

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

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. Basis sosial dengan bentuk usaha yang non profit oriented dijadikan sebagai bentuk dasar sebuah rumah sakit yang didirikan oleh pemerintah. Di samping itu rumah sakit sebagai unit sosial dihadapkan pada semakin langkanya sumber dana untuk membiayai kebutuhannya, padahal di lain pihak rumah sakit diharapkan dapat bekerja dengan tarif yang dapat terjangkau oleh masyarakat luas (Djuhaeni, 2006).

Walaupun berbasis sosial masyarakat dan tidak berorientasi mencari keuntungan, namun banyak rumah sakit yang memang mengambil keuntungan yang cukup tinggi. Alasannya cukup sederhana yaitu karena alat – alat kedokteran yang dipakai tidak cukup jika hanya dengan biaya murah. Untuk dapat bersaing dengan rumah sakit swasta dalam memberikan pelayanan yang berkualitas, rumah sakit pemerintah harus selalu berkembang sejalan dengan berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi kedokteran, sehingga biaya operasionalnya pun semakin meningkat. Rumah sakit yang bersifat padat karya dan padat modal, pada umumnya membutuhkan biaya operasional yang besar, antara lain untuk obat-obatan dan bahan-bahan medis habis pakai.

Di pihak lain, rumah sakit pemerintah tidak mempunyai keleluasaan untuk meningkatkan pendapatan, walaupun dapat meningkatkan pendapatan, maka hasil

tersebut tidak dapat dimanfaatkan secara langsung oleh rumah sakit. Sampai saat ini mekanisme perencanaan dan penganggaran di rumah sakit pemerintah yang ada di Indonesia belum sepenuhnya menerapkan penyusunan rencana kerja dan penganggaran berbasis kinerja dan belum berorientasi pada pemecahan masalah. Anggaran tidak mencukupi sehingga sistem penganggaran masih berdasarkan budget oriented, dengan keterbatasan anggaran tersebut perlu disusun program-program berdasar prioritas. Dan dalam rangka efisiensi anggaran dan peningkatan mutu pelayanan karena adanya kemudahan dalam mencukupi tenaga kesehatan, alat kesehatan dan kedokteran, sarana prasarana yang menunjang pelayanan rumah sakit maka rumah sakit pemerintah perlu menerapkan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (BLU) (Ambarwati, 2012). BLU dianggap sebagai bentuk usaha pemerintah yang cocok dan dapat menjawab permasalahan yang menjadi tantangan dalam pengelolaan satker yang mempunyai tugas pokok dan fungsi pelayanan langsung kepada masyarakat.

Badan Layanan Umum (BLU) merupakan salah satu bentuk usaha pemerintah dalam melaksanakan reformasi administrasi publik. Reformasi administrasi publik atau doktrin New Public Management (NPM)/Reinventing Government yang telah sukses dilakukan negara-negara Eropa, Amerika Serikat, Australia, dan Selandia Baru secara berangsur-angsur diadopsi ke dalam manajemen pemerintahan di berbagai negara, termasuk Indonesia. Transformasi manajemen pemerintahan dalam New Public Management mulai dari penataan kelembagaan (Institutional Arrangement), reformasi kepegawaian (Civil Servant Reform), dan reformasi pengelolaan keuangan Negara (New Management Reform) (Mahmudi, 2005).

Badan Layanan Umum (BLU) adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas (Pasal 1 ayat 23 UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara).

Penelitian yang dilakukan Maharani (2013), yang bertujuan untuk mengetahui apakah terdapat perbedaan kinerja keuangan sebelum dan sesudah diterapkannya Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum di Universitas Sebelas Maret Surakarta menyimpulkan bahwa walaupun tidak terdapat perbedaan yang signifikan, tetapi kinerja keuangan dan pelayanan Universitas Sebelas Maret Surakarta setelah menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) cenderung meningkat dan lebih baik. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan Meidyawati (2011) dengan judul Implementasi Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) pada Rumah Sakit Stroke Nasional Bukittinggi yang juga menyimpulkan implementasi PPK-BLU telah memberikan peningkatan nilai kinerja, peningkatan pertumbuhan pendapatan, dan peningkatan kemandirian rumah sakit, serta memberikan manfaat langsung dalam mempermudah proses pengadaan obat-obatan, bahan habis pakai, dan peralatan dalam rangka peningkatan layanan kesehatan kepada masyarakat.

Selanjutnya menurut teori agensifikasi, BLU merupakan agen pemerintah yang memperoleh kewenangan yang lebih luas dalam hal antara lain manajemen organisasi, pengelolaan keuangan maupun dalam hal pelaporan dan akuntabilitas kinerja. Ada perbedaan mendasar antara pola pengelolaan keuangan berbasis satker dengan pola pengelolaan keuangan BLU (PPK-BLU). Unit-unit yang sudah mendapat predikat

sebagai BLU diberi beberapa keistimewaan yang tidak dimiliki oleh satuan kerja pada umumnya yaitu BLU menganut pola anggaran fleksibilitas (flexible budget). Pola anggaran ini mengizinkan pemimpin BLU melakukan belanja lebih besar daripada yang ditetapkan dalam dokumen pelaksanaan anggaran (DIPA). Besarnya ambang batas fleksibilitas anggaran tentunya ditetapkan terlebih dahulu dalam Rencana Bisnis Anggaran (RBA). RBA merupakan dokumen perencanaan dan penganggaran tahunan yang wajib disusun oleh satker BLU. Dalam mekanisme PPK-BLU, pendapatan yang berasal dari jasa layanan dapat dikelola secara langsung untuk membiayai kegiatan operasional. Sebaliknya menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2007, satuan kerja non-BLU, yang memiliki Penerimaan Negara Bukan Pajak, wajib menyetor secepatnya ke Kas Rekening Negara.

Namun demikian dari hasil monitoring dan evaluasi oleh Direktorat Pembinaan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) dapat diinventarisir berbagai masalah sebagai berikut (<http://www.blu.djpbk.kemenkeu.go.id>):

1. Pengelolaan kas yg tidak optimal, ditandai dari tingginya saldo awal pada sebagian besar BLU. Hal ini disebabkan dalam aspek penganggaran BLU tidak ada bedanya dengan satker non BLU.
2. Belum optimalnya pemanfaatan aset ditandai dengan adanya beberapa aset yang idle capacity. Hal ini disebabkan regulasi tata kelola aset di BLU hampir tidak berbeda dengan satker non BLU.
3. Pengelolaan SDM yang belum optimal, ditandai adanya beban belanja pegawai yang besar dengan produktivitas yang rendah. Hal ini lebih memperlihatkan adanya kelebihan pegawai yang tidak profesional.

RSUP Dr. M Jamil Padang merupakan salah satu dari tiga belas rumah sakit yang pertama kali ditetapkan menjadi satker BLU pada tahun 2005. Perencanaan dan penganggaran merupakan salah satu poin kunci dalam penerapan pola keuangan BLU. Karena penganggaran yang efektif dan efisien dapat menunjang terlaksananya kinerja pelayanan yang optimal. Namun demikian penganggaran BLU masih belum berjalan secara optimal. Dari dokumen daftar isian pelaksanaan anggaran (DIPA) dapat diindikasikan seringnya dilakukan revisi anggaran untuk menyesuaikan dengan tuntutan dalam memberikan pelayanan kesehatan optimal yang merupakan tupoksi rumah sakit. Oleh karena beberapa faktor yang mempengaruhi proses penyusunan anggaran antara lain, yaitu data dan informasi yang digunakan kurang tepat dan akurat dimana terdapat perubahan-perubahan asumsi, serta faktor pengetahuan dan pengalaman sumber daya manusia khususnya dalam penyusunan anggaran mulai dari program dan penentuan kegiatan, klasifikasi belanja, penentuan standar biaya, penentuan indikator kinerja, dan target kinerja sampai dengan jumlah anggaran yang harus disediakan masih kurang sehingga menghambat pencapaian sasaran dan kinerja dalam rangka pelayanan kesehatan kepada masyarakat.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul "Penganggaran Pada Badan Layanan Umum (BLU) Studi Kasus pada RSUP. Dr. M. Djamil Padang". Penelitian yang akan dilakukan oleh penulis berbeda dengan penelitian – penelitian terdahulu dimana dalam hal lokasi, waktu penelitian serta sampel penelitian ini.

## 1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas masalah yang dapat diidentifikasi dan dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme dan proses penyusunan anggaran di BLU khususnya RSUP Dr. M. Djamil Padang?
2. Faktor-faktor penyebab kurang optimalnya mekanisme dan penyusunan anggaran khususnya belanja farmasi sehingga dapat berdampak pada kegiatan pelayanan di RSUP Dr. M. Djamil Padang.

## 1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis mekanisme dan proses penyusunan anggaran di BLU khususnya RSUP Dr. M. Djamil Padang.
2. Mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor penyebab kurang optimalnya mekanisme penganggaran khususnya belanja farmasi sehingga dapat berdampak pada kegiatan pelayanan di RSUP Dr. M. Djamil Padang.

## 1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan beberapa manfaat sebagai berikut :

1. Bagi satuan kerja BLU, diharapkan penelitian ini dapat memberikan masukan dalam hal penyusunan anggaran yang efektif dan efisien, sehingga dapat meningkatkan kinerja pelayanan di masa yang akan datang.
2. Bagi akademisi, penelitian ini dapat menjadi referensi dan bahan perbandingan informasi untuk kajian topik-topik dan menambah wawasan ilmu

pengetahuan khususnya dalam hal penganggaran di BLU serta dapat dipakai sebagai referensi bagi penelitian selanjutnya.

3. Bagi penulis adalah dapat menambah ilmu dan wawasan tentang penganggaran BLU serta memenuhi persyaratan untuk menyelesaikan pendidikan pada Program Studi Magister Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Andalas.

#### 1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini dibagi dalam lima bab seperti berikut :

Bab Pertama ini merupakan bab Pendahuluan, yang akan menguraikan tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

Selanjutnya pada Bab Kedua berupa Tinjauan Pustaka. Pada bab ini diuraikan mengenai pengertian BLU, tujuan dan azas dibentuknya BLU, karakteristik BLU, persyaratan BLU, definisi anggaran, pentingnya anggaran sektor publik, fungsi anggaran sektor publik, jenis anggaran sektor publik, prinsip anggaran sektor publik, tahap penyusunan anggaran dan regulasi penganggaran pada BLU, penelitian-penelitian sebelumnya dan kerangka pemikiran.

Pada Bab Ketiga menguraikan Metodologi Penelitian yang meliputi metode penelitian, lokasi dan waktu penelitian, data dan sumber data, dan metode analisis data.

Seterusnya Bab Keempat merupakan Pembahasan yang mengemukakan tentang profil RSUP Dr. M. Djamil Padang, menganalisis proses penyusunan anggaran dan mengidentifikasi faktor-faktor penyebab kurang optimalnya mekanisme

penganggaran khususnya belanja farmasi sehingga dapat berdampak pada kegiatan pelayanan di RSUP Dr. M. Djamil Padang.

Pelaporan penelitian ini diakhiri dengan Bab lima sebagai bab Penutup, yang akan memuat kesimpulan akhir dari penelitian serta saran-saran bagi kemungkinan pengembangan penelitian lanjutan.

