

BAB 1

PENDAHULUAN

Organisasi merupakan kumpulan orang yang mempunyai kompetensi yang berbeda-beda yang silih bergantung antara satu dengan lainnya guna mewujudkan kepentingan bersama serta menggunakan bermacam-macam sumber daya (Mulyadi dan Setiawan 2000:1). Menurut Moeheriono (2012:10), organisasi merupakan wujud kerjasama sekelompok orang dalam mencapai suatu tujuan tertentu secara efisien serta efektif. Dari pengertian di atas dapat diambil kesimpulan bahwa pengertian organisasi adalah suatu perkumpulan yang terdiri dari beberapa orang yang memiliki tujuan tertentu dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia.

Berdasarkan tujuannya, organisasi dibagi menjadi organisasi yang berorientasi pada laba dan organisasi yang tidak berorientasi pada laba atau organisasi nirlaba. Organisasi nirlaba merupakan suatu organisasi yang tujuan utamanya tidak menghasilkan laba bagi kepentingan individu *owner* ataupun pengelolanya. Organisasi nirlaba kerap kali berupaya menggapai keuntungan tersebut guna tujuan sosial ataupun pembelajaran dari organisasi serta bukan untuk kepentingan individu (Nickels *et al.*, 2009:8).

Menurut Setiawan (2007), organisasi nirlaba meliputi; pelayanan kesehatan pemerintah, gereja, yayasan dan klinik publik. Meskipun pelayanan kesehatan pemerintah termasuk dalam organisasi nirlaba, bukan berarti sepenuhnya organisasi tersebut tidak mencari laba atau keuntungan, tetapi keuntungan yang didapat dari aktivitas organisasi digunakan untuk menutupi biaya yang muncul dari kegiatan operasional. Adapun biaya yang muncul seperti biaya langsung, yaitu biaya yang dibebankan pada sumber biaya yang mempunyai fungsi atau aktivitas langsung terhadap *output* (Pudjirahardjo *et al.* 1998).

Pelayanan kesehatan milik pemerintah dibagi menjadi tiga tingkatan. Pelayanan kesehatan tingkat pertama (*primer*) yang meliputi puskesmas, puskesmas keliling dan klinik kesehatan. Pelayanan kesehatan tingkat kedua (*sekunder*) adalah

rumah sakit tipe C dan D. Selanjutnya pelayanan kesehatan tingkat ketiga (tersier) adalah rumah sakit tipe A dan B. Dengan adanya program BPJS di antara seluruh tingkatan tersebut yang paling pertama dan menentukan proses selanjutnya adalah pelayanan kesehatan tingkat pertama, didalamnya tidak terlepas dari peran puskesmas. Guna mewujudkan derajat kesehatan warga, puskesmas bagaikan organisasi kesehatan tingkat dasar, wajib melaksanakan upaya kesehatan wajib yaitu upaya yang ditetapkan berdasarkan komitmen nasional, regional serta global dan yang memiliki daya ungkit tinggi untuk peningkatan derajat kesehatan warga. Upaya kesehatan wajib tersebut meliputi: upaya promosi kesehatan, upaya kesehatan lingkungan, upaya kesehatan ibu dan anak serta keluarga berencana, upaya perbaikan gizi masyarakat, upaya penangkalan serta pemberantasan penyakit meluas, dan upaya penyembuhan (Kepmenkes RI No 128/MENKES/SK/II/2004).

Puskesmas merupakan pelayanan kesehatan yang pertama kali diperlukan masyarakat saat merasakan keluhan sakit. Sebelum adanya program BPJS, puskesmas jarang dibutuhkan oleh masyarakat. Jika ada penyakit, pasien bisa datang berobat secara pribadi ke dokter praktek atau dengan alternatif ke klinik. Sampai kemudian terdapat aturan BPJS mengenai sebelum ke rumah sakit rujukan, pasien harus dipastikan sudah mendapatkan surat rekomendasi dari puskesmas.

Puskesmas merupakan organisasi bersifat padat karya yang membutuhkan biaya operasional untuk keperluan pembelian obat dan bahan-bahan. Meskipun kebutuhan puskesmas relatif besar, namun karena statusnya sebagai organisasi nirlaba, maka puskesmas tidak memiliki kebebasan dalam meningkatkan pemasukan, walaupun dapat tingkatkan pemasukan, pemasukan tersebut tidak dapat dimanfaatkan secara langsung oleh puskesmas. Terdapatnya keterbatasan dana, sedangkan dana yang diperlukan besar, puskesmas membutuhkan pengelolaan keuangan yang dikelola secara handal. Perihal ini berarti bagaimana merencanakan serta mendapatkan dana ataupun anggaran dan setelah itu memakai anggaran tersebut secara efisien (Djuhaeni, 2009). Oleh karena itu, perlu adanya suatu anggaran yang digunakan sebagai alat pencapaian sebuah kinerja. Mardiasmo (2009) dalam Halim (2013) mendefinisikan anggaran merupakan pernyataan

mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial.

Anggaran merupakan komponen penting pada suatu organisasi. Menurut Mulyadi (2001:488), anggaran merupakan sesuatu rencana kerja yang dinyatakan secara kuantitatif, yang diukur dalam satuan moneter standar serta satuan ukur yang lain, yang mencakup jangka waktu satu tahun. Anggaran dapat berfungsi sebagai alat pengendalian bila dalam penyusunannya melibatkan pihak-pihak yang ikut serta dalam penerapan anggaran. Pihak yang diartikan merupakan atasan dan bawahan.

Organisasi memerlukan anggaran tidak sekedar untuk mengalokasikan sejumlah uang yang dibutuhkan untuk melaksanakan aktivitas organisasi, namun anggaran dibutuhkan sebagai alat manajemen untuk perencanaan, koordinasi serta pengendalian. Menurut Nasehatun (1999), anggaran memiliki hubungan yang erat dengan tiga fungsi manajemen yaitu fungsi perencanaan (*planning*), fungsi koordinasi (*coordinating*), dan fungsi pengendalian (*controlling*).

Proses penyusunan anggaran harus mengacu pada tujuan dengan mempertimbangkan strategi yang akan dipilih. Proses penganggaran merupakan proses penting bagi puskesmas sehingga puskesmas dapat melaksanakan aktivitas atau programnya. Anggaran yang disusun pada dasarnya digunakan untuk pembelian alat kesehatan atau alat penunjang medis. Dengan adanya sarana penunjang medis yang memadai, maka kinerja puskesmas akan menjadi lebih baik. Pengaruh proses penganggaran puskesmas terhadap kinerja dapat berubah bergantung dari karakteristik puskesmas. Karakteristik yang dimaksud adalah gaya kepemimpinan pada organisasi, teknologi yang digunakan serta keterlibatan pemimpin pada puskesmas dalam penyusunan anggaran. Sumber daya yang dimiliki puskesmas berperan penting dalam kemajuan organisasi memberikan pelayanan kepada masyarakat, sumber daya tersebut seperti sumber daya manusia dan sumber daya teknologi. Oleh karena itu, pada penelitian ini akan menjadikan variabel karakteristik organisasi sebagai moderasi untuk menguji apakah karakteristik organisasi akan meningkatkan kinerja organisasi atau justru menurunkan *performance* (kinerja) puskesmas itu sendiri.

Kesenjangan penelitian muncul akibat ditemukan ada perbedaan hasil antara satu penelitian dengan penelitian lain. Beberapa penelitian terdahulu mengenai pengaruh proses penganggaran terhadap kinerja menunjukkan hasil yang berbeda, seperti Meilia (2015) menyatakan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh negatif terhadap kinerja anggaran. Kusuma (2016) menyimpulkan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial. Jannah dan Rahayu (2015) menyimpulkan bahwa partisipasi penganggaran secara langsung tidak berpengaruh terhadap kinerja manajerial.

Tujuan penelitian ini yaitu untuk menguji bukti empiris adanya pengaruh proses penganggaran terhadap kinerja puskesmas dan untuk menguji bukti empiris adanya efek moderasi karakteristik organisasi dalam pengaruh proses penganggaran terhadap kinerja puskesmas

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi dan berbagai manfaat, seperti bagi perkembangan ilmu akuntansi khususnya pada bidang akuntansi sektor publik yang berkaitan dengan masalah-masalah terhadap kinerja puskesmas dalam hubungannya dengan karakteristik organisasi dan proses penganggaran. Bagi akademisi penelitian ini diharapkan dapat memperkaya bahan kepustakaan dan mampu berkontribusi pada perkembangan teori terutama dalam akuntansi sektor publik khususnya untuk memahami proses penyusunan anggaran pada organisasi nirlaba serta bagi puskesmas penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi secara praktis terkait pengaruh karakteristik organisasi dan proses penyusunan anggaran terhadap kinerja puskesmas.

Sistematika dalam penulisan ini selanjutnya akan membahas tinjauan pustaka yang isinya mengenai teori sehubungan dengan penilaian kinerja organisasi dan dijelaskan juga teori-teori yang digunakan untuk memecahkan permasalahan dalam penelitian serta mendukung analisa yang akan dibuat pada bab selanjutnya. Landasan teori dikutip dari sumber yang memiliki kredibilitas yang baik dan dapat dipertanggungjawabkan serta penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian ini. Lalu, menjelaskan metodologi penelitian serta hasil dan pembahasan dari penelitian ini. Kemudian, ditutup dengan kesimpulan dan saran dari penulisan.