

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Negara merupakan suatu organisasi besar dengan berbagai perangkat dan sistem di dalamnya. Suatu organisasi harus dijalankan sesuai dengan visi dan misi masing-masing organisasi tersebut, tidak terkecuali dengan Negara. Adanya penyelenggaraan Negara dan pemerintahan akan membutuhkan dana yang tidak sedikit. Oleh karena itu, Negara pun harus melakukan pengelolaan keuangan dengan baik agar organisasi besar ini dapat dijalankan dengan efektif dan efisien. Sebagaimana diketahui, keuangan merupakan bagian yang sangat penting dari sebuah organisasi. Sehingga dalam pengelolaan keuangan Negara, muncul berbagai sistem keuangan untuk tujuan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan Negara dan pemerintahan. Akan tetapi, menurut Hariadi, dkk (2010:2), selama ini pemerintah dinilai sebagai organisasi birokratis yang tidak efisien, lambat, dan tidak efektif. Padahal, dalam manajemen modern, unit pemerintahan harus profesional, akuntabel dan transparan. Oleh karena itu, sistem keuangan Negara terus dibenahi, baik peraturan tertulis maupun teknis pelaksanaannya.

Sistem keuangan negara saat ini telah memasuki babak baru. Menurut Hariadi, dkk (2010:1) reformasi di dalam manajemen keuangan negara diawali dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang

Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Sejalan dengan diberlakukannya undang-undang tersebut, pemerintah memperbaiki sistem pengelolaan keuangan Negara menuju pengelolaan yang transparan dan akuntabel. Untuk mewujudkannya, disusunlah standar akuntansi pemerintahan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (saat ini Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan). Selanjutnya menurut Hariadi, dkk (2010:2) penerapan sistem akuntansi diharapkan mampu membenahi sistem pemerintahan yang selama ini dianggap sebagai organisasi birokratis yang tidak efisien, lambat, dan tidak efektif.

Penyusunan anggaran merupakan salah satu bagian yang penting dalam sistem akuntansi, khususnya pada sektor pemerintahan. Menurut Bastian (2008:59) anggaran secara umum dapat didefinisikan sebagai kumpulan pernyataan tentang perkiraan-perkiraan atas penerimaan dan pengeluaran baik yang akan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang maupun yang terjadi di masa lalu. Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, anggaran merupakan pedoman tindakan yang akan dilaksanakan pemerintah meliputi rencana pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan yang diukur dalam satuan rupiah, yang disusun menurut klasifikasi tertentu secara sistematis untuk satu periode. Secara teoritis, penyusunan anggaran dapat mempengaruhi pengambilan keputusan manajemen. Hal ini sejalan dengan pemikiran Waworuntu (2013) bahwa proses penyusunan anggaran merupakan proses penetapan peran yang menggunakan informasi

akuntansi pertanggungjawaban untuk menyiapkan nilai sumber ekonomi yang disediakan bagi setiap pimpinan pusat pertanggungjawaban guna melaksanakan perannya masing-masing. Akan tetapi, dalam praktiknya, penyusunan anggaran dalam organisasi sektor publik, khususnya pemerintah dan instansi-instansinya merupakan proses yang cukup kompleks. Hal ini dikarenakan adanya unsur sosial politik yang ikut mempengaruhi proses penyusunan anggaran tersebut. Oleh karena itu, sistem yang baik dalam penyusunan anggaran sangat diperlukan.

Seperti telah disebutkan pada paragraf sebelumnya, bahwa sistem keuangan Negara telah memasuki babak baru, termasuk di dalamnya adalah pergeseran sistem anggaran. Sistem anggaran yang awalnya menggunakan sistem Anggaran Tradisional saat ini sudah mulai beralih pada sistem Anggaran Berbasis Kinerja. Merujuk pada Waluyo (2011), anggaran kinerja lebih mengutamakan hasil dari pengeluaran yang dilakukan, bukan seberapa besar jumlah uang yang dikeluarkan. Selanjutnya, pemerintahan negara-negara modern seperti Eropa dan Amerika telah lebih dahulu menerapkan sistem ini. Menurut Waluyo (2011) pendekatan anggaran kinerja ini sangat diperlukan bagi satuan kerja instansi pemerintahan sebagai instansi yang memberikan pelayanan terhadap masyarakat. Menurut Hariadi, dkk (2010:8) sebagai alat perencanaan kegiatan publik yang dinyatakan dalam satuan moneter, anggaran pemerintah harus disusun secara cermat, akurat, dan sistematis dengan menggunakan sistem anggaran yang baik. Dalam praktiknya, penggunaan sistem anggaran tradisional tidaklah efektif dikarenakan penyusunan anggaran hanya berdasarkan jumlah anggaran tahun sebelumnya. Selain itu, anggaran tradisional hanya menggunakan item-item penerimaan dan

pengeluaran yang sama dalam setiap periode, padahal menurut Hariadi, dkk (2010:9) pada kenyataannya ada item yang sudah tidak relevan untuk digunakan. Untuk itu, dibentuklah suatu sistem penganggaran baru, yakni sistem Anggaran Berbasis Kinerja yang berfokus pada manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja, bukan kebijakan. Selain itu, dengan Anggaran Berbasis Kinerja penyusunan dan pelaksanaan anggaran tidak hanya berdasarkan *input* dan proses saja, tetapi berorientasi pada *output* (hasil kinerja).

Akan tetapi, selama ini berbagai instansi pemerintah seperti sekolah, rumah sakit, dan universitas hanya bisa melaksanakan praktik pengelolaan anggaran sesuai dengan standar dan kebijakan pemerintah. Selama ini juga instansi-instansi tersebut masih menggunakan pendekatan sistem anggaran tradisional dalam proses penyusunan anggaran. Seperti yang dikemukakan oleh Waluyo (2011), pada kenyataannya kualitas pelayanan sektor publik sering tertinggal dengan kualitas pelayanan sektor swasta, hal ini sering dikaitkan dengan harga yang lebih murah yang harus dibayar oleh para pengguna. Tentu saja hal ini merupakan masalah yang sangat penting untuk diselesaikan. Oleh karena itu, dalam lingkup kerja pemerintah dibentuklah satuan kerja baru yang disebut Badan Layanan Umum. Dalam jurnalnya Waluyo (2011) menyatakan bahwa:

Instansi pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya memberikan pelayanan kepada masyarakat dapat menerapkan pola pengelolaan keuangan yang fleksibel, berupa keleluasaan untuk menerapkan praktek-praktek bisnis yang sehat dalam rangka memaksimalkan pelayanan kepada masyarakat dengan tetap menonjolkan produktivitas, efisiensi, dan efektifitas dapat dilaksanakan melalui pola pengelolaan keuangan baru bernama Badan Layanan Umum.

Keberadaan Badan Layanan Umum menjadi sangat penting untuk pengelolaan keuangan yang lebih baik demi tercapainya efisiensi dan efektivitas. Hal ini dikarenakan sesuai dengan Peraturan Pemerintah No 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum yang secara ringkas menekankan untuk adanya perubahan sistem anggaran tradisional menjadi Anggaran Berbasis Kinerja. Namun, dikarenakan sistem Anggaran Berbasis Kinerja masih tergolong baru dalam lingkup pemerintahan Indonesia, sistem tersebut masih perlu dipantau lebih jauh lagi, bagaimana praktiknya dan bagaimana hasil yang diberikan atas penerapan sistem tersebut.

Rumah sakit sebagai salah satu instansi pemerintah yang bergerak dalam penyediaan layanan kesehatan juga dituntut untuk bertindak efektif dan efisien. Terlebih lagi setelah rumah sakit tersebut berstatus Badan Layanan Umum Daerah atau BLUD, sehingga pengelolaan keuangan, khususnya pengelolaan anggaran, menjadi perhatian utama bagi para pengambil keputusan di lingkungan pemerintahan. Sejalan dengan dibentuknya Badan Layanan Umum, disusunlah undang-undang yang khusus mengatur tentang anggaran BLU, yakni Peraturan Menteri Keuangan Nomor 44/PMK.05/2009 tentang Rencana Bisnis dan Anggaran Serta Pelaksanaan Anggaran Badan Layanan Umum. Akan tetapi, dengan disusunnya dan diberlakukannya undang-undang tersebut belum dapat menjamin pelaksanaan anggaran yang bebas dari penyimpangan. Dikutip dari Mursitawati (2014) bahwa berdasarkan hasil temuan Komisi Pemeberantasan Korupsi (KPK) yang melaporkan sampai tahun 2012 telah diputuskan oleh peradilan 38 kasus penyalahgunaan anggaran. Hal itu sudah menjadi bukti bahwa

pengawasan atas penerapan dan pelaksanaan sistem anggaran, dalam hal ini sistem Anggaran Berbasis Kinerja, masih sangat perlu untuk dilakukan.

Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Bangil merupakan salah satu rumah sakit milik pemerintah daerah yang sudah berstatus Badan Layanan Umum Daerah. Hal ini memungkinkan rumah sakit tersebut untuk menerapkan pengelolaan keuangan yang fleksibel dengan menonjolkan produktivitas, efisiensi dan efektivitas. Selain itu, RSUD Bangil juga diharuskan menyusun Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) sebagai hasil dari proses penganggaran. PMK Nomor 44 Tahun 2009 menyebutkan bahwa RBA merupakan refleksi program dan kegiatan dari satuan kerja kementerian negara dan disusun berdasarkan basis kinerja dan perhitungan akuntansi biaya menurut jenis layanannya. RSUD Bangil telah menyangang status BLUD, sudah seharusnya menerapkan dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk penggunaan sistem Anggaran Berbasis Kinerja.

RSUD Bangil sudah berdiri dan diremikan sejak tahun 1981. Tahun 1985 RSUD Bangil menjadi tipe D dan pada tahun 1993 berdasarkan SK Menkes No. 20/ Menkes/ SK/ II/ 1993 menjadi tipe C. Dan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 36 tahun 2002, RSUD Bangil telah ditetapkan sebagai lembaga tersendiri dan bukan lagi sebagai UPT Dinas Kesehatan Kabupaten Pasuruan. Sekarang status RSUD Bangil telah berubah lagi menjadi BLUD sejak Februari 2012 (<http://rsud.pasuruankab.go.id/>). Dengan beberapa riwayat perubahan status yang dialami RSUD Bangil tentunya terjadi beberapa penyesuaian terhadap sistem-sistem yang berhubungan dengan pengelolaan rumah sakit itu sendiri, baik dalam

segi operasional maupun keuangannya. Dalam website resmi RSUD Bangil dituliskan bahwa per 01 Maret 2012, seluruh pengelolaan keuangan RSUD Bangil, tidak lagi menjadi tanggungjawab Pemerintah Kabupaten Pasuruan, akan tetapi langsung menjadi kewenangan Rumah Sakit. Bahkan, RSUD Bangil menargetkan tahun 2015 adalah saatnya lepas dari APBD. Seperti diungkapkan dalam media online Surat Kabar Nasional Investigasi, alasan RSUD Bangil beralih menjadi BLUD adalah demi menjadikan suatu Rumah Sakit yang profesional yang telah beralih pada bentuk layanan terhadap masyarakat langsung.

Sebelum berstatus BLUD RSUD Bangil berada dalam kendali penuh pemerintah Kabupaten Pasuruan. Namun, status BLUD membuat RSUD Bangil menjadi mandiri, termasuk dalam pengelolaan anggaran. Pada saat sebelum BLUD, seluruh dana yang dituangkan dalam anggaran didapatkan dari pemerintah. RSUD Bangil hanya bertugas untuk ‘mengendalikan’ anggaran tersebut agar biaya yang dikeluarkan tidak lebih besar atau lebih sedikit dari jumlah dana yang diperoleh. Akan tetapi, dengan disandangnya status BLUD, RSUD Bangil bukan lagi ‘mengendalikan’ melainkan ‘mengelola’-menyusun dan memperhitungkan-anggaran yang bersumber dari pendapatan rumah sakit. Disinilah hal yang menarik untuk diteliti, bagaimana RSUD Bangil melakukan pengelolaan keuangan sesuai dengan aturan yang baru. Bagaimana RSUD Bangil menerapkan sistem Anggaran Berbasis Kinerja yang notabene adalah salah satu pendekatan sistem penyusunan anggaran dalam BLUD, mengingat RSUD Bangil tidak terbiasa menggunakan anggaran berbasis kinerja. Berdasarkan latar belakang yang dijabarkan tersebut maka judul yang diangkat untuk skripsi ini adalah “*Evaluasi*

*Penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja Dalam Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) (Studi Kasus pada RSUD Bangil Kabupaten Pasuruan)”.  
Kabupaten Pasuruan)”.*

### **1.2 Rumusan Masalah**

Beberapa permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah sistem Anggaran Berbasis Kinerja diterapkan pada RSUD Bangil?
2. Kendala-kendala apa yang dihadapi oleh RSUD Bangil di dalam penerapan sistem Anggaran Berbasis Kinerja?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis proses penerapan sistem Anggaran Berbasis Kinerja pada RSUD Bangil.
2. Menganalisis kendala-kendala yang dihadapi oleh RSUD Bangil di dalam penerapan sistem Anggaran Berbasis Kinerja.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis, penelitian ini diharapkan mampu menguji teori yang ada, dalam hal ini sistem Anggaran Berbasis Kinerja, sehingga menghasilkan suatu kesimpulan yang dapat digunakan untuk pengembangan teori yang bersangkutan di masa yang akan datang.
2. Manfaat praktis bagi manajemen RSUD Bangil, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kritik dan saran yang membangun untuk penerapan

dan pengelolaan sistem Anggaran Berbasis Kinerja yang lebih baik di masa yang akan datang.

### **1.5 Batasan Penelitian**

Penulis membatasi ruang lingkup penelitian pada salah satu komponen pada sistem akuntansi BLUD yaitu pendekatan penyusunan anggaran berupa sistem Anggaran Berbasis Kinerja. Penelitian ini memfokuskan pada pembahasan mengenai bagaimana penerapan sistem Anggaran Berbasis Kinerja, dimulai dari proses awal penyusunan RBA hingga menghasilkan laporan realisasi anggaran. Penelitian ini juga membandingkan penerapan sistem Anggaran Berbasis Kinerja di RSUD Bangil dengan peraturan dan standar yang berlaku. Pembahasan pada penelitian ini dibatasi untuk tahun anggaran 2013. Penelitian ini tidak membahas bagaimana RSUD Bangil menyajikan laporan keuangan secara keseluruhan.