

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Organisasi sektor publik mempunyai tujuan utama bukan memperoleh laba (*non profit oriented*). Rumah sakit yang dimiliki pemerintah merupakan salah satu organisasi sektor publik yang digunakan sebagai unit kerja pemerintah untuk melayani kebutuhan masyarakat dalam bidang kesehatan. Peran Rumah Sakit pemerintah ini menjadi sangat penting, karena fungsinya tersebut. Namun tidak dapat dipungkiri banyak sekali permasalahan-permasalahan yang muncul seiring dengan tuntutan dari masyarakat yang menginginkan pemerintah untuk mampu menyediakan pelayanan prima (Candrasari 2018:94).

Semakin banyaknya penilaian pada pelayanan yang kurang baik pada rumah sakit Pemerintah jika dibandingkan dengan rumah sakit swasta. Sebagai contoh lamanya penanganan antrian pasien, kurangnya sarana dan prasarana untuk pasien dan para petugas yang kurang ramah juga menambah buruk nilai rumah sakit milik pemerintah di mata masyarakat, yang sudah tentu berakibat pada menurunnya tingkat kepuasan masyarakat (Tama, 2018:140). Biaya kesehatan yang cenderung meningkat juga menyebabkan fenomena tersendiri bagi rumah sakit pemerintah karena segmen layanan kesehatan rumah sakit pemerintah untuk kalangan menengah ke bawah (Nadilla et al, 2016:89).

Rumah Sakit pemerintah lebih tepat diklasifikasikan sebagai organisasi non bisnis, tidak berorientasi pada profit. Namun, tuntutan dari lingkungan seperti tuntutan untuk memberikan pelayanan kesehatan yang bermutu, biaya pelayanan kesehatan yang terjangkau, tenaga ahli yang profesional dan peralatan dengan teknologi yang canggih menjadi tantangan sekaligus masalah yang sulit dihadapi bagi Rumah Sakit Pemerintah (Tinarbuka, 2011). Di samping itu, permasalahan lain yang muncul yaitu masalah terbatasnya anggaran yang tersedia bagi operasional Rumah Sakit sehingga tidak mampu mengembangkan mutu pelayanan, dan juga alur birokrasi yang terlalu panjang dalam proses pencairan dana ataupun aturan pengelolaan keuangan yang menghambat kelancaran pelayanan, serta sulitnya untuk mengukur kinerja, sementara Rumah Sakit

memerlukan dukungan SDM, teknologi, dan modal yang sangat besar (Meidyawati, 2011) dalam (Priastuti et al, 2017:741). Sehingga peneliti menyimpulkan banyaknya keinginan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang berkualitas dari sektor kesehatan milik Pemerintah sudah tidak dapat dielakkan lagi.

Upaya peningkatan kinerja Rumah Sakit pemerintah sedang dilakukan dapat memaksimalkan pelayanan pada masyarakat melalui implementasi Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU). Implementasi PPK-BLU pada Rumah Sakit pemerintah ini perlu dilakukan dengan benar sesuai dengan peraturan-peraturan penyelenggaraan BLU yang ada, karena PPK-BLU berbeda dengan sistem pengelolaan keuangan sebelumnya. Masalah dapat terjadi jika ada Rumah Sakit yang sudah berstatus BLU tetapi pengelolaannya masih menyerupai system pengelolaan keuangan yang lama. Hal ini dapat menyebabkan tidak tercapainya tujuan dibentuknya BLU, karena sistem pengelolaan keuangan yang lama tentu akan memberikan hasil kinerja yang berbeda dengan PPK-BLU (Priastuti et al, 2017:741).

Peraturan Pemerintah No. 23 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum dalam pasal 1 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Badan Layanan Umum, yang selanjutnya disebut BLU, adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Wijayanti & Sriyanto (2015:30) kinerja pelayanan dan kinerja keuangan tersebut diuji pengaruhnya terhadap kinerja rumah sakit secara keseluruhan yang menunjukkan tingkat efisiensi dan efektivitas rumah sakit yang diukur dengan *Cost Recovery Rate* (CRR) dan Tingkat Kemandirian (TK) Rumah Sakit Umum Daerah.

Dalam Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-34/PB/2014 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Badan Layanan Umum Bidang Layanan Kesehatan dalam pasal (1) disebutkan bahwa, penilaian kinerja BLU adalah suatu cara dalam menilai capaian penyediaan layanan umum yang

diselenggarakan oleh BLU, yang meliputi penilaian aspek keuangan dan penilaian aspek pelayanan, dilakukan secara tahunan.

Prinsip-prinsip tata kelola BLU wajib pula diimplementasikan dengan sepenuh hati oleh para pengelola. Setidaknya tercatat lima prinsip tata kelola yang harus dipedomani, yaitu : transparansi, kemandirian, akuntabilitas, tanggungjawab dan kewajaran. Transparansi menggambarkan pengakomodasian terhadap kebebasan arus informasi agar informasi mengenai BLU dapat diterima secara langsung oleh pihak-pihak yang membutuhkan. Kemandirian menggambarkan sikap profesional, peniadaan benturan kepentingan dan ketiadaan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan nilai-nilai etika. Akuntabilitas menggambarkan pertanggungjawaban pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan. Sedang tanggungjawab dan kewajaran menggambarkan sikap penyesuaian terhadap peraturan dan prinsip organisasi yang sehat serta sikap kesetaraan dalam memenuhi hak-hak pemangku kepentingan BLU (Sutrasno, 2018:1).

Pemerintah mengeluarkan Undang-undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit yang mengamanatkan bahwa rumah sakit yang didirikan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah harus berbentuk Unit Pelaksana Teknis (UPT) 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) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. PPK-BLUD memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan bagi pengelola untuk menerapkan praktik-praktik bisnis yang sehat guna meningkatkan kualitas pelayanan publik (Candrasari, 2018:94). PPK-BLUD dibentuk oleh Pemerintah dengan tujuan utama adalah peningkatan kualitas pelayanan yang membawa dampak kepada kepuasan masyarakat. Kepuasan masyarakat akan selaras dengan peningkatan kinerja instansi pemerintah tersebut karena salah satu penilaian dalam kinerja yaitu kepuasan konsumen atau masyarakat (Tama, 2018:16).

Badan Layanan Umum (BLU) pada dasarnya adalah alat untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik melalui penerapan manajemen keuangan

yang berbasis pada hasil, profesionalitas, akuntabilitas dan transparansi. Selanjutnya menurut Prihatsanti (2010), perubahan status BLU memberikan fleksibilitas dalam penggunaan dana. Selain itu juga, PNBPN tidak perlu disetor ke kas negara tetapi bisa dikelola secara mandiri, namun tetap mendapat subsidi pemerintah dari dana APBN (Julia, 2016:2).

Dengan bentuk yang lebih otonom, BLU mempunyai hak mengelola dan memanfaatkan kekayaannya. Sebagai contoh adalah fleksibilitas rumah sakit BLU dalam pengelolaan pendapatan dan belanja, pengelolaan utang, pengelolaan kas dan pengelolaan barang/jasa. Sedangkan sebelum BLU, rumah sakit diwajibkan menyetorkan seluruh penerimaannya (Tama, 2018:12). Masnah (2012) menjelaskan bahwa dengan adanya fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan BLUD pada RSUD diharapkan dapat meningkatkan kinerja pelayanan dan kinerja keuangan sehingga rumah sakit mampu memberikan pelayanan kesehatan yang optimal dan dapat bersaing dengan kompetitornya. Hasil penelitiannya menunjukkan tren kinerja pelayanan belum sesuai dengan standar tipe rumah sakit sehingga kinerja keuangannya pun relatif stagnan (Candrasari et al, 2018:95).

Madjid et al (2009) meneliti kinerja keuangan pada 69 BLU rumah sakit pemerintah pusat dan hasilnya menunjukkan bahwa secara umum rata-rata *current ratio*, *quick ratio*, dan *debt ratio* cukup baik, tetapi terdapat angka rasio keuangan di bawah rata-rata. Hantoro (2010) melaporkan bahwa kinerja pelayanan rumah sakit berpengaruh signifikan terhadap loyalitas pasien, tetapi kepuasan pasien tidak mempengaruhi hubungan antara kinerja pelayanan dan loyalitas pasien. Susanto dan Nandiwardhana (2005) menilai kualitas pelayanan rumah sakit dengan menggunakan model *servquel* (suatu kuesioner yang digunakan untuk mengukur kualitas jasa) dan hasilnya menunjukkan bahwa kualitas pelayanan yang baik mampu meningkatkan kinerja keuangan rumah sakit (Candrasari et al, 2018:95).

Lestari, et al (2009) menegaskan bahwa kualitas pelayanan berbanding lurus dengan kinerja keuangan rumah sakit dan tingkat kepuasan pasien rawat inap dan instalasi gawat darurat. Dalam pencapaian kinerja pelayanan dan keuangan tersebut harus diimbangi dengan tingkat efektifitas dan efisiensi operasional rumah sakit. Madjid, et.al (2009) menjelaskan bahwa salah satu

pengukur tingkat efektivitas dan efisiensi rumah sakit adalah *Cost Recovery Rate* (CRR) dan Tingkat Kemandirian (TK) (Priastuti et al, 2017:742). Melalui Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK BLU), Rumah Sakit vertikal di bawah Kementerian Kesehatan diharapkan mampu meningkatkan kinerja pelayanannya sehingga mutu pelayanan kepada masyarakat dapat meningkat dalam rangka turut serta memajukan kesejahteraan umum dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan yang pada akhirnya dapat mencapai tingkat kemandirian dalam hal keuangan untuk pembiayaan operasional rumah sakit.

Penelitian yang mendasari penelitian ini yaitu penelitian yang dilakukan Candrasari et al (2018) Perbedaan penelitian ini dengan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Variabel independen pada penelitian sebelumnya terdiri dari kinerja keuangan (rasio rentabilitas, rasio likuiditas dan rasio solvabilitas) dan kinerja pelayanan (BOR, AVLOS, TOI, BTO, NDR dan GDR), sedangkan penelitian saat ini, peneliti menggunakan variabel independen yang terdiri dari kinerja keuangan (rasio rentabilitas, rasio likuiditas dan rasio aktivitas) dan kinerja pelayanan (BOR, AVLOS, TOI, BTO, NDR dan GDR).
2. Variabel dependen pada penelitian sebelumnya adalah *Cost Recovery Rate* (CRR) dan tingkat kemandirian, sedangkan pada penelitian saat ini peneliti menggunakan tingkat kemandirian.
3. Sampel pada penelitian sebelumnya adalah Rumah Sakit Dr. Abdoer Rahem Situbondo, sedangkan penelitian saat ini menggunakan sampel 10 Rumah Sakit BLU Vertikal dibawah Kementerian Kesehatan
4. Tahun penelitian sebelumnya adalah tahun 2017, sedangkan penelitian saat ini meneliti data *time series* dari tahun 2015 – 2018

Adanya perbedaan pendapat tentang pelayanan rumah sakit BLU baik dari segi kinerja keuangan dan kinerja pelayanan menyebabkan perlunya untuk segera dilakukan penelitian ini, mengingat pentingnya peranan rumah sakit BLU dalam sistem kesehatan masyarakat, sehingga diharapkan pada masa yang akan datang dapat lebih meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat dengan

memberikan pelayanan yang terbaik dalam rangka memajukan kesejahteraan masyarakat, menjalankan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi, penerapan praktek bisnis yang sehat dan pada akhirnya akan mencapai tingkat kemandirian dalam hal keuangan untuk membiayai kegiatan operasional rumah sakit BLU. Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan No. 13 tentang Penyajian Laporan Keuangan Badan Layanan Umum menyatakan bahwa salah satu tujuan Laporan Keuangan Badan Layanan Umum adalah menyediakan informasi yang berguna untuk mengevaluasi kemampuan dana kemandirian BLU dalam mendanai aktivitasnya. Penelitian ini akan melihat pengaruh kinerja keuangan, kinerja pelayanan terhadap tingkat kemandirian dalam hal keuangan untuk membiayai kegiatan operasional rumah sakit BLU.

Berdasarkan latar belakang dan uraian di atas, maka peneliti merasa perlu adanya penelitian tentang **“Pengaruh Kinerja Keuangan dan Kinerja Pelayanan terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Pada Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah dibahas pada bagian sebelumnya, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah terdapat pengaruh Kinerja Keuangan terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan pada Rumah Sakit vertikal di bawah Kementerian Kesehatan RI yang berstatus sebagai BLU yang menerapkan PPK BLU?
2. Apakah terdapat pengaruh Kinerja Pelayanan terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan pada Rumah Sakit vertikal di bawah Kementerian Kesehatan RI yang berstatus sebagai BLU yang menerapkan PPK BLU?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh Kinerja Keuangan dan Kinerja Pelayanan terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan pada Rumah Sakit BLU vertikal di bawah Kementerian Kesehatan.

1. Untuk mengetahui pengaruh Kinerja Keuangan terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan pada Rumah Sakit vertikal di bawah Kementerian Kesehatan RI yang berstatus sebagai BLU yang menerapkan PPK BLU.
2. Untuk mengetahui pengaruh Kinerja Pelayanan Pasien terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan pada Rumah Sakit vertikal di bawah Kementerian Kesehatan RI yang berstatus sebagai BLU yang menerapkan PPK BLU.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang akan diperoleh dengan melakukan penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Bagi Peneliti, dengan dilakukannya penelitian ini maka diharapkan dapat memperoleh kesempatan untuk mengembangkan penelitian sebelumnya tentang pengaruh kinerja keuangan dan kinerja pelayanan terhadap tingkat kemandirian keuangan pada pengelolaan keuangan badan layanan umum di Rumah Sakit vertikal di bawah Kementerian Kesehatan yang berstatus sebagai BLU.
- b. Bagi Institusi/Rumah Sakit BLU, diharapkan rumah sakit BLU dapat lebih mengoptimalkan sumber daya yang dimilikinya, sehingga dapat memberikan layanan kepada masyarakat tanpa membebani anggaran pemerintah.
- c. Bagi Akademisi, diharapkan dapat memberikan tambahan referensi pengetahuan ilmu Akuntansi tentang kemandirian dalam pola pengelolaan keuangan badan layanan umum, dan juga menarik minat akademisi untuk melakukan penelitian sejenis.
- d. Bagi Pemerintah, dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan evaluasi dalam penerapan kebijakan terhadap pola pengelolaan keuangan badan layanan umum yang akan dilakukan selanjutnya.