

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) 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 UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara). Di lingkungan pemerintahan di Indonesia, terdapat banyak satuan kegiatan yang berpotensi untuk dikelola secara lebih efisien dan efektif melalui pola BLUD. Karena pelayanan publik terkait erat dengan jasa dan barang dipertukarkan maka pelayanan atas komoditi berupa barang atau jasa dengan mempergunakan sarana milik umum yang dapat dilakukan oleh orang/badan seperti Rumah Sakit Umum Daerah.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, membuka koridor baru bagi penerapan basis kinerjanya di lingkungan pemerintah. Dalam Pasal 68 dan Pasal 69 dari undang-undang tersebut, instansi pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya memberikan pelayanan kepada masyarakat, dapat menerapkan pola pengelolaan keuangan yang fleksibel dengan menonjolkan produktivitas, efisiensi dan efektivitas. Instansi demikian, dengan sebutan umum sebagai Badan Layanan Umum (BLU), diharapkan dapat memberi contoh kongkrit yang menonjol dari penerapan manajemen keuangan berbasis pada hasil (kinerja).

BLU juga menjadi salah satu produk reformasi pengelolaan keuangan negara, yang salah satunya adalah terjadi pergeseran dari penganggaran tradisional yang sekedar membiayai masukan (input) atau proses, kepenganggaran berbasis kinerja.

BLUD beroperasi sebagai unit kerja kementerian Negara/lembaga/pemerintah daerah untuk tujuan pemberian layanan umum yang pengelolaannya berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh instansi induk yang bersangkutan dan tidak terpisah secara hukum dari instansi induknya. Dalam teori tersebut Pimpinan Pusat Lembaga idealnya memberikan kesempatan melalui mandat dalam sebuah bentuk kontrak kinerja kepada pimpinan dari setiap satuan kerja (satker) yang berbentuk badan layanan umum dalam melaksanakan serta mengelola program-programnya secara professional dan akuntabel.

Pola Pengelola Keuangan Badan Layanan Umum/Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLU/BLUD) bukanlah BUMN/BUMD yang sudah mengedepankan keuntungan perusahaan (profit oriented). Karena, akuntabilitas pengelolaan keuangan BLU/BLUD masih di dalam entitas pemerintah daerah, belum dipisahkan. Harus di pahami bahwa BLU/BLUD bukan sebuah badan seperti halnya Badan Pengelola Jaminan Sosial (BPJS) atau Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Untuk itu, SKPD bisa menerapkan PPK-BLUD, baik Unit Pengelola Teknis (UPT), RSUD, maupun Puskesmas. Rumah sakit merupakan institusi publik yang berperan penting dalam peningkatan taraf kesehatan masyarakat suatu Negara.

Rumah sakit dituntut untuk memberikan pelayanan optimal bagi masyarakat, selalu melakukan pengembangan, mandiri dalam pengelolaannya serta memberikan

pelayanan yang bermutu dan terjangkau bagi masyarakat. RSUD Naibonat merupakan rumah sakit umum daerah (RSUD) di kota kupang. Rumah sakit ini melayani pasien baik dari kota kupang maupun dari luar daerah karena merupakan jenis rumah sakit umum. Pelayannya juga berkualitas dengan alat-alat medis modern dan lengkap. Jam jenguk pasien RSUD juga diatur dengan baik agar pasien baik anak dan dewasa dapat istirahat maksimal. Implementasi PPK-BLUD 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. Rumah Sakit Umum Daerah masih menghadapi kendala dalam implementasi PPK-BLUD diantaranya aturan pelaksanaan untuk beberapa kegiatan yang belum ada, kelemahan sistem pengendalian internal, sistem manajemen pelayanan kesehatan yang belum terpadu.

Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah adalah pola pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktek-praktek bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Para informan juga memiliki pengetahuan yang baik tentang implementasi PPK-BLUD. Pemahaman dan pengetahuan yang baik adalah dasar yang baik dalam melaksanakan suatu kebijakan. Sedangkan rekomendasi penelitian ini yaitu setelah penerapan PPK-BLUD, sebaiknya terus dilakukan monitoring dan evaluasi secara terjadwal sehingga kekurangan yang ada selama ini dapat diperbaiki

dan masyarakat dapat menerima manfaat langsung dari perbaikan pelayanan rumah sakit.

Masnah (2012) menjelaskan bahwa dengan adanya fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan BLUD pada RSUD diharapkan meningkatkan kinerja pelayanan dan kinerja keuangan sehingga rumah sakit mampu memberikan pelayanan kesehatan yang optimal dan dapat bersaing dengan kompetitornya. Penerapan pola pengelolaan keuangan BLUD memberikan peluang bagi RSUD untuk bertindak lebih responsif dan agresif dalam menghadapi tuntutan masyarakat dan ekklasi perubahan yang cepat dibidang kesehatan dengan cara melaksanakan prinsip-prinsi pekonomi yang efektif dan efesien, namun tidak meninggalkan jati dirinya adalah mengemban misi social untuk memenuhi kebtuhan pelayanan kesehatan publik.

Rumah sakit merupakan sebuah institusi kesehatan yang bergerak di bidang jasa. Rumah sakit memiliki peran penting dalam pelaksanaan pelayanan kesehatan bagi masyarakat, oleh karena itu rumah sakit harus berupaya untuk menyelenggarakan pelayanan kesehatan sebaik-baiknya. Dunia medis saat ini mengalami perkembangan yang begitu pesat terutama pada bidang pelayanan. Rumah sakit juga memerlukan suatu alat untuk mengetahui kinerja keuangan dan pelayanannya. Penilaian kinerja digunakan untuk menilai peningkatan pencapaian tujuan rumah sakit sebagai public service dan sumber keuangan daerah sudah terlaksana sesuai dengan yang diharapkan atau belum. Lestari dkk (2009) menegaskan kualitas layanan kesehatan berbanding lurus dengan kinerja keuangan

rumah sakit dan tingkat kepuasan pasien rawat inap dan instalasi gawat darurat. Ada pula penelitian terdahulu dengan masalah yang sama dilakukan oleh :

- 1, Reni Riawati dan Firman Probadi berjudul Analisis implementasi pola pengelolaan keuangan BLUD di RS Panembahan Senopati Bantul, hasil penelitian menunjukkan bahwa Awal proses implementasi banyak dijumpai hambatan yang bersumber dari ketidakfahaman SDM baik dari manajemen maupun keuangan. Tidak adanya piranti pendukung berupa SK Bupati atau Peraturan Bupati serta kurangnya kompetensi SDM keuangan. Tahun 2011-2012 disusun 15 petunjuk pelaksana berbentuk SK dan Peraturan Bupati, tahun 2012 SDM keuangan diganti dengan personil berbasis akuntansi. Dengan BLUD SDM didorong untuk bekerja dengan efektif dan efisien, karena BLUD merupakan badan nirlaba yang tidak mencari keuntungan. RSUD dapat berkembang bila pendapatan dikelola secara efisien dengan penganggaran yang berorientasi pada standar mutu SPM.

Kesimpulan dan saran : Setelah 5 tahun mengimplentasi PPK-BLUD, saat ini regulasi telah berjalan dengan baik. Banyak rekomendasi eksternal untuk mempelajari PPK-BLUD di RSUD Panembahan Senopati. Ini merupakan bentuk pengakuan implementasi PPK-BLUD berjalan dengan baik disini.

2. Nurul Jahra, analisis implementasi pola pengelolaan BLU pada RSD Kalisat Jember, hasil penelitian menunjukkan bahwa Berdasarkan analisa hasil dan pembahasan yang telah dilakukan pada Rumah Sakit Daerah Kalisat kaitannya dengan adanya penerapan PPK-BLU, maka diambil kesimpulan sebagai berikut:

- Penerapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK – BLU) memberikan pengaruh terhadap Kinerja Keuangan Rumah Sakit Daerah Kalisat Kabupaten Jember.
- Penerapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK – BLU) memberikan pengaruh terhadap Kinerja Pelayanan Rumah Sakit Daerah Kalisat Kabupaten Jember.
- Penerapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK – BLU) memberikan pengaruh terhadap Mutu Layanan dan Manfaat di Rumah Sakit Daerah Kalisat Kabupaten Jember

Penerapan PPK BLUD yang memberikan fleksibilitas dan keleluasaan dalam pengelolaan keuangan memberikan kemudahan bagi RSD Kalisat – Jember. Terlihat dari kenaikan kinerja keuangan, kinerja pelayanan, serta kinerja mutu dan manfaat bagi masyarakat RSD Kalisat sesudah menerapkan PPK BLUD dibandingkan sebelum menerapkan PPK BLUD. Hal ini disebabkan karena Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) telah menerapkan PSAK 24 sehingga penyajian laporan keuangan lebih memiliki akuntabilitas yang tinggi, transparansi dan auditable yang berujung pada penetapan tariff dan penyusunan anggaran yang berbasis kinerja. Selain itu BLUD memberikan kemudahan dalam menyediakan sarana dan prasarana pelayanan pasien, membuat jumlah kunjungan pasien RSD Kalisat mengalami kenaikan sehingga mempengaruhi nilai BOR, TOI, BTO, ALOS, GDR, dan NDR. Semakin tinggi kenaikan kunjungan semakin besar pendapatan yang diperoleh Rumah Sakit .Kondisi tersebut menggambarkan bahwa implementasi PPK BLUD

memberikan kemudahan RSD Kalisat dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

1. Hasil penelitian dari Jondra Jaya Putra, dkk (2010) yang berjudul Implementasi badan layanan umum daerah RSUD Rokan Hulu, menunjukkan bahwa secara umum RSUD Rokan Hulu belum dapat mengimplementasikan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) secara baik, khususnya mengenai pengelolaan keuangan dan pengadaan barang dan jasa BLUD. Kondisi tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktornya itu sikap integritas, kuantitas dan kualifikasi Sumber Daya Manusia yang dibutuhkan serta system dan prosedur (SOP) untuk bias menerapkan pola pengelolaan keuangan dan pengadaan barang dan jasa BLUD.

Rumah Sakit Umum Daerah Naibonat (RSUD) Kupang merupakan Rumah Sakit milik pemerintah Daerah Kabupaten Kupang. Rumah sakit ini dibangun sebagai bentuk kepedulian pemerintah terhadap kebutuhan masyarakat akan layanan kesehatan di Kabupaten Kupang mengingat belumlah rumah sakit rujukan bagi daerah Di samping itu, permasalahan lain yang muncul yaitu masalah terbatasnya anggaran yang tersedia bagi operasional Rumah Sakit sehingga tidak mampu mengembangkan mutu. Berikut adalah data keuangan RSUD Naibonat dari tahun 2017-2021.

**Tabel 1.1**  
**Laporan Anggaran dan Realisasi Pendapatan**  
**Tahun 2017-2021**

Tahun	Pendapatan		%
	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	
2017	4.300.000.000,00	5.250.203.238,00	122,09
2018	9.000.000.000,00	7.070.630.496,00	78,56
2019	7.500.000.000,00	6.081.031.791,00	81,08
2020	7.500.000.000,00	6.625.751.844,00	88,34
2021	5.000.000.000,00	3.761.110.139,00	75,22

(Sumber : LRA RSUD Naibonat kabupaten kupang, 2022)

**Tabel 1.2.**  
**Laporan Anggaran dan Realisasi Belanja**  
**Tahun 2017-2021**

Tahun	Belanja		%
	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	
2017	30.920.376.537,00	27.551.978.304,00	89,10
2018	29.083.177.648,00	22.869.251.081,00	78,63
2019	48.603.101.466,00	41.290.209.157,00	84,95
2020	31.292.642.588,00	25.938.357.024,00	82,88
2021	43.076.549.696,00	39.621.185.690,00	91,97

(Sumber : LRA RSUD Naibonat Kabupaten Kupang, 2022)



Berdasarkan tabel 1.1 dan 1.2 dapat dilihat bahwa pendapatan dan belanja RSUD Naibonat dari tahun ke tahun mengalami fluktuasi yaitu pendapatan pada tahun 2017 terealisasi sebesar 122,09 % melebihi dari target yang dianggarkan, dan belanja terealisasi sebesar 89,10%. Realisasi pendapatan pada tahun 2018 mengalami penurunan dibandingkan pada tahun sebelumnya yaitu terealisasi sebesar 78,56% sedangkan belanja sebesar 78,63%. Selanjutnya di tahun 2019 realisasi pendapatan meningkat sebesar 81,08%, dan belanja mendapat peningkatan juga sebesar 84,95%. Realisasi pendapatan pada tahun 2020 mendapatkan peningkatan sebesar 88,34%, dan belanja mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun sebelumnya yaitu sebesar 82,88 %. Realisasi pendapatan pada tahun 2021 mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun sebelumnya yaitu sebesar 75,22%, dan belanja mengalami peningkatan sebesar 91,97 %.

Para informan juga memiliki pengetahuan yang baik tentang implementasi PPK-BLUD. Pemahaman dan pengetahuan yang baik dari adalah dasar yang baik dalam melaksanakan suatu kebijakan. Sedangkan rekomendasi penelitian ini yaitu setelah penerapan PPK-BLUD, sebaiknya terus dilakukan monitoring dan evaluasi secara terjadwal sehingga kekurangan yang ada selama ini dapat diperbaiki dan masyarakat dapat menerima manfaat langsung dari perbaikan pelayanan rumah sakit.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas maka penelitian tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : **ANALISIS POLA PENGOLAAN KEUANGAN BADAN LAYANAN UMUM DAERAH (BLUD). (STUDI KASUS PADA RUMAH SAKIT UMUM DAERAH NAIBONAT)**

## **1.2. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang diketahui rumusan masalah pada penelitian ini adalah: Analisis pola pengelolaan keuangan BLUD dilihat dari faktor sikap integritas, kuantitas dan kualifikasi Sumber Daya Manusia serta sistem dan prosedur (SOP)

## **1.3. PERSOALAN PENELITIAN**

Berdasarkan latar belakang di atas maka yang menjadi persoalan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimana pola pengelolaan keuangan BLUD RS Naibonat menurut aspek Sikap integritas?
- 2) Bagaimana pola pengelolaan keuangan BLUD RS Naibonat menurut aspek kuantitas dan kualitas Sumber daya manusia?
- 3) Bagaimana pola pengelolaan keuangan BLUD RS Naibonat menurut aspek sistem dan prosedur?

## **1.4 Tujuan dan manfaat penelitian**

### **1.4.1. Tujuan penelitian**

Penelitian ini adalah berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah

- (1) Untuk mengetahui pola pengelolaan keuangan BLUD RSUD Naibonat menurut aspek Sikap integritas.
- (2) Untuk mengetahui pola pengelolaan keuangan BLUD RSUD Naibonat menurut aspek kuantitas dan kualitas Sumber daya manusia.
- (3) Untuk mengetahui pola pengelolaan keuangan BLUD RSUD Naibonat menurut aspek sistem dan prosedur.

### **1.4.2 Manfaat penelitian**

#### **1.4.2.1. Manfaat Akademik**

Penelitian ini juga diharapkan sebagai sumber rujukan bagi penelitian lain dibidang yang sama terutama bagi mahasiswa Fakultas Ekonomi dan penelitian lain dalam bidang yang sama.

#### **1.4.2.2. Manfaat praktis**

1) Bagi Mahasiswa

Melalui penelitian ini diharapkan mampu menambah dan mengembangkan wawasan serta memper oleh kesempatan untuk mendalami dan memperluas pengetahuan, terutama dalam Pengaruh

Kinerja Pengelolaan Keuangan Terhadap Tingkat Kemandirian pada Rumah Sakit Umum Daerah Naibonat.

2) Bagi Insitusi/Rumah Sakit

Diharapkan penelitian ini dapat membantu institusi untuk menganalisa sejauh mana pola pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum yang memberikan dampak pada peningkatan mutu layanan dan meningkatkan pendapatan.