

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Cita-cita bangsa Indonesia dalam rangka memajukan kesejahteraan umum, dan keadilan sosial diamanatkan melalui Undang-Undang Dasar (UUD) tahun 1945 Pasal 28H ayat 1 bahwa setiap orang berhak memperoleh pelayanan kesehatan, selanjutnya pasal 34 ayat 3 dinyatakan negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Salah satu kewajiban pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui prinsip *good governance* merupakan pencerminan hak konstitusional bagi warga negara untuk mendapatkan pelayanan dasar di bidang kesehatan. Dengan demikian pemerintah dituntut untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesehatan dengan suatu standar tertentu agar dapat memberikan pelayanan yang bermutu bagi seluruh lapisan masyarakat secara adil dalam rangka mewujudkan tujuan negara. Sebagai suatu perwujudan *good governance* di Indonesia yang menekankan pada prinsip akuntabilitas, pada mulanya ditandai dengan pemerintah melakukan reformasi di bidang pengelolaan keuangan negara yang menekankan penganggaran berbasis kinerja, dengan harapan dapat tercapainya keselarasan antara kebijakan yang dibuat dengan *outcome/output* yang dihasilkan. Kinerja pelayanan publik menjadi aspek yang krusial sebagai tolok ukur masyarakat dalam menilai keberhasilan pemerintah dalam menjalankan amanat UUD Tahun 1945 dan mewujudkan *good governance* di Indonesia.

Dalam Undang-Undang (UU) Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik diamanatkan bahwa setiap Penyelenggara Pelayanan publik wajib menyusun, menetapkan, dan menerapkan Standar Pelayanan. Standar pelayanan dimaksudkan sebagai tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan, dalam rangka mewujudkan pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau dan terukur sebagai upaya meminimalisir terjadinya penyimpangan atau penurunan kinerja

dalam penyelenggaraan pelayanan. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah salah satunya adalah pelayanan dalam bidang kesehatan dengan membangun sarana prasarana pendukung antara lain rumah sakit.

Sesuai UU Nomor 44 tahun 2009 tentang Rumah Sakit pasal 7 ayat 3 Rumah Sakit yang didirikan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah harus berbentuk Unit Pelaksana Teknis dari Instansi yang bertugas di bidang kesehatan, Instansi tertentu, atau Lembaga Teknis Daerah dengan pengelolaan Badan Layanan Umum (BLU) atau Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Implementasi perubahan kelembagaan menjadi BLU / BLUD, dalam aspek teknis keuangan dan medis diharapkan rumah sakit akan memberi kepastian mutu dan kepastian biaya menuju pada pelayanan kesehatan yang lebih baik. Konsepsinya, pelayanan publik akan semakin baik karena dikelola secara bisnis yang menekankan efisiensi dan efektivitas dalam pemakaian sumberdaya untuk menghasilkan layanan. Pengelolaan kinerja yang komprehensif sangat dibutuhkan dalam upaya mencapai akuntabilitas publik, agar organisasi tidak hanya fokus pada pendapatan saja, namun juga fokus kepada pengguna layanan (*customer-focus*) serta memperhatikan efisiensi proses bisnis dan kepuasan pegawai.

Kemudian sesuai perkembangan penerapan pengelolaan keuangan diterbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan BLUD. Organisasi Perangkat Daerah (OPD) atau Unit Kerja pada OPD di lingkungan pemerintah daerah yang dibentuk BLUD bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktifitas. Pola Pengelolaan Keuangan BLUD (PPK-BLUD) diberikan fleksibilitas berupa keluasaan untuk menerapkan praktik-praktik bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, sebagai pengecualian dari ketentuan pengelolaan keuangan daerah pada umumnya.

Rumah Sakit Ernaldi Bahar merupakan salah satu BLUD pelayanan kesehatan di kota Palembang yang berakreditasi A dan menjadi rumah sakit

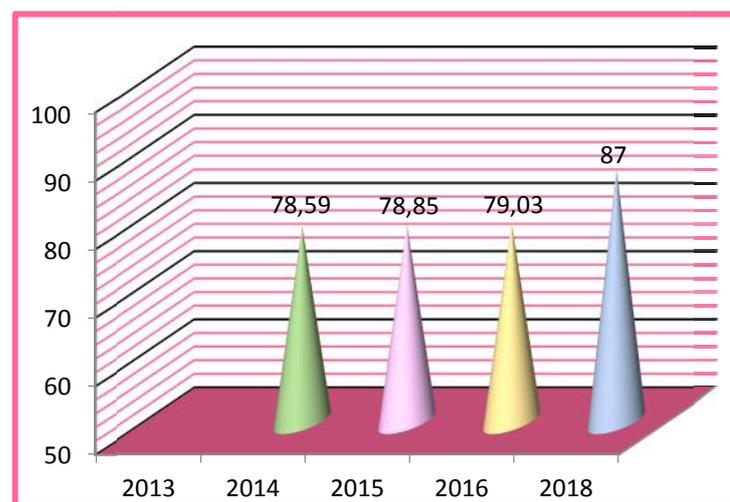
rujukan se-Sumatera Selatan. Sesuai Peraturan Gubernur Sumsel Nomor: 841/KPTS/BPKAD/2013 Rumah Sakit Ernaldi Bahar ditetapkan sebagai OPD yang menerapkan PPK-BLUD bertahap dan telah ditingkatkan menjadi BLUD penuh pada tahun 2016. Hal ini membuktikan bahwa Rumah Sakit Ernaldi Bahar telah memenuhi persyaratan substantif dan teknis juga persyaratan administratif dengan memuaskan sesuai persyaratan yang ditetapkan pada Permendagri No. 61 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan BLUD. Dengan status BLUD penuh yang dimiliki, maka Rumah Sakit Ernaldi Bahar berhak untuk menyelenggarakan fleksibilitas anggaran. Oleh karena itu Rumah Sakit Ernaldi Bahar tidak dapat terlepas dari tuntutan dan harapan masyarakat untuk memberikan pelayanan yang bermutu tinggi sehingga dapat memenuhi kebutuhan pasien dan meningkatkan kepercayaan kepada masyarakat akan pentingnya penanganan kesehatan jiwa sebagai suatu bentuk akuntabilitas publik.

Kemajuan suatu BLUD sejalan dengan pola pengelolaan keuangan yang diberikan oleh pemerintah secara khusus berupa keistimewaan diantaranya kemandirian, kebebasan/fleksibilitas, hingga otonomi dalam mengelola keuangan dan administrasinya dalam penyelenggaraan pelayanan publik tentunya diiringi berbagai konsekuensi dalam pelaksanaannya. Pemerintah harus menekankan akuntabilitas publik BLUD, sehingga misi pemerintah dalam mewujudkan pelayanan publik yang prima dapat terpenuhi. Seperti yang dikemukakan Adhani (2016: 62) rumah sakit dikelola dengan menggunakan sistem pertanggungjawaban dan akuntabilitas publik sebagai alat monitoring dan evaluasi rumah sakit. Sesuai Permendagri Nomor 61 tahun 2007 pasal 127 ayat 2 bahwa evaluasi dan penilaian kinerja bertujuan untuk mengukur tingkat pencapaian hasil pengelolaan BLUD sebagaimana ditetapkan dalam renstra bisnis pada tahap perencanaan dan Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) pada tahap penganggaran.

Salah satu agenda reformasi yang tertuang pada UU Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah adanya pergeseran dari penganggaran tradisional menjadi penganggaran berbasis kinerja. Dengan basis kinerja ini, penganggaran berorientasi pada output peningkatan pelayanan publik. Salah satu instrumen untuk memperkuat pelaksanaan anggaran berbasis kinerja yaitu dengan

memperhatikan Standar Pelayanan Minimal (SPM) sebagaimana hal ini telah dijelaskan pada Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) Nomor 43 tahun 2016 tentang SPM Bidang Kesehatan. SPM merupakan salah satu program strategis nasional, UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa Kepala Daerah yang tidak melaksanakan program strategis nasional akan dikenakan sanksi yaitu sanksi administratif, diberhentikan sementara selama 3 bulan, sampai dengan diberhentikan sebagai kepala daerah. Hal ini menunjukkan keseriusan pemerintah dalam mengawal pelaksanaan akuntabilitas publik BLUD untuk dijalankan sesuai asas-asas umum pemerintah dan korporasi yang baik.

Mutu pelayanan publik yang prima dan kualitas kinerja pelayanan publik dapat dilihat dari Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM). Kepuasan masyarakat terhadap suatu pelayanan merupakan suatu tingkat perasaan yang timbul sebagai akibat dari kinerja pelayanan yang diperolehnya dibandingkan dengan apa yang diharapkan. Tingginya nilai IKM adalah perwujudan pertanggungjawaban pemberi layanan terhadap pemenuhan kebutuhan layanan publik, sehingga selanjutnya pemerintah mengetahui dengan pasti apa yang menjadi kebutuhan publik. Berikut ini pencapaian indikator survei kepuasan masyarakat terhadap pelayanan rumah sakit Ernaldi Bahar yang diverbalisasikan pada gambar 1.1.



Sumber: LAKIP RS Ernaldi Bahar tahun 2016

Gambar 1.1
Capaian Indikator Survei Kepuasan Masyarakat terhadap
Pelayanan Rumah Sakit

Dari grafik (gambar 1.1) dapat dilihat bahwa adanya penurunan kepuasan masyarakat terhadap pelayanan rumah sakit. Pada tahun 2014 dari target yang ditetapkan sebesar **70%** telah tercapai sebesar 78,59%, dengan persentase capaian kinerja sebesar 112,27%. Pada tahun 2015 capaian indikator IKM (Indeks Kepuasan Masyarakat) mencapai 78,85% dari target sebesar **85%** atau tercapai sebesar 92,76%. Tahun 2016 capaian indikator IKM hanya tercapai 79,03% atau sebesar 97,57% dari target **81%**. Hal ini menunjukkan dengan target 81% yang mana persentase ini lebih kecil dari target tahun sebelumnya yaitu 85% rumah sakit Ernaldi Bahar masih belum mencapai target pada penilaian kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan.

Jika dilihat dari rencana strategis rumah sakit Ernaldi Bahar tahun 2013 sampai dengan tahun 2018 terdapat identifikasi permasalahan berdasarkan tugas dan fungsi rumah sakit pada aspek anggaran/dana beberapa faktor internal yang mempengaruhi upaya peningkatan pelayanan rumah sakit Ernaldi Bahar yaitu: 1) Masih terbatasnya ketersediaan anggaran dari pemerintah daerah; 2) Belum seluruh pegawai memahami perubahan status menjadi BLUD; 3) Penerimaan rumah sakit dari pendapatan operasional masih terbatas.

Ketersediaan anggaran dari pemerintah daerah tentu tidak bisa sepenuhnya menjadi tonggak kekuatan suatu BLUD dalam meningkatkan pelayanan. Sesuai dengan prinsip kemandirian pada BLUD dimana pemerintah daerah mengharapkan dengan diterapkannya PPK-BLUD suatu instansi dapat meningkatkan kemandiriannya. Penggunaan secara optimal atas pendapatan yang bersumber dari kegiatan operasional BLUD itu sendiri untuk kemudian digunakan dalam upaya meningkatkan pelayanan dengan menganut *flexible budget*. Suatu sistem yang telah disusun dengan baik seharusnya didukung oleh pemangku kepentingan yang mampu menjalankannya. Demikian juga pada sistem pengelolaan keuangan BLUD ini seharusnya dimengerti dan dipahami oleh semua pegawai, sehingga dapat dijalankan dan mencapai tujuan dalam meningkatkan pelayanan dengan penggunaan input secara optimal. Seharusnya ini menjadi perhatian khusus bagi pihak pimpinan dan manajemen BLUD, karena ketika

pegawai tersebut tidak memahami nilai-nilai dan budaya organisasinya tentu akan sulit untuk mengerti tanggungjawabnya.

Penelitian ini mengacu pada **Safaruddin dan Basri (2016)** yang mengungkapkan bahwa penerapan anggaran berbasis kinerja memberikan pengaruh positif signifikan terhadap akuntabilitas publik pada BPKAD Kota Kendari. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu penulis menambahkan unsur penelitian Standar Pelayanan Minimal (SPM) sebagai salah satu aspek untuk meningkatkan akuntabilitas publik. Hal ini sesuai dengan temuan yang diungkapkan oleh Aan (2014) dalam kajiannya yang juga sesuai dengan PP Nomor 65 tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan SPM yang menjelaskan bahwa SPM dapat menjadi alat untuk meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah terhadap masyarakat. Sebaliknya, masyarakat dapat mengukur sejauhmana pemerintah daerah dapat memenuhi kewajibannya dalam menyediakan pelayanan publik. Berdasarkan uraian di atas , penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja dan Standar Pelayanan Minimal Terhadap Akuntabilitas Publik BLUD Rumah Sakit Ernaldi Bahar Provinsi Sumatera Selatan.”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka penulis dapat merumuskan permasalahan yang akan diangkat dalam penelitian ini, yaitu:

1. Apakah anggaran berbasis kinerja berpengaruh terhadap akuntabilitas publik BLUD ?
2. Apakah standar pelayanan minimal berpengaruh terhadap akuntabilitas publik BLUD?
3. Apakah anggaran berbasis kinerja dan standar pelayanan minimal, secara bersama-sama berpengaruh terhadap akuntabilitas publik BLUD?

1.3 Batasan Masalah

Penelitian ini memiliki batasan masalah yang diteliti agar lebih fokus dan tidak meluas. Batasan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Penelitian ini sehubungan dengan penerapan anggaran berbasis kinerja, standar pelayanan minimal dan akuntabilitas publik BLUD.
2. Penelitian ini dilakukan di Provinsi Sumatera Selatan, dengan unit pengamatan rumah sakit Ernaldi Bahar sebagai entitas BLUD.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas publik.
2. Untuk menguji pengaruh standar pelayanan minimal terhadap akuntabilitas publik.
3. Untuk menguji pengaruh anggaran berbasis kinerja, dan standar pelayanan minimal terhadap akuntabilitas publik.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Penelitian yang akan dilaksanakan diharapkan dapat memberikan manfaat bagi penulis maupun bagi pihak lain yang berkepentingan.

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dalam penelitian-penelitian selanjutnya terkait dengan topik sejenis, serta memberikan wawasan pengetahuan yang lebih luas mengenai pengaruh anggaran berbasis kinerja dan standar pelayanan minimal terhadap akuntabilitas publik BLUD (Badan Layanan Umum Daerah).

2. Manfaat Praktis

- a) Bagi Instansi

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan acuan bagi rumah sakit Ernaldi Bahar dalam upaya meningkatkan akuntabilitas publik melalui penerapan anggaran berbasis kinerja dan pengimplementasian

standar pelayanan minimal sesuai peraturan daerah yang berlaku. Dengan demikian dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap kredibilitas mutu pelayanan dan kinerja pelayanan rumah sakit Ernaldi Bahar.

b) Bagi Lembaga Politeknik Negeri Sriwijaya

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi literatur yang bermanfaat dan menambah wawasan khususnya di jurusan akuntansi program studi akuntansi sektor publik serta menjadi referensi bagi penelitian di masa yang akan datang.