

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Puskesmas merupakan unit pelaksana teknis (UPT) di bawah Dinas Kesehatan (Dinkes) Kabupaten/Kota yang berperan penting sebagai ujung tombak pelayanan kesehatan kepada masyarakat. Sebagai UPT, Puskesmas tidak masuk dalam nomenklatur organisasi kesehatan daerah, sehingga tidak mempunyai pos anggaran atau program kegiatan sendiri. Anggaran untuk Puskesmas dialokasikan dari Dinkes sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) induknya. Sebagai instansi yang memberikan jasa pelayanan, Puskesmas tidak dapat mengelola pendapatannya secara langsung tetapi harus menyetorkannya ke kas daerah kemudian dialokasikan kembali ke Puskesmas sebagai bagian dari Rencana Kerja yang diusulkan oleh Dinkes melalui mekanisme APBD. Padahal, mekanisme APBD yang kaku karena rinci, perubahannya dibatasi, dibatasi plafon, prosedurnya rumit ini tidak bisa merespons dinamika kebutuhan layanan (Hamzah, 2014). Hal ini juga menyebabkan likuiditas kas di Puskesmas menjadi nol yang berdampak pada berkurangnya produktivitas, kreasi yang terbatas, tidak dapat dipenuhinya kebutuhan yang mendadak, penurunan motivasi kerja, dan lainnya (Hamzah, 2014). Padahal, di era Jaminan Kesehatan Nasional (JKN), Puskesmas memikul tugas dan tanggung jawab yang lebih berat. Disamping untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada peserta JKN pada khususnya, Puskesmas juga dituntut untuk lebih profesional dalam pengelolaan manajemen.

Salah satu solusi untuk mengatasi permasalahan ini adalah dengan mengubah status Puskesmas menjadi Badan Layanan Umum Daerah (BLUD).

Puskemas sebagai BLUD berpeluang untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat (Sunuwata, 2014). Dalam Permendagri Nomor 61 Tahun 2007, dinyatakan bahwa instansi BLUD akan mendapatkan keleluasaan untuk menerapkan praktik-praktik yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Instansi BLUD diberikan fleksibilitas untuk mengatur penerimaan pendapatannya sendiri. Mekanisme pengelolaan keuangan BLUD tidak mengharuskan untuk menyetorkan semua penerimaan daerah yang telah dipungut sebelum menggunakannya untuk dana operasional. Dengan kata lain penerimaan pendapatan BLUD dapat langsung digunakan oleh Puskesmas. Walaupun tetap masuk dalam APBD, penggunaan pendapatan untuk membiayai pengeluaran Puskesmas lebih fleksibel karena tidak rinci dan pergeseran antar komponen belanja dapat dilakukan sesuai kebutuhan. Selain itu, BLUD juga diberi keleluasaan dalam mengelola aset dan sumber daya manusia sebagaimana halnya Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Sampai akhir 2013, Data di Kemenkes menyebutkan dari 9.500 Puskesmas di Indonesia, hanya sekitar 160 Puskesmas yang sudah berbentuk BLUD ([www.solopos.com](http://www.solopos.com)). Sebenarnya tidak ada aturan yang mengharuskan status kelembagaan Puskesmas menjadi BLUD. Akan tetapi, untuk memperoleh fleksibilitas pengelolaan keuangan dan fleksibilitas lainnya yang ditawarkan oleh mekanisme BLUD, Kabupaten/Kota di Indonesia saat ini berlomba-lomba menjadikan Puskesmasnya berstatus BLUD. Salah satunya adalah Kabupaten

Tulungagung tempat di mana peneliti bekerja. Saat ini, Kabupaten Tulungagung sedang mempersiapkan 31 Puskesmasnya untuk diajukan menjadi BLUD. Berbagai persiapan yang dilakukan diantaranya sosialisasi mekanisme BLUD ke Puskesmas, konsultasi ke BPKP, dan kunjungan kerja ke beberapa daerah yang telah lebih dulu menerapkan BLUD Puskesmas.

Salah satu tujuan utama studi banding mengenai BLUD Puskesmas adalah Kabupaten Sleman yang merupakan salah satu kabupaten percontohan nasional dalam pengembangan Puskesmas menjadi BLUD. Sejak tahun 2010, telah dimulai pengajuan PPK-BLUD 25 Puskesmas, UPT Jaminan Pelayanan Kesehatan Masyarakat, dan UPT Laboratorium Kesehatan di Kabupaten Sleman. Penerapan PPK-BLUD bertahap telah dimulai sejak 1 Januari 2011. Sampai dengan sekarang ini, seluruh UPTD Puskesmas di Kabupaten Sleman telah mendapatkan sertifikat Manajemen ISO 9001:2008. Dengan fondasi kualitas pelayanan prima yang telah dibangun melalui sertifikasi ISO sejak tahun 2004 serta komitmen yang kuat mulai dari Bupati, Kepala Dinas Kesehatan hingga ke pelaksana BLUD di Puskesmas, pengembangan Puskesmas menjadi BLUD di Sleman berhasil baik. Sebagai percontohan nasional, setiap harinya Dinkes Kab. Sleman telah banyak menerima kunjungan kerja dari Kabupaten/Kota lain di seluruh Indonesia. Per 1 Januari 2014, 27 UPTD di Lingkungan Dinas Kesehatan telah berstatus BLUD penuh. Kesuksesan ini juga berkat pendampingan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) mulai dari awal proses hingga sekarang. Tentunya, hal ini tidak lepas karena komitmen Pimpinan yang besar karena pendampingan BPKP menghabiskan anggaran dalam jumlah besar.

Perubahan Puskesmas menjadi BLUD merupakan pengejawantahan *New Public Management* berupa pengenalan dalam bentuk institusi semi otonom yang dikelola seperti bisnis (Lukman, 2013). Otonomi ini terletak pada penggunaan sumberdaya keuangan dan sumberdaya manusia yang akan diberikan jika organisasi menerapkan pola pengelolaan keuangan BLUD sesuai dengan Permendagri No 61/2007. Pola pengelolaan keuangan BLUD ini akan membawa puskesmas ke dalam situasi perubahan pola pengelolaan keuangan terutama pada sistem anggaran dan akuntansinya. Perubahan sistem anggaran yaitu perubahan dari anggaran terpusat dari Dinkes berdasarkan anggaran inkremental menjadi anggaran berbasis kinerja yang berorientasi output dan penyusunannya langsung dilakukan oleh Puskesmas. Sedangkan perubahan sistem akuntansi yaitu penggunaan akuntansi berbasis kas menjadi akuntansi berbasis akrual dan kewajiban untuk membuat laporan keuangan berdasarkan SAK dan SAP.

Perubahan sistem akuntansi (termasuk anggaran) tentunya akan berdampak pada perubahan organisasi. Organisasi adalah produsen sekaligus konsumen akuntansi dan dalam sejarah perkembangannya, akuntansi berkaitan erat dengan organisasi (Carruthers, 1995). Carruthers (1995) juga menyatakan bahwa lingkungan sosial tempat sebuah organisasi berada akan memengaruhi struktur organisasi tersebut. Sebuah organisasi harus beradaptasi dengan lingkungannya walaupun efektifitas adaptasi tersebut belum terbukti (Meyer dan Rowan, 1977)

Pengembangan sistem anggaran dan akuntansi dalam sebuah organisasi berperan membentuk struktur formal yang terdiri dari berbagai prosedur, proses,

dan aturan yang rasional (Amirya, 2011). Meyer dan Rowan (1977) menyatakan bahwa dengan melakukan pembentukan struktur organisasi formal, organisasi meningkatkan legitimasi atas segala kegiatannya. Usaha memperoleh legitimasi tersebut diupayakan dengan melembagakan unsur-unsur lingkungan (ide, logika, praktik, teknik, dan kebiasaan) dalam organisasi. Unsur-unsur lingkungan tersebut kemudian menjadi bagian dari lembaga organisasi dengan berupaya menjadi mirip (*isomorphism*) dengan lingkungan kelembagaannya (Djamhuri, 2009).

DiMaggio dan Powell (1983) menyatakan bahwa organisasi terbentuk oleh lingkungan institusional yang ada di sekitarnya. Ide-ide yang berpengaruh kemudian diinstitusionalisasikan, dianggap sah, dan dianggap sebagai cara berpikir ala organisasi tersebut. Ada tiga bentuk tekanan institusional yang bersifat *isomorphic* yaitu *mimetic pressures*, *coercive pressures*, dan *normative pressures* (Di Maggio dan Powell, 1983; Carruthers, 1995). Ketiga tekanan institusional tersebut bisa memengaruhi perubahan organisasi secara bersama sama maupun sendiri-sendiri. Hal ini didukung oleh beberapa penelitian diantaranya penelitian Usman (2012) yang menyatakan bahwa ketiga tekanan perubahan organisasi memengaruhi keputusan adopsi sistem informasi keuangan daerah. Zhang, dkk. (2013) menyimpulkan bahwa tekanan pemerintah dan partai yang berkuasa menjadi faktor terpenting yang memicu dominasi *coercive isomorphism* pada pola pendidikan akuntansi di China selama 60 tahun lamanya. Pada era internasionalisasi pengaruh pilar normatif dan *culture-kognitif* mulai muncul namun dominasi tetap pada pilar regulatif yang berasal dari partai penguasa dan pemerintah. Pada pola pengelolaan keuangan organisasi pemerintah,

Amirya, dkk. (2013) menyatakan bahwa penerapan sistem anggaran dan akuntansi BLU (Universitas Brawijaya) menggambarkan terjadinya gejala *institutional isomorphism*. *Coercive isomorphism* adalah tipe utama disamping *mimetic* dan *normative* juga mendukung perubahan ini.

Jika penelitian Amirya dilakukan pada BLU di tataran pemerintah pusat, dalam penelitian ini, peneliti ingin memahami proses pelebagaan sistem anggaran dan akuntansi pada BLUD di tataran pemerintah daerah khususnya di Puskesmas dengan perspektif teori *new institutionalism*. Lokasi penelitian ini adalah di Kabupaten Sleman. Pengambilan lokasi penelitian ini dikarenakan Kabupaten Sleman telah menerapkan pola pengelolaan keuangan BLUD sejak tahun 2011 dan sudah berstatus BLUD penuh per 1 Januari 2014. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan gambaran mengenai proses pelebagaan sistem anggaran dan akuntansi BLUD di Puskesmas di Kabupaten Sleman .

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana proses pelebagaan sistem anggaran dan akuntansi dalam penerapan pola pengelolaan keuangan BLUD Puskesmas di Kabupaten Sleman?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah ingin memahami proses pelebagaan sistem anggaran dan akuntansi dalam penerapan pola pengelolaan keuangan BLUD Puskesmas di Kabupaten Sleman.

### **1.4 Kontribusi Penelitian**

#### **1.4.1 Kontribusi Teoritis**

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan berlakunya teori institusional dalam memahami suatu perubahan sistem anggaran dan akuntansi dalam suatu organisasi.

#### **1.4.2 Kontribusi Kebijakan**

Bagi instansi yang ingin menerapkan PPK-BLUD, penelitian ini diharapkan dapat menyajikan gambaran secara utuh dan menyeluruh mengenai rangkaian proses pelebagaan sistem anggaran dan akuntansi dalam pengembangan Puskesmas menjadi BLUD berkaitan dengan perubahan dalam pola pengelolaan keuangan mulai dari sisi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan anggaran/ penatausahaan, sampai kepada pelaporan keuangannya.

Sedangkan bagi instansi yang sedang menjalankan PPK-BLUD, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai evaluasi atas pelaksanaannya saat ini dengan memberikan gambaran tentang reaksi para pelaksana atas penerapan PPK-BLUD saat ini.