

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Konsep *New Public Management* (NPM) yang telah diimplementasikan di berbagai negara maju, terutama di Eropa dan Amerika, memberi dampak yang luas terhadap tata kelola pemerintahan di berbagai negara. Hal ini menjadi salah satu faktor pendorong dilakukannya transformasi manajemen pemerintahan di Indonesia, yang mencakup penataan kelembagaan, reformasi kepegawaian, dan pengelolaan keuangan negara (Mahmudi, 2003). Dalam konsep ini, pemerintah diarahkan untuk meninggalkan paradigma lama seperti administrasi tradisional yang cenderung mengedepankan sistem dan prosedur, birokratis, pemberian layanan yang tidak efektif dan efisien, agar digantikan dengan paradigma baru yang lebih berorientasi pada kinerja dan hasil. Pemerintah dianjurkan untuk melepaskan diri dari birokrasi klasik, dengan mendorong organisasi dan pegawai agar lebih fleksibel, dan menetapkan tujuan, serta target organisasi secara lebih jelas sehingga memungkinkan pengukuran hasil. Pemerintah dianjurkan untuk melepaskan diri dari birokrasi klasik, dengan mendorong organisasi dan pegawai agar lebih fleksibel, dan menetapkan tujuan, serta target organisasi secara lebih jelas sehingga memungkinkan pengukuran hasil. Melalui reformasi ini pemerintah diharapkan menerapkan praktek manajemen strategis melalui sistem anggaran berbasis kinerja dan akuntansi berbasis akrual secara *double entry*. (Meidyawati, 2011).

Karakteristik dari NPM yang banyak diterapkan oleh berbagai negara meliputi penanganan oleh manajemen yang profesional, keberadaan standar dan ukuran kinerja, penekanan pada pengawasan keluaran dan manajemen wirausaha, pemecahan unit-unit kerja disektor publik, kompetisi dalam pelayanan publik, penekanan gaya sektor privat dalam

praktek manajemen, penekanan yang lebih besar pada disiplin dan penghematan dalam penggunaan sumber daya, penekanan terhadap peran dari manajer publik dalam menyediakan pelayanan yang berkualitas tinggi, tuntutan pengukuran dan penghargaan terhadap kinerja individu dan organisasi, serta penyediaan sumber daya manusia dan teknologi yang dibutuhkan manajer dalam memenuhi target kinerja (Kurniawan, 2007).

David Osborne dan Ted Gaebler (1993) menekankan harus ada upaya untuk mentransformasikan *enterpreneurial* dan spirit jiwa kewirausahaan, terutama dengan semakin langkanya sumber daya publik, sehingga pemerintah harus berubah dari *beuratrical* model ke *enterpreneurial* model. Oleh karena itu manajemen pemerintah yang mengimplementasikan pemikiran NPM sangat berorientasi pada jiwa dan semangat kewirausahaan, dengan managerialisme yang menerapkan gaya bisnis pada organisasi pemerintahan dan pelayanan di sektor publik.

Transformasi *enterpreneurial* dan spirit jiwa kewirausahaan pada pemerintahan dapat dilakukan dengan tiga cara, yaitu *rightsizing (cut the government)*, *corporatization: managing for result* dalam bentuk *incorporatization, agencification, contracting out dan privatization*. Namun tidak semua kegiatan pemerintah bisa ditransformasikan sebagai unit yang otonom dengan pola diatas. Transformasi unit kegiatan sebagai unit otonom dapat dilakukan pada berbagai layanan seperti: pelayanan pendidikan, kesehatan masyarakat, administrasi kependudukan, pembibitan dan pembenihan, administrasi kendaraan, pengolahan data, pengelolaan dana bergulir, pemeliharaan jalan, pertamanan dan kebersihan (Joko S dan Suparjo, 2005).

Indonesia telah mengadopsi pemikiran NPM dengan melakukan reformasi keuangan negara yang mulai bergulir sejak akhir tahun 2003, dengan dikeluarkannya tiga paket peraturan keuangan negara yang baru, yaitu UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-

Undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No.15 Tahun 2005 tentang Pemeriksaan Keuangan Negara. Dengan ketiga paket peraturan keuangan negara tersebut telah merubah *mindset* atau pola pikir yang lebih efisien, profesionalitas, akuntabel, dan transparan, dengan melakukan perubahan dari penganggaran tradisional menjadi penganggaran berbasis kinerja, yang membuka koridor bagi penerapan basis kinerja di lingkungan pemerintah. Dengan basis kinerja ini, arah penggunaan dana pemerintah menjadi lebih jelas dari hanya membiayai input dan proses menjadi berorientasi pada output. Perubahan ini sangat berarti mengingat kebutuhan dana yang semakin tinggi, sedangkan sumber daya yang dimiliki pemerintah terbatas (Ahmad Hag, 2009).

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 (Pasal 1 Butir 23) tentang Perbendaharaan Negara mendefinisikan Badan Layanan Umum sebagai instansi di lingkungan pemerintah dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang/jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melaksanakan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, instansi pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya memberikan pelayanan kepada masyarakat dapat menerapkan pola pengelolaan keuangan yang fleksibel, berupa keleluasaan untuk menerapkan praktek-praktek bisnis yang sehat dalam rangka memaksimalkan pelayanan kepada masyarakat dengan tetap menonjolkan produktivitas, efisiensi, dan efektivitas melalui Badan Layanan Umum (BLU).

Pembentukan Badan Layanan Umum oleh pemerintah intinya ditujukan untuk fleksibilitas pengelolaan keuangan pada peningkatan pelayanan publik, terutama dengan kondisi penyelenggaraan pelayanan publik yang saat ini masih dihadapkan pada banyaknya keluhan pengaduan dari masyarakat terkait dengan birokrasi yang berbelit-belit, tidak adanya kepastian tarif resmi yang harus dibayarkan, persyaratan yang tidak transparan dan petugas yang tidak profesional, yang berdampak pada citra tidak baik terhadap pemerintah.

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan upaya negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dari hak-hak setiap warga negara atas barang, jasa dan pelayanan administrasi yang disediakan penyelenggara layanan publik (Marsono, 2009).

BLU pada dasarnya adalah alat untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik melalui penerapan manajemen keuangan yang berbasis pada hasil, profesionalitas, akuntabilitas dan transparansi. Untuk dapat menjadi BLU, suatu instansi harus memenuhi tiga persyaratan pokok, yaitu persyaratan substantif, yang terkait dengan penyelenggaraan layanan umum, persyaratan teknis yang terkait dengan kinerja pelayanan dan kinerja keuangan, serta persyaratan administratif terkait dengan terpenuhinya dokumen seperti pola tata kelola, rencana strategis bisnis, standar pelayanan minimal, laporan keuangan pokok, dan laporan audit/bersedia untuk diaudit (Meidyawati, 2011).

Kesehatan merupakan hak asasi manusia dan merupakan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia. Pembangunan kesehatan bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujudnya derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomis. Pemerintah bertanggungjawab untuk merencanakan, mengatur, menyelenggarakan, membina dan mengawasi penyelenggaraan upaya kesehatan yang merata dan terjangkau oleh masyarakat (UU Nomor 36 Tahun 2009).

Ada beberapa faktor penting yang mempengaruhi perkembangan dan peningkatan kinerja rumah sakit (Fernandes, 2007), yaitu:

1. Perkembangan sosial ekonomi masyarakat
2. Pengetahuan dan teknologi kedokteran
3. Perkembangan macam-macam penyakit

4. Tersedianya anggaran/dana untuk pengembangan dan peningkatan kinerja rumah sakit
5. Perkembangan dan kemajuan manajemen termasuk manajemen rumah sakit
6. Persaingan rumah sakit dan perubahan kebijakan pemerintah terutama di Bidang Kesehatan.

Sesuai dengan UU Nomor 44 tahun 2010 tentang Rumah Sakit, semua rumah sakit baik milik pemerintah pusat maupun milik pemerintah daerah harus dikelola dengan Badan Layanan Umum. Melalui pembentukan Badan Layanan Umum ini, rumah sakit memiliki banyak fleksibilitas dalam pengelolaannya dan memberikan banyak keuntungan seperti fleksibilitas dalam penetapan tarif layanan, perencanaan dan penganggaran, pengelolaan pendapatan dan belanja, pengelolaan kas, hutang, piutang, investasi, pengadaan barang dan jasa, pelaporan dan pertanggungjawaban, pengelolaan surplus dan defisit, tata kelola, remunerasi, kerjasama dengan pihak lain, mempekerjakan tenaga non PNS dan pengelolaan dana secara langsung.

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan upaya negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dari hak-hak setiap warga negara atas barang, jasa dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyedia penyelenggara pelayanan publik. Terkait dengan pelayanan publik yang dimaksud, Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan kepada negara untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara demi kesejahteraan, sehingga efektivitas penyelenggaraan suatu pemerintahan sangat ditentukan oleh baik buruknya penyelenggaraan pelayanan publik. Disadari bahwa kondisi penyelenggaraan pelayanan publik saat ini masih dihadapkan pada sistem pemerintahan yang belum efektif dan efisien serta kualitas sumber daya aparatur manusia yang belum memadai. Hal ini terlihat dari masih banyaknya keluhan dan pengaduan dari masyarakat baik secara langsung maupun melalui media masa, terkait dengan prosedur yang berbelit-belit, tidak ada kepastian jangka waktu, biaya yang harus dikeluarkan, persyaratan yang tidak transparan, petugas yang tidak profesional, sehingga menimbulkan citra yang kurang baik terhadap pemerintah (Marsono, 2009).

Saat ini banyak pelanggan yang sangat menuntut pelayanan prima di instansi pelayanan publik, baik milik swasta maupun pemerintah. Pelayanan yang bermutu merupakan kunci sukses dan dasar untuk membangun keberhasilan dan kepercayaan pelanggan, namun sebagian besar organisasi masa kini hanya berorientasi pada sisi teknis kinerja instansi dan hanya meluangkan waktu sangat minim bagi sisi manusiawi. Berinteraksi dengan pelanggan secara efektif membutuhkan berbagai prinsip, metode serta keahlian yang perlu dikenali, dipelajari, dan diterapkan. Sikap dan keahlian akan menentukan bentuk pelayanan pelanggan yang bermutu (*quality customer service*). Motivasi untuk melakukan yang terbaik merupakan bekal paling penting bagi setiap pegawai dalam meningkatkan *quality customer service* (Oliver, 1997).

Rumah sakit sebagai salah satu institusi pelayanan publik memegang peranan penting bagi peningkatan derajat kesehatan masyarakat. Rumah sakit dituntut untuk dapat melayani masyarakat, dapat berkembang dan mandiri serta harus mampu bersaing dan memberikan pelayanan yang bermutu dan terjangkau bagi masyarakat. Dengan semakin tingginya tuntutan bagi rumah sakit untuk meningkatkannya, banyak permasalahan yang muncul terkait dengan terbatasnya anggaran yang tersedia bagi operasional rumah sakit, alur birokrasi yang terlalu panjang dalam proses pencairan dana, aturan pengelolaan keuangan yang menghambat kelancaran pelayanan dan sulitnya untuk mengukur kinerja, sementara rumah sakit memerlukan dukungan SDM, teknologi, dan modal yang sangat besar. Melalui konsep pola pengelolaan keuangan BLU ini rumah sakit diharapkan dapat meningkatkan profesionalisme, mendorong *entrepreneurship*, transparansi, dan akuntabilitas dalam rangka pelayanan publik, sesuai dengan tiga pilar yang diharapkan dari pelaksanaan PPK-BLU ini, yaitu mempromosikan peningkatan kinerja pelayanan publik, fleksibilitas pengelolaan keuangan dan tata kelola yang baik (Sri Mulyani, 2007).

Rumah Sakit Umum Daerah Karimun sebagai salah satu sub sistem penyelenggaraan peningkatan kesehatan memiliki peran dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan melalui tenaga dokter yang profesional, peralatan medis, pelayanan laboratorium, farmasi, pelayanan perawatan, penelitian dan pendidikan tenaga dokter dan paramedis. Karena sangat pentingnya peranan rumah sakit ini dalam sistem kesehatan masyarakat, maka diperlukan pendekatan terpadu untuk melakukan kegiatan secara ekonomis, efisien, efektif. Sebagai lembaga yang padat modal, padat karya, dan padat ilmu serta teknologi, rumah sakit memerlukan profesionalisme yang handal dalam pengelolaan bisnis modern, melalui Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD).

Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Karimun didirikan pada tanggal 22 April 2002, melalui kepemimpinan Bupati Karimun yang pertama yaitu H. Muhammad Sani dengan Direktur pertamanya adalah dr. Zufri Taufiq. Pada awal pembukaannya RS Karimun mempunyai pelayanan 4 Spesialisasi dasar yaitu Spesialisasi Penyakit Dalam, Spesialisasi Kebidanan dan Kandungan, Spesialisasi Anak dan Spesialisasi Bedah, serta 2 pelayanan spesialisasi tambahan yaitu Spesialisasi Anestesi dan Radiologi. Selain itu Rumah Sakit Karimun juga mempunyai klinik umum dan klinik gigi. Pada tahun 2004 terjadi pergantian direktur menjadi Tjetjep Yudiana, SKM, MKes yang pada saat itu juga menjabat sebagai Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Karimun.

Selanjutnya, Tahun 2005 terjadi perubahan status Rumah Sakit Karimun dari BUMD menjadi RS milik Pemerintah Daerah dengan nama Rumah Sakit Umum Daerah Karimun. Bersamaan dengan hal tersebut dilakukan pelantikan terhadap Direktur definitif yaitu Drg. H. Agung Martyarto, M.Kes. Pada tahun 2007 RSUD Karimun mendapat sertifikasi Akreditasi Penuh dari Komite Akreditasi Rumah Sakit (KARS) untuk 5 bidang dasar (Bidang Administrasi dan Manajemen, Bidang Pelayanan Medis, Bidang Rekam Medis, Bidang Keperawatan dan Bidang Gawat Darurat serta Pada tahun 2010 RSUD Karimun melakukan

pengembangan pelayanan dengan meresmikan Unit Haemodialisa dan Klinik Psikologi. Awal tahun 2011 RSUD Karimun telah mengoperasikan instalasi farmasi selama 24 jam dan telah mengelola apotik sendiri.

Sebelum menjadi BLUD, Rumah Sakit Umum Daerah Karimun menjalankan operasionalnya dengan dana yang bersumber dari APBD. Semua penerimaan yang berasal dari retribusi layanan rumah sakit dan karcis harus disetorkan terlebih dahulu ke kas daerah dan tidak dapat digunakan secara langsung. Mekanisme tersebut menimbulkan permasalahan terkait dengan sering terlambatnya Daftar Pelaksanaan Anggaran (DPA) diterima. Dengan adanya kendala diatas maka daya serap anggaran tidak sesuai dengan rencana kerja, sehingga kegiatan sering bertumpuk pada akhir tahun anggaran. Hal ini berdampak pada terganggunya pelayanan kesehatan yang diberikan kepada masyarakat, seperti habisnya persediaan obat dan bahan habis pakai.

Melalui Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) Rumah Sakit Umum Daerah Karimun diharapkan dapat meningkatkan kinerja pelayanan publik dibidang kesehatan melalui fleksibilitas pengelolaan keuangan berupa (Keuda Kemendagri, 2013):

1. Pengelolaan pendapatan dan biaya;
2. Pengelolaan kas;
3. Pengelolaan utang;
4. Pengelolaan piutang;
5. Pengelolaan investasi;
6. Pengadaan barang dan/atau jasa;
7. Pengelolaan barang;
8. Penyusunan akuntansi, pelaporan dan pertanggungjawaban;

9. Pengelolaan sisa kas di akhir tahun anggaran dan defisit;
10. Kerjasama dengan pihak lain;
11. Pengelolaan dana secara langsung; dan
12. Perumusan standar, kebijakan, sistem, dan prosedur pengelolaan keuangan.

RSUD Karimun merupakan rumah sakit milik Pemerintah Kabupaten Karimun, ditetapkan sebagai RSUD yang menerapkan PPK-BLUD dengan status BLUD Penuh melalui Keputusan Bupati Karimun Nomor 253.B Tahun 2011 tentang Penetapan Status Pola Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) pada Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten Karimun dengan **Status BLUD Penuh**, dengan menerapkan PPK-BLUD diharapkan dapat memberikan kinerja yang terbaik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga tujuan dari pembangunan kesehatan di dalam UU Kesehatan Nomor 36 Tahun 2009 untuk meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup bagi setiap orang guna terwujudnya derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial ekonomis dapat terwujud. Namun dalam implementasinya belum semuanya berjalan optimal. Hal ini disebabkan adanya kendala, baik di lingkungan internal maupun eksternal BLUD. Di lingkungan internal, masih terbatasnya kualitas dan kuantitas sumber daya manusia yang memahami dalam operasional BLUD. Sedangkan di lingkungan eksternal BLUD, antara lain Kepala Daerah, Ketua/Anggota DPRD, pejabat di lingkungan Sekretariat Daerah seperti Biro/Bagian Hukum, Biro/Bagian Organisasi, pejabat di lingkungan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD), pejabat di lingkungan Inspektorat Daerah, dan SKPD lain yang terkait dalam penerapan PPK-BLUD, ada yang belum memahami esensi, makna dan operasional dalam penerapan PPK-BLUD.

Berdasarkan latar belakang diatas, peneliti ingin melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Implementasi Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) Pada Rumah Sakit Umum Daerah Karimun”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah dibahas pada bagian sebelumnya, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah implementasi Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK- BLUD) pada Rumah Sakit Umum Daerah Karimun sesuai dengan konsep dan aturan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK- BLUD)?
2. Bagaimanakah kinerja Rumah Sakit Umum Daerah Karimun setelah mengimplementasikan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK- BLUD)?
3. Kendala-kendala apa yang dihadapi oleh Rumah Sakit Umum Daerah Karimun dalam mengimplementasikan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK- BLUD)?

## **1.3 Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Menggambarkan dan menganalisis implementasi Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) pada Rumah Sakit Umum Daerah Karimun.
2. Menggambarkan dan menganalisis kinerja Rumah Sakit Umum Daerah Karimun setelah mengimplementasikan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK- BLUD).
3. Mengidentifikasi dan menjelaskan kendala yang dihadapi oleh Rumah Sakit Umum Daerah Karimun dalam mengimplementasikan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD).

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, antara lain:

1. Bagi peneliti diharapkan dapat menambah pengetahuan, pemahaman dan wawasan mengenai Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD)
2. Bagi Rumah Sakit Umum Daerah Karimun, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam mengevaluasi implementasi PPK-BLUD dan kinerja rumah sakit.

#### **1.4 Pembatasan Masalah**

Dalam penelitian ini penulis membatasi permasalahan pada implementasi Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah pada Rumah Sakit Umum Daerah Karimun, yang berkaitan dengan implementasi persyaratan administrasi dan penilaian kinerja. Dengan menjadi BLUD Rumah Sakit Umum Daerah Karimun diharapkan mampu meningkatkan kinerjanya dan memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat dengan mengutamakan efisiensi dan produktivitas.

