

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Konteks Penelitian**

Sejak diberlakukannya UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah menimbulkan perubahan pada sistem pemerintahan yang awalnya menganut pola pertanggungjawaban terpusat berubah menjadi pola desentralisasi. Dalam hal ini pemerintah daerah diberikan wewenang luas untuk mengelola dan bertanggung jawab secara nyata atas potensi daerah yang dimiliki. Dengan adanya sistem otonomi daerah tersebut, mengakibatkan pergeseran orientasi pemerintah yaitu berorientasi pada tuntutan dan kebutuhan publik.

Tujuan dari otonomi daerah adalah untuk memperkuat ekonomi daerah dan nantinya untuk menunjang perekonomian nasional. Salah satu cara untuk mewujudkan hal tersebut adalah dengan adanya perwujudan reformasi sektor publik/reformasi keuangan daerah. Kementerian Kesehatan menekankan pentingnya sebuah penyesuaian atau reformasi dalam pengelolaan Rumah Sakit dengan mengimplikasikan mengubah status rumah sakit umum daerah menjadi bentuk Badan Layanan Umum. Rumah Sakit Umum Daerah sebagai salah satu sub sistem penyelenggaraan peningkatan kesehatan didorong untuk melakukan inovasi-inovasi dan meningkatkan pelayanan kesehatan.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 44 Tahun 2009 harus berbentuk Unit Pelaksana Teknis dari instansi yang bertugas di bidang kesehatan dengan pengelolaan Badan Layanan Umum atau Badan Layanan Umum Daerah. Hal ini diperkuat dengan Peraturan Bupati Buol No 41 Tahun 2014 tentang Persetujuan Penerapan Pola Pengelolaan Keuangan BLUD Pada Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten Buol. Selain itu sebagaimana dimatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005, dan telah mengalami perubahan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012, tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah dan diantaranya peraturan terbaru adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah. Diharapkan mampu menjawab tantangan penyelenggaraan pelayanan publik di Rumah Sakit yang mempunyai karakteristik dan organisasi yang sangat kompleks.

Rumah sakit merupakan salah satu institusi pelayanan publik yang memegang peranan penting bagi peningkatan derajat kesehatan dan menjamin penyediaan pelayanan publik. Dengan memperhatikan asas-asas umum dalam pemerintahan dan korporasi yang baik, agar dapat memberikan perlindungan bagi setia warga masyarakat didalam menyelemggarkan pelayanan publik.

Sehingga rumah sakit harus beralih ke BLUD dengan harapan mampu mengelolah keuangannya sendiri secara mandiri dan dibebaskan dari system birokrasi baik dalam pengelolaan keuangan, pengelolaan rekrutmen pegawai, pendapatan, pengadaan barang dan jasa maupun hutang piutang untuk diberikan fleksibilitas atau

keleluasaan untuk mengelolah keuangannya di serahkan ke rumah sakit sehingga dapat meningkatkan kualitas layanan kesehatan.

Tujuan dan asas BLUD tidak lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum melalui pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip dan pedoman, dengan begitu, maka akan diikuti dengan kualitas pelayanan yang diharapkan. Sebagaimana di atur dalam Permendagri No 61 tahun 2007 dan Surat Keputusan Bupati Buol No 41 Tahun 2014 tentang Persetujuan Penerapan Pola Pengelolaan Keuangan BLUD Pada Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten Buol disebutkan bahwa BLUD bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa khususnya masyarakat Kabupaten Buol. Dengan adanya fleksibilitas yang diberikan kepada rumah sakit dalam rangka pelaksanaan anggaran, pengelolaan pendapatan dan belanja, pengelolaan kas, pengelolaan hutang dan piutang, pengelolaan investasi, pengelolaan kerjasama dan pengelolaan barang dan jasa, rumah sakit tetap harus memiliki perencanaan dan penganggaran dapat dipertanggungjawabkan. Perubahan konsep ini bukan menjadi masalah yang mudah bagi rumah sakit, karena harus memenuhi banyak syarat-syarat dalam penerapan BLUD di rumah sakit.

Esensi dari Badan Layanan Umum Daerah adalah meningkatkan pelayanan dan efisien anggaran. Hal ini dapat dilihat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum, disebutkan bahwa BLUD adalah sistem yang diterapkan oleh Unit Pelaksana Teknis/Badan dalam pola pengelolaan keuangan

sebagai pengecualian dari ketentuan pengelolaan daerah pada umumnya, Hal ini bertujuan untuk memberikan pelayanan publik secara efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab, dengan memperhatikan prinsip-prinsip keadilan, keteraturan, dan kemanfaatan. Dengan Penerapan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah diberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktifitas.

UPT Rumah Sakit Umum Daerah Mokoyurli Kabupaten Buol sejak Tahun 2014 telah ditetapkan sebagai Organisasi Perangkat Daerah dengan Pola Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD), melalui Surat Keputusan Bupati Buol Nomor 41 Tahun 2014 tentang Persetujuan Penerapan Pola Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) pada Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten Buol. Dengan ditetapkannya UPT. Rumah Sakit Umum Daerah Mokoyurli Kabupaten Buol sebagai Organisasi Perangkat Daerah yang menerapkan Pola Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD), diharapkan dapat meningkatkan profesionalisme, mendorong *enterpreneurship* (kewirausahaan), transparansi, dan akuntabilitas dalam pelayanan publik.

Pelaksanaan pengelolaan keuangan BLUD di RSUD Mokoyurli dinilai dari target yang hendak dicapai dengan tingkat realisasi, dimana tingkat realisasi pengelolaan BLUD mulai dari 95,7% sampai dengan 119%, hal ini dapat dilihat dari tabel pendapatan dan realisasi pengelolaan BLUD di RSUD Mokoyurli tahun 2018 sampai dengan 2020.

Tabel 1  
Pendapatan dan Realisasi Pengelolaan BLUD di RSUD  
Mokoyurli Tahun 2018-2020

Tahun	Target	Realisasi	%
2020	42,848,156,449	42,676,876,881	99.6
2019	35,627,300,665	34,090,625,301	95.7
2018	35,627,300,665	42,356,150,562	118.9

Sumber: RSUD Mokoyurli. 2021

Berdasarkan tabel di atas, pendapatan dan realisasi pengelolaan BLUD sudah bagus, bahkan pencapaian realisasi penggunaan anggaran sangat tinggi dan bahkan melebihi target. Hal ini perlu di dukung dengan pengelolaan keuangan BLUD yang sesuai dengan pedoman pengelolaan BLUD. Agar pengelolaan BLUD dapat efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pengelolaan badan layanan umum daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Buol, perlu menetapkan Peraturan Bupati Buol No 6 Tahun 2014 tentang pedoman pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Buol.

Berdasarkan hasil pengamatan peneliti bahwa implementasi pengelolaan BLUD di RSUD Mokoyurli belum optimal. Adapun temuan penelitian sesuai dengan hasil pengamatan awal yang dilakukan peneliti adalah:

*Pertama* perencanaan anggaran, penyusunan perencanaan pengelolaan keuangan berdasarkan Rencana Strategis tidak optimal, karena masih minimnya pengetahuan pegawai tentang BLUD, dan dalam penyusunan perencanaan program

dan kegiatan Rumah Sakit belum memiliki suatu kebijakan/regulasi yang mengikat, dalam pengelolaan keuangan BLUD

*Kedua*, pelaksanaan penerapan pengelolaan BLUD di RSUD Mokoyurli dinilai masih kurang, hal ini terlihat pada Dokumen Pelaksanaan anggaran atau disingkat dengan DPA yang merupakan salah satu dasar pelaksanaan anggaran BLUD yang tidak sinkron dengan RBA terkait dengan pengaturan dan penerapan besaran anggaran sesuai dengan post dan jenisnya, baik dari pengelolaan keuangan pengeluaran barang habis pakai, pendapatan, hutang, piutang anggaran rekrutmen pegawai. Ketidaksinkronan ini terjadi karena adanya pengeluaran biaya alat-alat medis yang pada dasarnya belum dianggarkan tahun ini akan tetapi dibelanjakan untuk itu, sehingga RBA maupun DPA yang disusun tidak sesuai dengan kondisi nyata di lapangan.

Sehubungan dengan itu, Pelaksanaan BLUD di RSUD Mokoyurli dinilai tidak optimal, hal ini dapat dilihat dari penyusunan RBA di RSUD Mokoyurli tidak memiliki acuan/pedoman penyusunannya sehingga Rencana Kerja (RKA) tidak sejalan dengan RBA yang disusun setiap tahun. Dengan demikian penyusunan rencana belanja anggaran disusun sesuka hati tidak ada aturan maupun pedoman yang dijadikan acuan dalam penyusunan RBA. Hal ini tentu berimplikasi pada tidak adanya indikator yang harus dicapai dalam penyusunan RBA. Aspek sumber daya manusia masih minim karena pegawai RSUD Mokoyurli sebagian besar tidak memahami tentang BLUD dan terkesan masih apatis, sehingga pelaksanaan pengelolaan BLUD selalu berubah sesuai

dengan sistem atasan masing-masing, hal ini tentu menimbulkan banyak peluang terjadinya praktik kecurangan.

*Ketiga*, belum terlaksananya pengawasan, pengawasan pengelolaan BLUD di RSUD Mokoyurli belum dilaksanakan oleh Kepala daerah dan tim audit dalam hal ini adalah Inspektorat sejak RSUD Mokoyurli menjadi BLUD sampai dengan sekarang belum ada dilakukan pengawasan secara internal maupun eksternal terkait dengan implementasi pengelolaan keuangan BLUD di RSUD Mokoyurli Kabupaten Buol. Padahal dalam Permendagri No 79 Tahun 2018 dijelaskan bahwa pelaksanaan pengawasan dilakukan oleh Kepala Daerah dan Instansi terkait, namun hal ini belum dilaksanakan

Untuk mengatasi masalah tersebut, maka peneliti melakukan berbagai langkah diantaranya adalah Aspek Perencanaan, Aspek Pelaksanaan, dan Aspek Pengawasan. Adapun faktor penentu yang dipilih peneliti berdasarkan kondisi permasalahan peneliti adalah model implementasi menurut Grindle (1980) ditinjau dari: 1. Isi kebijakan, terdiri dari: a). Jenis manfaat yang akan dihasilkan, b). Derajat perubahan yang diinginkan, c). Pelaksanaan program, d). Sumberdaya yang dilibatkan, 2. lingkungan implementasi terdiri atas: a). Karakteristik lembaga dan penguasa, b). Kepatuhan dan daya tangkap

Untuk itulah peneliti tertarik mengambil judul “**Implementasi Kebijakan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) di UPT. Rumah Sakit Umum Mokoyurli Buol**”.

## **B. Fokus dan Sub Fokus Penelitian**

Berdasarkan konteks penelitian, maka yang menjadi fokus dan sub fokusnya adalah sebagai berikut:

1. Implementasi Kebijakan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Pada UPT. Rumah Sakit Umum Mokoyurli Buol, dengan sub fokus penelitian:
  - a. Bagaimana perencanaan implementasi pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) di UPT. Rumah Sakit Umum Mokoyurli Buol?
  - b. Bagaimana pelaksanaan implementasi pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) di UPT. Rumah Sakit Umum Mokoyurli Buol?
  - c. Bagaimana pengawasan implementasi pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) di UPT. Rumah Sakit Umum Mokoyurli Buol?
2. Determinasi Implementasi Kebijakan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) di UPT. Rumah Sakit Umum Mokoyurli Buol, dengan sub fokus penelitian:
  - a. Isi Kebijakan, terdiri dari:
    - 1) Bagaimana faktor Jenis manfaat yang akan dihasilkan pada Implementasi Kebijakan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) di UPT. Rumah Sakit Umum Mokoyurli Buol

- 2) Bagaimana faktor Derajat perubahan yang diinginkan pada implementasi kebijakan pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) di UPT. Rumah Sakit Umum Mokoyurli Buol
  - 3) Bagaimana faktor Pelaksanaan program pada implementasi kebijakan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) di UPT. Rumah Sakit Umum Mokoyurli Buol implementasi kebijakan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) di UPT. Rumah Sakit Umum Mokoyurli Buol
  - 4) Bagaimana faktor Sumberdaya yang dilibatkan pada implementasi kebijakan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) di UPT. Rumah Sakit Umum Mokoyurli Buol
- b. Lingkungan Implementasi
- 1) Bagaimana faktor karektiristik lembaga dan penguasa pada implementasi kebijakan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) di UPT. Rumah Sakit Umum Mokoyurli Buol
  - 2) Bagaimana faktor Kepatuhan dan daya tangkap pada implementasi kebijakan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) di UPT. Rumah Sakit Umum Mokoyurli Buol

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari pelaksanaan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mendeskripsikan:

1. Implementasi kebijakan pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah di UPT. Rumah Sakit Umum Mokoyurli Buol, yang dilihat dari aspek: a). perencanaan, b). pelaksanaan, c). pengawasan
2. Faktor penentu dan penghambat implementasi kebijakan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah Pada UPT. Rumah Sakit Umum Mokoyurli Buol, yang dilihat dari aspek: 1). Isi Kebijakan, terdiri dari: a). Jenis manfaat yang akan dihasilkan, b). Derajat perubahan yang diinginkan, c). Pelaksanaan program, d). Sumberdaya yang dilibatkan 2). Lingkungan Implementasi: a). Karakteristik lembaga dan penguasa, b). Kepatuhan dan daya tangkap

#### **D. Manfaat Penelitian**

Harapan peneliti atas penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu dan pengetahuan terkait pengelolaan keuangan BLUD dalam meningkatkan pelayanan publik di RSUD Mokoyurli

2. Manfaat Praktik

Dapat memberikan masukan kepada RSUD Mokoyurli, pemerintah, dan tenaga medis lain untuk memperbaiki penerapan laporan Penerapan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah Pada UPT. Rumah Sakit Umum Mokoyurli Buol

3. Manfaat Akademis

Dapat memberikan pengetahuan dan pengalaman terkait dengan dengan kajian bidang ilmu kebijakan publik, kualitas pelayanan, dan pengelolaan BLUD