

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kebijakan otonomi daerah merupakan konsekuensi dari dianutnya asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Asas desentralisasi membahas mengenai pendistribusian kewenangan atau urusan berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan kepada pemerintah daerah sesuai dengan hak yang terdapat dalam pembagian wewenang (Haryanti, 2019). Berdasarkan Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan asas otonomi. Adanya otonomi daerah memberikan peluang bagi pemerintah daerah untuk dapat menggali lebih dalam potensi daerah agar tercipta pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang meningkat dan menjadi lebih baik.

Kesejahteraan masyarakat dapat dilihat dari pembangunan yang ada di daerah. Pembangunan daerah diharapkan mampu memberikan peluang bagi terwujudnya *good governance* dan kinerja pemerintahan yang efektif, efisien, partisipatif, dan akuntabel kepada masyarakat. Adanya otonomi daerah menimbulkan persoalan mengenai mampu berjalan atau tidaknya pembangunan di daerah sesuai dengan kebutuhan daerah (Kholik, 2020). Tingkat keberhasilan pembangunan daerah dapat diukur melalui Indeks Pembangunan Manusia (IPM) meliputi pendidikan, kesehatan, pendapatan per kapita dan percepatan pembangunan daerah otonom.

Dalam upaya untuk meningkatkan pembangunan kesehatan di daerah, Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) mempunyai peran penting dalam menyelenggarakan pelayanan kesehatan di lingkup kelurahan dan kecamatan. Puskesmas bertanggung jawab kepada Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota dalam hal penyelenggaraan secara teknis dan administratif. Pusat Kesehatan Masyarakat yang selanjutnya disebut Puskesmas adalah fasilitas pelayanan kesehatan tingkat pertama yang menyelenggarakan kesehatan masyarakat dan kesehatan perorangan. Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan RI No 43 Tahun 2019 Tentang Pusat Kesehatan Masyarakat tentang Pusat Kesehatan Masyarakat, menjelaskan bahwa puskesmas mempunyai beberapa fungsi, seperti: (1) penyelenggaraan pelayanan kesehatan yang berpusat pada individu, berfokus pada keluarga, dan berorientasi pada kelompok serta masyarakat, (2) pemberian rekomendasi mengenai masalah kesehatan kepada Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota, (3) penyelenggaraan pendidikan bidang kesehatan, program *internship*, dan sebagai jejaring rumah sakit pendidikan.

Puskesmas di Kabupaten Jombang merupakan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Badan Layanan Umum Daerah merupakan sistem yang diterapkan instansi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan keuntungan serta mempunyai fleksibilitas dalam pola pengelolaan keuangan. Fleksibilitas pola pengelolaan keuangan berupa keleluasaan dalam menerapkan praktik bisnis yang sehat agar bisa meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa (Dianthi & Wirakusuma, 2017).

Praktik bisnis sehat yang dimaksud adalah penyelenggaraan fungsi organisasi sebagaimana berdasarkan pedoman manajemen yang baik untuk memberikan pelayanan yang bermutu dan berkesinambungan. Menurut Dewata & Jauhari (2021), dalam pola pengelolaan keuangan BLUD, fleksibilitas yang diberikan berupa: (1) pengelolaan pendapatan dan belanja, (2) pengelolaan kas, (3) penyusunan tarif layanan, (4) kerja sama dengan pihak lain, (5) investasi, (6) remunerasi, (7) pengembangan sistem dan prosedur pengelola keuangan dan akuntansi, dan (8) sumber daya manusia. Dengan demikian, puskesmas yang telah menerapkan BLUD akan lebih mandiri dan fleksibel dalam mengelola anggarannya. Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) merupakan perwujudan dari penyusunan anggaran BLUD untuk alokasi pendapatan BLUD. Dalam penyusunan anggaran, BLUD juga menyusun Rencana Kerja dan Anggaran untuk alokasi anggaran APBD yang kemudian dikonversi ke dalam bentuk RBA (Precilia & Mimba, 2020).

Anggaran merupakan salah satu proses penting dalam pengelolaan keuangan daerah. Hal ini dikarenakan anggaran menjadi alat untuk mengukur kemampuan pemerintah dalam melaksanakan berbagai urusan atau kewenangan daerah dan faktor – faktor yang berpengaruh terhadap anggaran daerah (Khasanah & Kristanti, 2020). Penyusunan dan pelaksanaan anggaran sektor publik perlu difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan aktivitas atau program yang menjadi prioritas daerah. Dengan demikian, alokasi anggaran daerah dapat mencerminkan apa yang menjadi kebutuhan dan keinginan masyarakat serta mampu menggali potensi daerah sebaik mungkin (Nurkholis & Khusaini, 2019:4).

Di Indonesia, dalam pelaksanaan anggaran terdapat banyak kegiatan atau program yang telah direncanakan dan dianggarkan oleh pemerintah

daerah tidak dapat terlaksana dengan baik. Hal tersebut dapat menyebabkan anggaran pendapatan dan belanja daerah tidak dapat terserap 100 persen, sehingga dapat menimbulkan permasalahan yang disebut dengan senjangan anggaran. Suatu anggaran dikatakan mengalami kesenjangan ketika terjadi selisih antara anggaran dan realisasi pendapatan dan belanja, baik realisasi pendapatan dan belanja yang menunjukkan lebih maupun kurang dari anggaran yang ditargetkan.

Melansir berita dari Radarjombangjawapos (2020) dan Layangco (2021), serapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berupa belanja pada masing – masing Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) di tahun 2020 ditargetkan dapat menyerap 85 – 90 persen. Berdasarkan Laporan Serapan dan Capaian Kinerja Tahun 2020, dari 40 OPD di lingkungan Pemerintah Kabupaten Jombang, 29 OPD telah merealisasikan serapan anggaran di atas 85 persen, sementara 11 OPD lainnya dapat merealisasikan di bawah 85 persen. Realisasi penyerapan belanja tertinggi terdapat pada RSUD Jombang sebesar 101,91%, Dinas Tenaga Kerja sebesar 99,04%, dan Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten sebesar 98.03%. Menurut Bupati Jombang, OPD yang penyerapan anggarannya masih rendah harus dievaluasi dan dilakukan upaya – upaya yang lebih masif dan koordinatif dalam pelaksanaan anggaran tahun 2021, termasuk Dinas Perdagangan dan Perindustrian, Dinas Kepemudaan Olahraga dan Pariwisata, dan Dinas Kesehatan yang menduduki urutan tiga terendah dalam serapan APBD (Layangco, 2021).

Dalam lima tahun terakhir (2017 – 2021), peneliti menemukan adanya indikasi senjangan anggaran pada Laporan Realisasi Anggaran Dinas Kesehatan Kabupaten Jombang yang menunjukkan serapan realisasi

pendapatan mengalami fluktuasi dan rendahnya serapan realisasi belanja. Tabel 1.1 dan 1.2 merupakan data dari anggaran dan realisasi pendapatan dan belanja pada Dinas Kesehatan Kabupaten Jombang:

Tabel 1. 1 Realisasi Pendapatan Dinas Kesehatan Kabupaten Jombang

Tahun	Anggaran	Realisasi	%
2017	79.108.653.415,00	57.427.296.063,00	72,59%
2018	62.935.385.415,00	60.256.598.875,00	95,74%
2019	62.177.591.730,00	66.902.520.418,00	107,60%
2020	70.513.338.989,64	64.591.798.189,89	91,60%
2021	70.764.299.065,00	65.678.568.877,86	92,81%

Sumber: LRA Dinas Kesehatan Kabupaten Jombang

Tabel 1.1 menunjukkan bahwa realisasi pendapatan Dinas Kesehatan Kabupaten Jombang tahun 2017 – 2021 sangat bervariasi. Serapan anggaran tertinggi terdapat pada tahun 2019 sebesar 107,60% dengan anggaran sebesar 62.177.591.730,00 dan realisasi sebesar 66.902.520.418,00 artinya capaian pendapatan lebih besar dari perencanaan pendapatan. Sedangkan serapan anggaran terendah terdapat pada tahun 2017 sebesar 72,59% dengan anggaran sebesar 79.108.653.415,00 dan realisasi sebesar 57.427.296.063,00 artinya capaian pendapatan lebih kecil dari perencanaan pendapatan. Senjangan dalam capaian pendapatan tersebut menunjukkan instansi pemerintah belum mampu menggali potensi daerah untuk menghasilkan sumber penerimaan.

Tabel 1. 2 Realisasi Belanja Dinas Kesehatan Kabupaten Jombang

Tahun	Anggaran	Realisasi	%
2017	179.568.993.842,00	145.958.699.945,77	81,28%
2018	248.912.805.220,06	162.378.806.418,67	65,24%
2019	232.749.702.287,34	193.182.373.630,73	83,00%
2020	319.275.238.866,22	226.577.183.385,42	70,97%

2021	242.600.764.930,00	209.204.214.917,50	86,23%
------	--------------------	--------------------	--------

Sumber: LRA Dinas Kesehatan Kabupaten Jombang

Tabel 1.2 menunjukkan bahwa realisasi belanja Dinas Kesehatan Kabupaten Jombang tahun 2017 – 2021 sangat bervariasi dan tidak mencapai target anggaran. Serapan anggaran tertinggi terdapat pada tahun 2021 sebesar 86,23% dengan anggaran sebesar 242.600.764.930,00 dan realisasi sebesar 209.204.214.917,50 artinya capaian belanja lebih kecil dari perencanaan pendapatan. Sedangkan serapan anggaran terendah terdapat pada tahun 2018 sebesar 65,24% dengan anggaran sebesar 248.912.805.220,06 dan realisasi sebesar 162.378.806.418,67 artinya capaian belanja lebih kecil dari perencanaan pendapatan. Senjangan dalam capaian belanja tersebut menunjukkan instansi pemerintah belum mampu melaksanakan program kegiatan yang telah dianggarkan secara optimal.

Laporan Realisasi Anggaran Dinas Kesehatan Kabupaten Jombang merupakan hasil konsolidasi Laporan Realisasi Anggaran unit pelaksana teknis daerah termasuk Puskesmas yang ada di Kabupaten Jombang. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat senjangan anggaran yang terjadi pada Puskesmas di Kabupaten Jombang. Senjangan anggaran menjadi salah satu permasalahan yang paling sering ditemui dalam organisasi, terutama pada organisasi sektor publik. Terjadinya senjangan dapat diketahui setelah anggaran tersebut direalisasikan, sehingga dalam hal ini senjangan anggaran tidak dapat dihindari namun dapat diminimalisir tingkat senjangan anggarannya (Sugianto et al., 2020).

Dalam penyusunan anggaran, terdapat faktor – faktor yang dapat menimbulkan kecenderungan untuk menciptakan indikasi senjangan anggaran. Proses penyusunan anggaran membutuhkan partisipasi dari

anggota yang terdapat dalam organisasi termasuk atasan dan pihak manajemen yang menjadi pengelola organisasi, sehingga mereka mempunyai pengaruh dalam proses penyusunan dan penentuan target anggaran (Precilia & Mimba, 2020). Menurut Dianthi & Wirakusuma (2017), partisipasi anggaran merupakan suatu proses di mana individu – individu yang ada di dalamnya terlibat dalam proses penyusunan dan penentuan target anggaran, sehingga kinerjanya akan dievaluasi dan akan dihargai berdasarkan pencapaian target anggaran. Keterlibatan berbagai pihak akan menyebabkan rawan terjadinya selisih anggaran. Hal ini didukung oleh penelitian Agustianto (2019), Khasanah & Kristanti (2020), Aira & Rimet (2021), dan Masuku (2021) yang membuktikan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap selisih anggaran. Hasil ini bertolak belakang dengan penelitian Mendi & Suparsto (2019), Dewi & Yuhertiana (2022), dan Taufiqurrahman & Widajantie (2022) yang membuktikan bahwa partisipasi anggaran tidak berpengaruh terhadap selisih anggaran.

Faktor selanjutnya yang dapat memengaruhi selisih anggaran yaitu kejelasan sasaran anggaran. Kejelasan sasaran anggaran dapat dilihat dari sejauh mana tujuan anggaran dapat ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan untuk memudahkan pelaksana anggaran merealisasikan dan bertanggung jawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut. Karakteristik anggaran ditandai dengan jelas atau tidaknya sasaran anggaran, maka target anggaran akan mudah disusun oleh manajemen dan akan sejalan dengan apa yang diharapkan oleh organisasi, sehingga berdampak pada pengurangan selisih anggaran (Mulya & Fauzilhardani, 2022). Hal ini didukung oleh penelitian Sari & Mohklas (2018), Ibrahim (2020), dan Precilia

& Mimba (2020) yang menunjukkan bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh negatif dan signifikan terhadap senjangan anggaran. Hasil penelitian ini bertolak belakang dengan penelitian Khasanah & Kristanti (2020) dan Pradita & Susilowati (2021) yang menunjukkan bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap senjangan anggaran.

Penelitian ini menambahkan variabel moderasi yaitu kualitas sumber daya manusia. Faktor ini juga menjadi salah satu faktor yang dapat mempengaruhi senjangan anggaran. Faktor kualitas sumber daya manusia sebagai variabel moderasi digunakan dengan pemikiran semakin tinggi kualitas sumber daya manusia, maka semakin meningkatkan motivasi manajemen untuk berpartisipasi dalam penyusunan anggaran sehingga dapat menimbulkan peningkatan senjangan anggaran (Basyir, 2016). Individu yang berkompeten merupakan individu yang mempunyai pengetahuan cukup dan mampu mengoptimalkan sumber daya yang ada pada dirinya sehingga mampu meminimalisir terjadinya senjangan anggaran. Dalam penyusunan anggaran, apabila sumber daya manusia berkompeten maka akan senang dalam menjalankan tugasnya dengan menggunakan segala pengetahuan, pengalaman, dan pemahamannya sehingga meningkatkan kejelasan sasaran anggaran untuk mengurangi senjangan anggaran (Ifanka & Sari, 2022).

Berdasarkan penjelasan fenomena di atas menunjukkan bahwa anggaran dan realisasi pendapatan dan belanja pada Dinas Kesehatan Kabupaten Jombang mengalami kesenjangan. Penelitian mengenai pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran terhadap senjangan anggaran telah banyak dilakukan, namun masih menunjukkan hasil yang beragam dan terdapat ketidakkonsistenan dalam hasil penelitian tersebut. Urgensi penelitian ini menunjukkan senjangan

anggaran pendapatan menggambarkan instansi pemerintah belum mampu menggali potensi daerah sebagai sumber penerimaan dan senjangan anggaran belanja menggambarkan kegiatan yang sudah direncanakan belum mampu dilaksanakan secara optimal. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**Analisis Partisipasi Penyusunan Anggaran dan Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Senjangan Anggaran Dimoderasi Kualitas Sumber Daya Manusia (Studi pada BLUD Puskesmas di Kabupaten Jombang)**”.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian adalah sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap senjangan anggaran pada BLUD Puskesmas di Kabupaten Jombang?
2. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh negatif dan signifikan terhadap senjangan anggaran pada BLUD Puskesmas di Kabupaten Jombang?
3. Apakah kualitas sumber daya manusia mampu memoderasi hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan senjangan anggaran pada BLUD Puskesmas di Kabupaten Jombang?
4. Apakah kualitas sumber daya manusia mampu memoderasi hubungan antara kejelasan sasaran anggaran dengan senjangan anggaran pada BLUD Puskesmas di Kabupaten Jombang?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap senjangan anggaran secara positif dan signifikan pada BLUD Puskesmas di Kabupaten Jombang.
2. Untuk mengetahui pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap senjangan anggaran secara negatif dan signifikan pada BLUD Puskesmas di Kabupaten Jombang.
3. Untuk mengetahui kemampuan kualitas sumber daya manusia sebagai pemoderasi hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan senjangan anggaran pada BLUD Puskesmas di Kabupaten Jombang.
4. Untuk mengetahui kemampuan kualitas sumber daya manusia sebagai pemoderasi hubungan antara kejelasan sasaran anggaran dengan senjangan anggaran pada BLUD Puskesmas di Kabupaten Jombang.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat diantaranya sebagai berikut:

1.4.1. Manfaat Teoritis

Dalam penelitian ini diharapkan memberikan gambaran mengenai proses penyusunan anggaran daerah, terutama pada partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran pada BLUD Puskesmas di Kabupaten Jombang

1.4.2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai tambahan pengetahuan serta wawasan terkait partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran yang didukung dengan kualitas sumber daya manusia khususnya mengenai pengaruhnya terhadap senjangan anggaran pada BLUD Puskesmas.

b. Bagi Penyelenggara Puskesmas

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai masukan, tambahan, pengetahuan, dan bahan evaluasi untuk meningkatkan kinerja penyelenggara puskesmas dalam menyusun dan melaksanakan anggaran daerah.

c. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan referensi dan perbandingan untuk penelitian lebih lanjut terkait pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran yang didukung oleh kualitas sumber daya manusia terhadap senjangan anggaran pada BLUD Puskesmas atau organisasi publik lainnya.