**BAB I**

**PENDAHULUAN**

* 1. **Latar Belakang Permasalahan**

Tuntutan masyarakat terhadap layanan publik di Indonesia masih menjadi fenomena besar di era globalisasi saat ini. Stigma masyarakat terhadap pelayan yang diselenggarakan oleh pemerintah, dinilai kurang mampu bersaing dengan pihak swasta khususnya di bidang kesehatan. Puskesmas sebagai pusat pelayanan kesehatan tingkat pertama yang menyelenggarakan kegiatan pelayanan kesehatan, dituntut menyelenggarakan pelayanan yang berkualitas dan memadai bagi masyarakat. Kegiatan peningkatan pelayan ini dihadapkan dengan kendala bahwa puskesmas semula merupakan UPTD yang terikat dengan pola pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Sesuai dengan Undang-undang Keuangan Negara No. 1 tahun 2004 tentang pembendaharaan negara, semua pendapatan negara bukan pajak harus disetorkan duhulu ke kas daerah tanpa dapat digunakan secara langsung.

Puskesmas sebagai UPTD tidak memungkinkan menyelesaikan permasalahan keuangan seperti pengadaan alat kesehatan dan obat-obatan dalam kondisi mendesak karena pengadaan harus sesuai dengan anggaran yang dibuat sebelumnya. Keterbatasan penggunaan dana ini lah yang menjadi faktor utama puskesmas sulit untuk meningkatkan pelayan kepada masyarakat. Keputusan Walikota Palembang Nomor 443 Tahun 2011 merupakan salah satu solusi yang dilakukan pemerintah kota Palembang dalam rangka meningkatkan pelayanan kesehatan masyarakat di wilayah kota Palembang. Keputusan tersebut menetapkan puskesmas se-kota Palembang sebagai Unit Kerja yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) dengan memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan dan kemandirian puskesmas untuk mengelola keuangannya berdasarkan prinsip ekonomis, produktifitas dan penerapan praktik yang sehat.

Puskesmas yang telah menjadi BLUD (PPK BLUD) dapat menggunakan pendapatan negara bukan pajak baik dari dana kapitasi BPJS maupun dari layanan pasien secara langsung tanpa harus disetor dahulu ke kas negara, sehingga puskesmas dapat secara langsung menggunakan pendapatan tersebut untuk membiayai belanja dan kebutuhan puskesmas. Namun, Akuntabilitas keuangan dalam bentuk laporan keuangan menjadi kewajiban yang harus di penuhi oleh Puskesmas. Kinerja Anggaran Puskesmas selain dibuat sebagai bentuk mekanisme Akuntabilitas terhadap Kinerja anggaran, pembuatan kinerja anggaran digunakan sebagai alat pengendalian, evaluasi kinerja manajerial puskesmas serta menjadi dasar pengambilan keputusan oleh pihak-pihak yang berkepentingan.

Pelaporan keuangan dengan Pola Pengelolaan BLUD ini, membuat puskesmas mempunyai posisi ganda yakni sebagai entitas pelaporan maupun entitas akuntansi terkait pelaporan keuangannya. Pertama sebagai entitas pelaporan, BLUD puskesmas wajib memberikan pelaporan yang menyeluruh atas penggunaan seluruh sumber daya yang dikuasai kepada pihak pihak yang berkepentingan, terutama pihak eksternal seperti donator. Akuntansi dan laporan keuangan BLUD puskesmas sebagai entitas pelaporan diselenggarakan sesuai dengan Standar Akuntansi Keuangan yang diterbitkan oleh asosiasi profesi akuntansi Indonesia (PP 23 Tahun 2005 pasal 26 ayat 2). Kedua sebagai entitas akuntansi, BLUD puskesmas diwajibkan menyusun laporan keuangan yang akan dikonsolidasikan dengan entitas akuntansi yang membawahinya. Jenis laporan yang akan dikonsolidasi ini disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (PP 23 Tahun 2005 pasal 27 ayat 7). Sehingga sampai dengan tahun 2015 puskesmas masih diwajibkan menyusun 2 (dua) jenis laporan keuangan yaitu Laporan Keuangan yang mengacu pada Standar Akuntansi Keuangan dan Laporan Keuangan yang mengacu pada Standar Akuntansi Pemerintahan.

Penyederhanaan dalam pelaporan keuangan ini pun tidak menjamin puskesmas dapat menyusun pelaporan kinerja anggaran yang berkualitas khususnya dalam aspek ketepatan waktu. Hal ini dibuktikan bahwa sampai tahun anggaran 2018, Dinas Kesehatan sebagai entitas yang membawahi BLUD puskesmas menjadi satu dari empat dinas yang mengalami keterlambatan pengumpulan laporan keuangan. Sekretaris Daerah (Sekda) kota Palembang menganggap keterlambatan ini dapat membahayakan penilaian BPK terhadap laporan keuangan yang selama 6 tahun berturut-turut mendapatkan opini wajar tanpa pengecualian (WTP). (Sripoku.com, 2018). Berdasarkan observasi secara langsung dengan metode wawancara pada Dinas Kesehatan bulan april 2018, keterlambatan pengumpulan laporan keuangan tersebut dikarenakan terdapat beberapa puskesmas yang terlambat mengumpulkan laporan keuangannya. Keterlambatan tersebut menyebabkan proses konsolidasi laporan keuangan menjadi terhambat. Kesahalan-kesalahan yang terjadi pada laporan keuangan BLUD puskesmas sebenarnya telah diminimalisir dengan telah diterapkannya PSAP 13. Ketepatan waktu *(timeliness)* merupakan salah satu faktor penting dalam menyajikan suatu informasi yang relevan. Karakteristik informasi yang relevan harus mempunyai nilai prediktif dan disajikan tepat waktu. Laporan keuangan sebagai sebuah informasi akan bermanfaat apabila informasi yang dikandungnya disediakan tepat waktu bagi pembuat keputusan sebelum informasi tersebut kehilangan kemampuannya dalam mempengaruhi pengambilan keputusan. Semakin cepat informasi diungkapkan, maka akan semakin relevan informasi tersebut bagi para pengguna laporan keuangan. Dampak dari ketidak tepatnya waktu mengakibatkan kesalahan dalam pengambilan keputusan atau resiko minimalnya keputusan yang diambil kurang berkualitas, meskipun tidak salah.

Akuntabilitas, dan transparansi adalah azas yang menentukan setiap kegiatan dan hasil akhir dari kinerja anggaran harus dapat dipertanggungjawabkan kepada yang berkepentingan dalam kinerja anggran. Ciri utama dalam pengelolaan anggaran yaitu akuntabilitas, transparansi dan tepat waktu. Terwujudnya laporan penggelolaan anggaran yang baik dan tepat waktu sangat dibutuhkan dalam laporan pengelolaan anggaran pada puskesmas dikarenakan apabilah ketepatan waktu tidak dijalankan oleh puskesmas maka dapat dikatakan bahwa kinerja anggaran yang di lakukan oleh puskesmas tidak berjalan dengan baik. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, merupakan upaya nyata untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara tersebut melalui penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip tepat waktu dan disusun mengikuti standar akuntansi pemerintahan yang telah diterima secara umum. Dalam Standar Akuntansi Pemerintahan disebutkan bahwa laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi keuangan.

Kenyataannya selama ini kinerja anggaran dalam proses penyusunan, pembahasan sampai pada penetapan APBD serta laporan keterangan pertanggungjawaban (LKPJ), umumnya perhatian lebih terfokus pada besarnya anggaran. Penyusunan anggaran lebih menekankan pada input, di mana perubahan terletak pada jumlah anggaran yang meningkat dibanding tahun sebelumnya. Kinerja anggaran lebih mengutamakan penyerapan anggaran dibandingkan melakukan penghematan dana anggaran sehingga banyak anggaran digunakan untuk hal-hal yang tidak perlu, tidak terjadi efisiensi anggaran, dan banyak penggunaan anggaran yang meyimpang dengan tujuan atau target kebijakan pemerintah. Permasalahan lain yaitu kinerja anggaran juga selama ini memiliki kelemahan perencanaan dalam pengalokasian anggaran belanja menyebabkan lemahnya kinerja pemerintah, sehingga ada unit kerja yang kelebihan pembiayaan dan ada pula unit kerja yang kekurangan pembiayaan. Permasalahan yang dapat diteliti dalam kinerja anggaran saat ini adalah menguatnya tuntutan pelaksanan akuntabilitas publik, transparansi publik dan ketetapan waktu oleh organisasi sektor publik seperti unit-unit kerja, baik pusat maupun daerah. Akuntabilitas publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkap segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pemberi amanah yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Sedangkan transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas, di mana seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.

Kepala Dinas Kesehatan Kota Palembang Gema Asiani mengungkapkan dalam DokterNews (2011) “39 Puskesmas dilingkup kota Palembang yang telah mengimplementasikan konsep BLUD diberi waktu selama tiga tahun untuk membenahi kualitas pengelolaan keuangannya, yang selama ini masih dilakukan secara swadaya sehingga dirasa tidak transparan dan belum memberikan kepuasan kepada masyarakat.” Upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi, ketepatan waktu dan akuntabilitas pengelolaan keuangan puskesmas adalah dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan kinerja anggaran. Untuk itu Dinas Kesehatan kota Palembang mengadakan pelatihan diantaranya dalam pembuatan laporan kinerja anggaran, sistem pencatatan serta pelaporan kinerja anggaran puskesmas di BLUD kepada seluruh bendahara, kepala puskesmas, dan kepala Tu puskesmas se-kota Palembang. (www.dinaskesehatan.palembang.go.id, 2012).

Pelatihan seluruh bendahara, kepala puskesmas, dan kepala Tu puskesmas tersebut merupakan salah satu cara pemerintah kota Palembang dalam proses peningkatan akuntabilitas, ketepatan waktu dan transparansi dalam penyusunan laporan kinerja anggaran. Kinerja anggaran merupakan kemampuan kinerja untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya dengan bekal pendidikan, pelatihan, dan pengalaman yang cukup memadai demi mencapai tujuan dengan efektif dan efisien. Dengan pelaksanaan fungsi dan kewenangannya sebagai bendahara, kepala puskesmas, dan kepala Tu puskesmas yang berkompeten sesuai dengan standar dan kebijakan yang ada maka peneliti menduga kualitas laporan kinerja anggaran yang disusun juga akan semakin baik.

Puskesmas merupakan bagian dari sektor publik yang selalu disoroti karena kinerja anggaran yang tidak efisien, kebocoran dana, pemborosan, dan juga selalu merugi. Tuntutan baru agar puskesmas ini meningkatkan pelayanan melalui perwujudan *Value for Money* dalam menjalankan atau melaksanakan kegiatannya. *Value for Money* merupakan konsep pengelolaan pelayanan umum yang berdasarkan pada tiga elemen utama, yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Kinerja anggaran dikaitkan dengan *Value for Money* karena masih banyaknya anggaran yang belum dilakukan secara ekonomi (biaya yang tinggi, hasil yang minim atau anggaran digunakan tidak berdasarkan pada kebutuhan atau skala prioritas, serta anggaran yang boros). Puskesmas seharusnya bisa memperbaiki sejumlah hal yang menjadi penyebab bahwa pelaksanaan anggaran yang tidak berdasar pada *Value for Money. Value for Money* harus dioperasionalkan dalam pengelolaan keuangan daerah karena dalam konteks otonomi daerah. Salah satu cara yang biasa dilakukan untuk evaluasi adalah dengan melakukan penilaian kinerja, mulai dari tahap perencanaan anggaran sampai pada tahap terlaksananya anggaran dengan menggunakan kosep *Value For Money*. Menurut Debi P, (2015:18), *Value For Money* merupakan suatu konsep pengelolaan yang mendasarkan pada tiga unsur elemen utama, yaitu ekonomi, efisiensi, efektivitas. Ekonomi adalah pemerolehan *Input* dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada harga yang terendah. Ekonomi terkait dengan sejauh mana suatu organisasi sektor publik dapat meminimalisir *Input resources* yang digunakan dengan menghindari pengeluaran yang boros (*inefisien*). Efisiensi merupakan pencapaian *output* yang maksimum dengan *Input* tertentu atau penggunaan *Input* yang terendah untuk pencapaian *output* tertentu. Efektifitas adalah tingkat pencapain dari hasil program dengan target yang ditetapkan. Secara singkat, efektivitas merupakan perbandingan *outcome* dengan *output*. Ketiga hal tersebut merupakan elemen pokok *Value For Money* yang saling terikat. Ketiga hal tersebut perlu ditambahkan dua elemen lagi yaitu keadilan (*equity*) dan pemerataan atau kesetaraan (*equality*). Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas maka peneliti tertarik untuk mengambil judul “Pengaruh Akuntabilitas, Ketepatan Waktu dan Transparansi terhadap Kinerja Anggaran dalam konsep *Value For Money* pada Puskesmas Kota Palembang”.

* 1. **Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang ditemukakan di atas maka rumusan masalahnya adalah sebagai berikut :

* 1. Bagaimana pengaruh akuntabilitas secara parsial terhadap kinerja anggaran dalam konsep *value for money* pada Puskesmas Kota Palembang?
  2. Bagaimana pengaruh ketepatan waktu secara parsial terhadap kinerja anggaran dalam konsep *value for money* pada Puskesmas Kota Palembang?
  3. Bagaimana pengaruh transparansi secara parsial terhadap kinerja anggaran dalam konsep *value for money* pada Puskesmas Kota Palembang?
  4. Bagaimana pengaruh akuntabilitas, ketepatan waktu dan transparansi secara simultan terhadap kinerja anggaran dalam konsep *value for money* pada Puskesmas Kota Palembang?
  5. **Batasan Masalah**

Penulis perlu membatasi ruang lingkup pembahasan pada penelitian ini agar lebih terarah dan tercapai pada tujuan dari penulisan skripsi ini, ruang lingkup pembahasan skripsi mengenai pada empat variabel yaitu Pengaruh Akuntabilitas, Ketepatan Waktu Dan Transparansi Terhadap Kinerja Anggaran dalan konsep *Value For Money* Pada Puskesmas Kota Palembang. Dalam penelitian ini hanya menyebarkan kuesioner kepada Puskesmas yang berterakreditasi yang menduduki jabatan di bidang yang berkaitan dengan kinerja anggaran yaitu Kepala Puskesmas, Kepala TU, dan Bendahara.

* 1. **Tujuan dan Manfaat Penelitian** 
     1. **Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah yang diuraikan di atas, maka penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Pengaruh Akuntabilitas terhadap Kinerja Anggaran dalam konsep *Value For Money* pada Puskesmas Kota Palembang secara parsial.
2. Untuk mengetahui Pengaruh Ketepatan Waktu terhadap Kinerja Anggaran dalam konsep *Value For Money* pada Puskesmas Kota Palembang secara parsial.
3. Untuk mengetahui Pengaruh Transparansi terhadap Kinerja Anggaran dalam konsep *Value For Money* pada Puskesmas Kota Palembang secara parsial.
4. Untuk mengetahui Pengaruh Akuntabilitas, Ketepatan Waktu dan Trasparansi terhadap Kinerja Anggaran dalam konsep *Value For Money* pada Puskesmas Kota Palembang secara simultan.
   * 1. **Manfaat Penelitian**

Dengan adanya penelitian ini, penulis berharap dapat memberikan manfaat yaitu :

1. Bagi Penulis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi sumber informasi, pengetahuan maupun wawasan baru khususnya tentangan hubungan Akuntabilitas, Ketepatan Waktu dan Trasparansi terhadap Kinerja Anggaran dalam konsep *Value For Money* pada Puskesmas Kota Palembang.

1. Bagi Perguruan Tinggi

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai tambahan informasi serta referensi bagi mahasiswa yang akan melakukan penulisan yang ada kaitannya dengan hubungan Akuntabilitas, Ketepatan Waktu dan Trasparansi terhadap Kinerja Anggaran dalam konsep *Value For Money* pada Puskesmas Kota Palembang.

1. Bagi Satuan Kerja Prangakat Dinas Kesehatan

Dapat digunakan sebagai bahan referensi dan pertimbangan bagi satuan Puskesmas yang sekiranya dapat membantu pemerintah Kota Palembang dalam meningkatkan Akuntabilitas, Ketepatan Waktu dan Trasparansi terhadap Kinerja Anggaran dalam konsep *Value For Money.*