

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Paradigma baru pengelolaan keuangan negara sesuai dengan paket peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara meliputi Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2005 tentang sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. Ketiga paket peraturan perundang-undangan tersebut setidaknya mengandung tiga kaidah manajemen keuangan negara yaitu: orientasi pada hasil, profesionalitas dan akuntabilitas-transparansi yang semuanya ini bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik oleh pemerintah. Pemerintah memiliki peranan yang sangat penting dalam pemberian pelayanan kesehatan penduduknya. Peranan pemerintah dalam memberikan pelayanan publik dapat dilakukan melalui dua pendekatan: pendekatan mekanisme pasar atau pendekatan regulasi dan penyediaan langsung (Thabrany: 2005).

Dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah (PP) No. 23 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah (PP) No. 74 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (BLU) adalah merupakan bentuk pelaksanaan amanat dalam pasal 69 ayat (7) UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Produk hukum ini semata-mata bertujuan

untuk peningkatan pelayanan kepada publik oleh Pemerintah dimana bentuk Badan Layanan Umum di antaranya adalah rumah sakit baik rumah sakit pemerintah pusat maupun rumah sakit pemerintah daerah.

Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang RI Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit yang tertuang dalam BAB V PERSYARATAN Pasal 7 ayat (3) yang berbunyi “Rumah Sakit yang didirikan oleh Pemerintah dan 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 atau Badan Layanan Umum Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Peraturan tersebut, instansi pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya memberikan pelayanan kepada masyarakat termasuk pelayanan kesehatan dapat menerapkan pola pengelolaan keuangan yang fleksibel, berupa keleluasaan untuk menerapkan praktik-praktik bisnis yang sehat dalam rangka memaksimalkan pelayanan kepada masyarakat dengan tetap menonjolkan produktivitas, efisiensi, dan efektifitas. Rumah Sakit Publik berbentuk BLU atau BLUD adalah bentuk paling pas dalam koridor hukum saat ini (Mulyono: 2011).

Rumah Sakit Daerah yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah memiliki fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan yang terdiri dari: pengelolaan kas (pendapatan dan biaya), pengelolaan piutang, pengelolaan utang, pengelolaan investasi, kerjasama dengan pihak lain, pengelolaan barang, pengadaan barang/ jasa dan pengelolaan surplus dan atau

defisit (Permendagri No. 61 tahun 2007). Hal ini merupakan langkah baru dari pemerintah dalam memberikan pelayanan kesehatan yang lebih efektif, cepat dan bermutu (Mulyono, 2013).

Dengan adanya fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) maka diharapkan Rumah Sakit Daerah dapat meningkatkan kinerja keuangan di samping kinerja pelayanan dengan tetap tidak berorientasi mencari keuntungan (*not profit oriented*). Rumah Sakit dengan status BLUD dapat lebih leluasa dalam melakukan improvisasi, terobosan yang diperlukan serta sistem informasi yang mendukung jalannya operasional BLUD, sehingga berdampak pada peningkatan pendapatan operasional rumah sakit (Noordiawan : 2011).

Permendagri No. 61 tahun 2007 mengamanatkan bahwa Rumah Sakit BLU/BLUD dituntut untuk meningkatkan produktifitas pelayanan yang berdampak pada meningkatnya pendapatan operasional sehingga rumah sakit dapat membiayai beban operasionalnya secara penuh (*full cost recovery*) (Mulyono, 2013).

Penelitian yang dilakukan oleh Rosyadi dkk (2011) tentang evaluasi kinerja keuangan RSUD Sawahlunto Setelah Penerapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah menunjukkan bahwa setelah penerapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah RSUD Sawahlunto mengalami peningkatan pendapatan sebesar 18,05% dari Tahun sebelumnya.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Aristia (2008) terhadap analisis kinerja keuangan BLU RSUP Fatmawati yang menunjukkan terjadi peningkatan pendapatan sebesar 16,01% pada tahun 2006 dan terjadi peningkatan kinerja keuangan terutama dilihat dari rasio-rasio yang berkenaan dengan efisiensi operasional manajemen. Meidyawati (2010) melalui penelitiannya terhadap Implementasi Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) pada Rumah Sakit Stroke Nasional Bukit Tinggi mengalami peningkatan terhadap kinerja keuangan, kinerja operasional dan peningkatan mutu layanan selama 3 (tiga) tahun berturut-turut sebesar 1,65 poin pada tahun pertama, 3,20 poin pada tahun kedua dan 0,10 poin pada tahun ketiga.

Merujuk dari hasil beberapa penelitian di atas menunjukkan bahwa dengan penerapan PPK-BLUD terjadi peningkatan produktifitas pelayanan dan kinerja keuangan rumah sakit pemerintah. Potensi pendapatan yang tidak hanya bersumber dari jasa layanan kesehatan yang diberikan oleh rumah sakit saja tetapi juga rumah sakit bisa menggali seluruh potensi pendapatan yang ada di luar jasa layanan seperti pendapatan sewa ruang, sewa alat, laundry dan lain-lain. Rumah Sakit BLU juga dapat menerima pendapatan berupa hibah, pendapatan hasil kerjasama dan juga pendapatan subsidi dari pemerintah.

Rumah Sakit Jiwa Daerah Provinsi Lampung sebagai Satuan Kerja Prangkat Daerah (SKPD) Pemerintah Provinsi Lampung, berdasarkan Keputusan Gubernur Lampung Nomor: G/358/B.V/HK/2013, Tanggal 05 April 2013 tentang Penetapan Rumah Sakit Jiwa Daerah Provinsi Lampung sebagai Instansi Pemerintah Provinsi Lampung yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan

Badan Layanan Umum Daerah dengan Status BLUD bertahap. Fleksibilitas yang diberikan kepada BLUD bertahap pada Rumah Sakit Jiwa Daerah Provinsi Lampung berupa: pengelolaan pendapatan, pengelolaan biaya, pengelolaan kas, pengelolaan piutang, penyusunan sistem akuntansi, pelaporan dan pertanggungjawaban, pengelolaan surplus dan defisit, kerjasama dengan pihak lain, dan mempekerjakan tenaga non PNS.

Data awal yang penulis dapatkan dari laporan keuangan RS Jiwa Daerah Provinsi Lampung tahun 2012 dan tahun 2013, bahwa terjadi peningkatan total pendapatan operasional pelayanan sebesar 20,56% pada tahun 2013 dibandingkan dengan periode tahun sebelumnya, hampir disemua unit pelayanan mengalami peningkatan. Pendapatan jasa layanan di RS Jiwa Daerah Provinsi Lampung diperoleh dari 2 (dua) sumber pembayaran utama yaitu:

- 1) Pembayaran langsung yaitu pembayaran jasa layanan kesehatan yang diterima langsung dari pasien setelah mendapatkan pelayanan kesehatan di RS Jiwa (pasien non jaminan) yang meliputi pelayanan:
 - a. Rawat jalan dan gawat darurat;
 - b. Pelayanan rawat inap;
 - c. Pelayanan farmasi;
 - d. Pelayanan laboratorium;
 - e. Pelayanan radiologi;
 - f. Pelayanan gigi;
 - g. Pelayanan elektromedik;
 - h. Pelayanan fisioterapi;

- i. Pelayanan psikologi; dan
 - j. Pelayanan rehabilitasi mental.
- 2) Pembayaran tidak langsung yaitu pembayaran jasa layanan kesehatan yang tanggung oleh pihak ketiga dengan sistem paket (kapitasi) yakni berupa jaminan pelayanan kesehatan bagi masyarakat tidak mampu baik jaminan dari pemerintah pusat maupun dari pemerintah daerah yang terdiri dari:
- a. Jaminan Kesehatan Pemerintah Pusat (Jamkesmas dan Jaminan Kesehatan Nasional)
 - b. Jaminan Kesehatan Pemerintah Daerah (Jamkesda dan Jamkesta)

Setelah penerapan PPK-BLUD, maka RS Jiwa Daerah Provinsi Lampung dituntut meningkatkan produktifitas pelayanan dengan melakukan terobosan-terobosan baru dalam upaya menggali potensi-potensi pendapatan operasional jasa layanan, baik pendapatan dengan pembayaran langsung maupun pendapatan dengan pembayaran tidak langsung serta potensi potensi pendapatan di luar jasa layanan berupa lain-lain pendapatan yang sah yang dapat meningkatkan pendapatan secara langsung.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penyusunan tugas akhir berupa Skripsi dengan judul “Analisis Pendapatan Sebelum dan Setelah Penerapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) pada Rumah Sakit Jiwa Daerah Provinsi Lampung .”

1.2 Rumusan Masalah

Penetapan status Rumah Sakit Jiwa Daerah Provinsi Lampung sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkungan Pemerintah Provinsi Lampung yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) dituntut untuk meningkatkan kualitas dan produktifitas pelayanan serta peningkatan kinerja keuangan untuk membiayai sebagian atau seluruh biaya operasional yang ada. RS Jiwa Daerah Provinsi Lampung dengan penetapan sebagai BLUD bertahap memiliki fleksibilitas dalam hal pengelolaan keuangan, dalam hal pendapatan yang diperoleh tidak disetor sebagai pendapatan asli daerah, tetapi bisa digunakan langsung untuk membiayai operasional pelayanan rumah sakit menurut batasan-batasan tertentu yaitu pengelolaan dana secara langsung maksimum sebesar 75% dari omset jasa layanan tahun berjalan. Dalam hal ini sumber pendapatan tidak hanya bersumber dari jasa layanan saja tetapi dapat menggali sumber-sumber potensial yang ada sebagai sumber pendapatan.

RS Jiwa Daerah setelah berstatus BLUD memiliki kewajiban untuk meningkatkan produktivitas pelayanan yang berdampak pada peningkatan pendapatan operasional rumah sakit baik dengan pembayaran langsung maupun dengan pembayaran tidak langsung, terkait hal ini maka perumusan masalah yang timbul adalah:

- 1) Apakah ada perbedaan yang signifikan rata-rata jumlah pendapatan dengan pembayaran langsung sebelum dan sesudah penerapan PPK-BLUD?

- 2) Apakah ada perbedaan yang signifikan rata-rata jumlah pendapatan dengan pembayaran tidak langsung sebelum dan sesudah penerapan PPK-BLUD?
- 3) Apakah pemanfaatan fleksibilitas pengelolaan pendapatan setelah penerapan PPK-BLUD telah dilaksanakan secara optimal?

1.3 Batasan Masalah

Untuk memfokuskan penelitian agar masalah yang diteliti memiliki ruang lingkup dan arah yang jelas, maka batasan masalah yang ditentukan oleh peneliti adalah:

- 1) Penelitian ini hanya melakukan analisis terhadap pendapatan baik sebelum maupun setelah penerapan PPK-BLUD, tidak melakukan analisis terhadap kinerja keuangan sebelum dan setelah penerapan PPK-BLUD;
- 2) Pendapatan yang diteliti hanya pada unit pelayanan yang sama dengan tarif yang sama dari pembayaran langsung baik sebelum maupun setelah penerapan PPK-BLUD;
- 3) Pengukuran pendapatan yang diteliti baik dari pembayaran langsung maupun pembayaran tidak langsung adalah pengukuran pendapatan dengan basis kas, yaitu pada saat kas diterima dan disetor oleh Bendahara/ Pemegang Kas.

1.4 Tujuan Penelitian

Dalam penelitian ini tujuan yang ingin dicapai dalam melakukan analisis pendapatan ini adalah:

- 1) Memperoleh bukti empiris bahwa ada perbedaan yang signifikan rata-rata pendapatan setiap bulannya dari pembayaran langsung sebelum dan setelah penerapan PPK-BLUD di RS Jiwa Daerah Provinsi Lampung.
- 2) Memperoleh bukti empiris bahwa ada perbedaan yang signifikan rata-rata pendapatan dari pembayaran tidak langsung sebelum dan setelah penerapan PPK-BLUD di RS Jiwa Daerah Provinsi Lampung;
- 3) Mendapatkan gambaran mengenai fleksibilitas pengelolaan pendapatan, terutama pengelolaan potensi-potensi pendapatan setelah penerapan PPK-BLUD di RS Jiwa daerah Provinsi Lampung.

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Manfaat Teoretis

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu sumbangan data empiris dalam ilmu akuntansi khususnya akuntansi sektor publik tentang perbandingan antara pendapatan dan standar akuntansi pada instansi pemerintah baik pemerintah pusat maupun daerah khususnya rumah sakit yang telah menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum (PPK BLUD). Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi dokumen akademik yang berguna dan dijadikan bahan informasi tambahan untuk penelitian sejenis di masa mendatang.

1.5.2 Manfaat Praktis

- 1) Bagi BLUD RS Jiwa Daerah:

- a. Sebagai acuan untuk meningkatkan produktifitas pelayanan khususnya pada unit-unit pusat pendapatan operasional jasa layanan.
 - b. Sebagai acuan dalam menggali sumber-sumber dan potensi pendapatan dan pengembangan produk pelayanan untuk peningkatan pendapatan BLUD;
 - c. Sebagai acuan dalam penyusunan regulasi mengenai tarif layanan terkait fleksibilitas BLUD dan sebagai acuan dalam peningkatan kelas RS Jiwa.
- 2) Bagi Pemerintah Daerah Provinsi Lampung:
- a. Sebagai bahan pertimbangan bagi Tim Monitoring dan Evaluasi (Monev) BLUD dalam melakukan monitoring dan evaluasi penerapan PPK-BLUD di RS. Jiwa Daerah Provinsin Lampung;
 - b. Sebagai bahan pertimbangan penilaian kembali untuk peningkatan status BLUD RS Jiwa Daerah dari status BLUD bertahap menjadi BLUD penuh.