

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah Penelitian**

Perkembangan manajemen keuangan daerah dan akuntansi pemerintah di Indonesia terus berjalan seiring dengan perkembangan kebutuhan dan tuntutan global. Penyempurnaan dan penyelarasan peraturan-peraturan yang terkait dengan keuangan daerah terus dilakukan untuk mencapai tata kelola pemerintahan yang baik agar adanya transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Pada era reformasi sekarang ini, pengelolaan keuangan daerah sudah mengalami berbagai perubahan dari waktu ke waktu. Perubahan tersebut merupakan rangkaian bagaimana suatu Pemerintah daerah dapat menciptakan *good governance* dan *clean government* dengan melakukan tata kelola pemerintah dengan baik. Keberhasilan dari suatu pembangunan di daerah tidak terlepas dari aspek pengelolaan keuangan daerah yang di kelola dengan manajemen yang baik pula (Sitompul, 2018). Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 Pasal 4 ayat 1 menyebutkan bahwa keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat. Serta semakin dipertegas melalui Pasal 54 ayat 2 yang menyatakan bahwa pelaksanaan belanja daerah harus didasarkan pada prinsip hemat, tidak mewah, efektif, efisien dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah memberikan keleluasaan terhadap pengelolaan keuangan daerah dengan menerapkan bisnis yang sehat untuk meningkatkan layanan kepada masyarakat. Pada peraturan tersebut dijelaskan bahwa SKPD atau Unit Kerja dapat membentuk Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) yang mempunyai tugas dan fungsi untuk menyelenggarakan pelayanan umum (Permendagri, 2018). Pelayanan umum tersebut berupa penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan kepada masyarakat yang diutamakan pada pelayanan kesehatan. Dengan adanya peraturan tersebut maka Pemerintah Daerah mendorong instansi-instansi kesehatan yang melakukan pelayanan kesehatan secara langsung kepada masyarakat untuk menerapkan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Unit kerja di bidang kesehatan yang dapat menerapkan BLUD adalah Rumah Sakit, Puskesmas, dan Balai Kesehatan (Restianto, 2015).

Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) bertujuan untuk meningkatkan pelayanan yang efektif dan efisien sejalan dengan praktik bisnis yang sehat. Dalam penerapannya terdapat keleluasaan bagi pengelola BLUD untuk melakukan pengelolaan keuangannya, khususnya dalam memanfaatkan pendapatan yang diterima dari masyarakat. Pendapatan yang diterima tidak lagi disetor ke kas daerah, melainkan dapat langsung dimanfaatkan untuk membiayai pengeluaran BLUD. Penetapan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) dapat berupa pemberian status BLUD secara penuh dan

status BLUD bertahap. Status BLUD secara penuh diberikan apabila seluruh persyaratan substantif, teknis dan administratif telah dipenuhi dengan memuaskan. Sedangkan status BLUD bertahap diberikan apabila persyaratan substantif dan teknis telah terpenuhi, namun persyaratan administratif belum terpenuhi secara memuaskan (Restianto, 2015).

Pemerintah memberikan sejumlah fleksibilitas untuk instansi yang menerapkan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) antara lain dalam pelaksanaan anggaran, termasuk pengelolaan pendapatan dan belanja, pengelolaan kas, dan pengadaan barang/jasa, pengelolaan barang, pengelolaan piutang, utang, investasi, pemanfaatan surplus, dan remunerasi. Dalam sektor kesehatan, konsep kebijakan otonomi memberi wewenang dan keleluasaan kepada Rumah Sakit, Puskesmas, dan Balai Kesehatan untuk mengelola sendiri anggaran dan pendapatannya guna membiayai kegiatannya.

Puskesmas Baturraden II merupakan salah satu puskesmas di Kabupaten Banyumas yang sebagian besar pendapatannya berasal dari retribusi masyarakat dengan menyediakan layanan rawat jalan. Puskesmas Baturraden II menerapkan Badan Layanan Umum Daerah dengan status penuh berdasarkan Keputusan Bupati Banyumas Nomor 900/995/Tahun 2017 tentang Penerapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum daerah Dengan Status Penuh Pada Unit Pelaksana Teknis Dinas Kesehatan Kabupaten Banyumas. Dalam memberikan pelayanan yang bermutu, terjangkau dan profesional, maka Puskesmas Baturraden II harus dikelola

secara profesional. Prinsip-prinsip efektivitas dan efisiensi, optimalisasi, benefit dan *cost* harus menjadi indikator dalam pelaksanaannya. Agar dalam pengelolaan Puskesmas dapat fleksibel dan responsif diperlukan suatu bentuk tata kelola keuangan yang fleksibel pula dengan disesuaikan pada Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah (Fahrudin, 2017).

Hal terpenting dalam menjalankan sebuah organisasi adalah anggaran. Menurut Halim dan Kusufi (2016) anggaran adalah dokumen yang berisi estimasi kinerja, baik berupa penerimaan dan pengeluaran, yang disajikan dalam ukuran moneter yang akan dicapai pada periode waktu tertentu dan menyertakan data masa lalu sebagai bentuk pengendalian dan penilaian kinerja. Anggaran pada Puskesmas Baturraden II terdiri atas Anggaran Pendapatan BLUD dan Anggaran Belanja Langsung BLUD. Proses penganggaran ini dimulai dari perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat.

Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam strategic planning suatu organisasi (Mahsun, 2013). Kinerja keuangan Puskesmas dapat dicapai melalui aspek ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Aspek ekonomi menekankan realisasi

pengeluaran lebih kecil dari anggarannya, aspek efisiensi menekankan *output* yang dihasilkan lebih besar dari *input*, dan aspek efektivitas menekankan realisasi pendapatan lebih besar dari anggarannya (Fahrudin, 2017). Kinerja keuangan Puskesmas Baturraden II merupakan salah satu bagian dari tanggungjawab keuangan negara. Kinerja pada Puskesmas Baturraden II dapat dilihat dari akuntabilitas dalam membuat laporan pertanggungjawaban keuangan yang disajikan pada setiap awal bulan, triwulan dan semester.

Tuntutan akan kualitas profesionalisme sektor publik dapat dinilai dengan konsep *value for money* (nilai daripada uang) dalam menjalankan aktivitasnya. *Value of money* adalah konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen utama yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas (Mardiasmo, 2009). *Value of money* dalam konteks otonomi daerah merupakan jembatan untuk menghantarkan Pemerintah Daerah mencapai *good governance*. Untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana publik (*public money*) yang mendasarkan konsep *value for money*, maka diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah yang baik. Hal tersebut dapat tercapai apabila pemerintah daerah memiliki sistem akuntansi yang baik (Fahrudin, 2017). Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara Pasal 1 ayat 6 menyebutkan tanggungjawab keuangan negara adalah kewajiban pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif dan transparan dengan memperhatikan

rasa keadilan dan kepatutan. Dari peraturan tersebut, konsep *value for money* merupakan salah satu elemen penilaian kinerja keuangan karena dalam konsep *value for money* diperhitungkan rasio ekonomi, rasio efisiensi dan rasio efektifitas yang merupakan bagian dari peraturan tersebut.

Berdasarkan latar belakang dan uraian diatas maka untuk mengetahui tingkat ekonomi, efisiensi dan efektivitas pelaksanaan realisasi anggaran BLUD Puskesmas Baturraden II menggunakan pendekatan *Value For Money*. Oleh karena itu penulis mencoba meneliti hal tersebut dalam penelitian yang berjudul : ***Value for Money Realisasi Anggaran Badan Layanan Umum Daerah Pada Puskesmas Baturraden II (Tahun 2017-2018)***.

## **B. Perumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah disajikan diatas, maka penulis mengajukan perumusan masalah pada penelitian ini adalah :

1. Bagaimana *value for money* realisasi anggaran badan layanan umum daerah pada Puskesmas Baturraden II tahun 2017?
2. Bagaimana *value for money* realisasi anggaran badan layanan umum daerah pada Puskesmas Baturraden II tahun 2018?

### **C. Batasan Masalah**

Agar penelitian ini tidak terlalu luas dan lebih terarah maka perlu diadakan pembatasan masalah yang difokuskan pada :

1. Penilaian realisasi anggaran badan layanan umum daerah Puskesmas Baturraden II pada tahun 2017 dan tahun 2018.
2. Dokumen yang diamati yaitu laporan realisasi anggaran badan layanan umum daerah tahun 2017 dan tahun 2018.
3. *Value for money* merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang diukur melalui tiga elemen utama yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas.

### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan identifikasi masalah diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui *value for money* realisasi anggaran badan layanan umum daerah pada Puskesmas Baturraden II tahun 2017.
2. Untuk mengetahui *value for money* realisasi anggaran badan layanan umum daerah pada Puskesmas Baturraden II tahun 2018.

## **E. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

### 1. Bagi Puskesmas Baturraden II

Diharapkan mampu memberikan manfaat dan masukan bagi Puskesmas Baturraden II mengenai pengelolaan keuangan sehingga nantinya penelitian ini dapat digunakan sebagai dasar pertimbangan dalam menyusun Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja BLUD di Puskesmas Baturraden II.

### 2. Bagi Penulis.

Penelitian ini diharapkan mampu menambah wawasan peneliti tentang tingkat ekonomi, efisiensi dan efektivitas pelaksanaan realisasi anggaran badan layanan umum daerah.

### 3. Bagi Universitas.

Diharapkan hasil penelitian ini dapat dipergunakan untuk pengembangan ilmu pengetahuan yang sejenis dan sebagai referensi perpustakaan.

### 4. Bagi Peneliti Selanjutnya.

Diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sarana pengembangan ilmu khususnya bidang akuntansi, serta dapat dijadikan sebagai dasar acuan untuk penelitian selanjutnya.

## **F. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan disusun untuk memudahkan dalam pembahasan penelitian. Sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Dalam bab ini dijelaskan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan skripsi.

### **BAB II : LANDASAN TEORI DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS**

Bab ini berisi mengenai landasan teori sebagai pendekatan permasalahan yang akan diteliti. Terdapat juga pendokumentasian hasil penelitian-penelitian terdahulu yang relevan.

### **BAB III : METODE PENELITIAN**

Pada bab ini dijelaskan mengenai jenis penelitian, lokasi penelitian, populasi dan sampel, jenis data dan sumber data, metode pengumpulan data, definisi operasional dan metode analisis data.

### **BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Pada bab ini menjelaskan tentang deskripsi objek penelitian, analisis data, dan pembahasan mengenai permasalahan yang diteliti berdasarkan hasil analisis data.

## BAB V : PENUTUP

Bab ini merupakan bab terakhir dalam penulisan penelitian yang berisi kesimpulan dari hasil penelitian serta saran bagi peneliti dalam bidang sejenis dan pihak-pihak yang terkait.