

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Konsep agensifikasi secara umum merupakan pemisahan antara fungsi kebijakan (regulator) yang dijalankan oleh pemerintah dan fungsi pelayanan publik yang dilakukan oleh seorang agen. Berdasarkan konsep tersebut, pemerintah tidak berperan secara langsung dalam penyediaan barang dan jasa kepada masyarakat. Namun, dalam pelaksanaannya dibentuk agen tertentu untuk menjadi operator penyelenggara atas pelayanan publik. Di Indonesia konsep agensifikasi diwujudkan dengan terbentuknya suatu Badan Layanan Umum (BLU) dengan memiliki fleksibilitas atas pengelolaan keuangan dan pelayanan terhadap masyarakat agar dapat dilakukan secara efektif dan efisien (Syncore Indonesia, 2019). Pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan negara terdapat penjelasan mengenai pengelolaan keuangan BLU yang merupakan bentuk agensifikasi yang ada di Indonesia. Dalam undang-undang tersebut menyatakan bahwa:

Badan Layanan Umum 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.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum menyatakan bahwa:

tujuan BLU adalah meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan praktek bisnis yang sehat.

BLU memiliki keistimewaan dibandingkan dengan satuan kerja (satker) biasa pemerintah. BLU diberikan pola *flexible budget* (anggaran fleksibilitas) yang memberikan izin kepada pemimpin BLU dalam pelaksanaan belanja dapat melebihi dari anggaran yang telah ditetapkan pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA). Dalam dokumen Rencana Bisnis Anggaran (RBA) tahunan yang menjadi dokumen perencanaan dan penganggaran BLU terdapat besaran ambang batas fleksibel anggaran yang telah terlebih dahulu ditetapkan. Pendapatan BLU yang asalnya dari jasa pelayanan dapat digunakan langsung untuk memenuhi kebutuhan kegiatan operasionalnya sebagai bentuk dari anggaran fleksibel. Kemudian, BLU bisa mempunyai surplus kas pada saldo akhir tahun. Surplus tersebut dapat terjadi ketika terdapat kelebihan dari selisih antara pendapatan dari operasional dengan pengeluaran yang rutin dilakukan dalam 1 tahun anggaran. Selanjutnya, BLU dapat mengimplementasikan praktek bisnis yang sehat seperti pada organisasi bisnis swasta walaupun pengelolaannya tidak diprioritaskan untuk mencari keuntungan. Pemimpin BLU juga diberikan hak dalam pengelolaan atas investasi, kas, utang dan piutang, dan aset/barang (Pasaribu, 2014).

Pengelolaan Keuangan BLU (PK-BLU) meliputi perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan anggaran, serta pengelolaan atas pendapatan, belanja, dan kas. Penyusunan rencana strategis bisnis lima tahunan yang dilakukan BLU

menggunakan acuan dari Rencana Strategis Kementerian Negara/Lembaga (Renstra-KL) atau Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Pada tahap perencanaan dan penganggaran, sedangkan BLU menyusun Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) tahunan dengan acuan rencana strategis bisnis lima tahunan. Pendapatan BLU meliputi penerimaan anggaran yang sumbernya dari APBN/APBD, upah dari pemberian jasa layanan kepada masyarakat/badan lain, hibah tidak terikat, dan hasil kerjasama BLU dengan pihak lain atau hasil dari usaha lainnya yang merupakan pendapatan operasional. Belanja BLU dalam pembiayaannya disesuaikan dengan struktur biaya yang tertuang di dalam RBA (Waluyo & Wijaya, 2013).

Menurut (Pasaribu, 2014), jenis layanannya BLU dikategorikan ke dalam 4 kelompok yaitu (1) BLU di bidang Pendidikan seperti universitas yang berada di bawah kementerian pendidikan, (2) BLU pengelola dana yang pembentukannya bertujuan menyalurkan kredit terhadap Koperasi dan lembaga keuangan non-perbankan dengan bunga yang terjangkau sebagai upaya meningkatkan aktivitas ekonomi di masyarakat, (3) BLU pengelola wilayah/ kawasan yaitu satuan kerja pemerintah yang mengelola kawasan ekonomi terpadu seperti di Batam dan Komplek Gelora Bung Karno, dan (4) BLU di bidang kesehatan yaitu rumah sakit yang berada di bawah kementerian kesehatan secara struktural.

Rumah sakit yang merupakan salah satu institusi pelayanan publik di bidang kesehatan yang berperan penting dalam peningkatan kesehatan masyarakat. Keberadaan rumah sakit memiliki maksud untuk melayani masyarakat, berkembang secara mandiri, dan juga bersaing untuk memberikan pelayanan yang

berkualitas dan terjangkau untuk masyarakat (Jahra, 2013). Penerapan konsep BLU pada Rumah Sakit bertujuan agar dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan berbagai keistimewaan dibandingkan dengan satker pemerintah biasa.

Kabupaten Bondowoso memiliki tiga rumah sakit yakni Rumah Sakit Umum (RSU) dr. H. Koesnadi, rumah sakit Mitra Medika, dan rumah sakit Bhayangkara. RSU dr. H. Koesnadi merupakan satu-satunya rumah sakit di Bondowoso dengan tipe B dan pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso. RSU dr. H. Koesnadi menjadi BLU pada tanggal 9 Agustus 2011 Berdasarkan Keputusan Bupati Bondowoso No.188.45/450/430.6.2/2011 tentang Penetapan RSU dr. H. Koesnadi Bondowoso sebagai Badan Layanan Umum Penuh. Dengan begitu maka proses PPK-BLU yang diterapkan RSU dr. H. Koesnadi memiliki keistimewaan BLU pada umumnya seperti anggaran fleksibel pada pendapatan dan belanja, penerapan praktek bisnis yang sehat, dan dapat memiliki surplus kas.

Pada awal tahun 2020 muncul *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19) yang menyerang berbagai negara. Pada tanggal 9 Maret 2020, WHO (World Health Organization) yang merupakan Badan Kesehatan Dunia resmi mendeklarasikan bahwa Covid-19 sebagai sebuah pandemi yang berarti virus ini telah luas tersebar di dunia (covid19.go.id, n.d.). Di Indonesia sendiri warga negara Indonesia pertama yang terkonfirmasi Covid-19 adalah 2 orang wanita dengan berstatus sebagai ibu dan putrinya yang diumumkan oleh pemerintah pada tanggal 2 Maret 2020 (Kompas.com, 2022). Kemudian, pemerintah secara resmi pada tanggal 31 Maret

2020 menetapkan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). Datangnya kasus pandemi Covid-19 memberikan dampak pada berbagai sektor pelayanan publik termasuk pelayanan di bidang kesehatan.

Dampak kebijakan pemerintah terkait pembatasan mobilisasi terhadap banyak sektor mengakibatkan pendapatan individu serta pemerintah menjadi menurun, sehingga mempengaruhi dalam pemenuhan kebutuhan dasar. Kondisi tersebut menyebabkan distribusi logistik dan kebutuhan dasar menjadi terhambat. Pada sektor pelayanan kesehatan, kombinasi kondisi rumit dari menurunnya kapasitas keuangan dari fasilitas pelayanan kesehatan, terhambatnya distribusi alat kesehatan dan obat-obatan, serta kebijakan pembatasan kunjungan ke rumah sakit menyebabkan pelayanan kesehatan mengalami perubahan. Hal ini dapat mempengaruhi berbagai strategi upaya peningkatan kesehatan yang telah dilakukan oleh fasilitas kesehatan (Sarastina, Raharjo, & Rosyad, 2021).

Fasilitas pelayanan kesehatan di Indonesia saat kondisi pandemi Covid-19 memiliki tantangan yang harus dihadapi, seperti naik turunnya kasus pasien Covid-19 dan pemberlakuan secara massal pembatasan aktivitas masyarakat seperti Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) dan pembatasan sosial berskala besar (PSBB). Rumah sakit yang menjadi salah satu sektor pelayanan di bidang kesehatan memiliki beban ganda pada kondisi tersebut yakni melakukan pelayanan kesehatan konvensional dan pelayanan kesehatan kepada pasien Covid-19 demi menjalankan program dari pemerintah pusat dan daerah. Rumah sakit juga didorong melakukan peningkatan kapasitas layanan Covid-19 baik untuk

pemeriksaan kesehatan, vaksinasi, sampai perawatan inap pasien (Sarastina, Raharjo, & Rosyad, 2021).

Ketika masa pandemi Covid-19 mayoritas rumah sakit mengalami masalah keuangan meskipun semua biaya perawatan untuk pasien Covid-19 menjadi tanggungan pemerintah sesuai Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 59 Tahun 2016 tentang Pembebasan Biaya Pasien Penyakit Infeksi Emerging. Hal tersebut dapat terjadi disebabkan oleh banyaknya masyarakat yang menahan diri untuk melakukan pemeriksaan di rumah sakit karena khawatir adanya resiko penularan Covid-19 dari fasilitas pelayanan kesehatannya. Sikap tersebut membuat kunjungan pasien ke rumah sakit menjadi menurun, sehingga rata-rata pendapatan rumah sakit turun. faktor lain seperti pembatasan mobilitas masyarakat di luar rumah juga turut mempengaruhi penurunan pendapatan rumah sakit. Kondisi tersebut membuat pengelola rumah sakit cukup kesulitan menutupi biaya operasional (Ambarwati, 2020).

Melihat dampak pandemi Covid-19 yang berpengaruh terhadap pihak rumah sakit dari sisi pengelolaan keuangannya, menjadikan penulis tertarik untuk membuat Karya Tulis Tugas Akhir yang berkaitan dengan pendapatan dan belanja dari rumah sakit dengan judul penelitian “TINJAUAN ATAS PENDAPATAN DAN BELANJA RUMAH SAKIT UMUM dr. H. KOESNADI BONDOWOSO SEBELUM DAN SAAT PANDEMI COVID-19”

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang berkaitan dengan dampak pandemi Covid-19 terhadap BLU khususnya dalam pengelolaan keuangan pada jenis pelayanan

kesehatan yaitu rumah sakit. Maka penulis memfokuskan penelitian Karya Tulis Tugas Akhir ini terhadap RSUD dr. H. Koesnadi dengan merumuskan masalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana pengelolaan pendapatan dan belanja RSUD dr. H. Koesnadi Bondowoso sebelum pandemi Covid-19?
- b. Bagaimana dampak pandemi Covid-19 terhadap pendapatan dan belanja RSUD dr. H. Koesnadi Bondowoso?

### **1.3 Tujuan Penulisan**

Tujuan yang ingin dicapai penulis berdasarkan rumusan masalah dalam penyusunan Karya Tulis Tugas Akhir ini adalah:

- a. Untuk mengetahui pengelolaan pendapatan dan belanja RSUD dr. H. Koesnadi Bondowoso sebelum pandemi Covid-19.
- b. Untuk mengetahui dampak pandemi Covid-19 terhadap pendapatan dan belanja RSUD dr. H. Koesnadi Bondowoso.

### **1.4 Ruang Lingkup Penulisan**

Ruang lingkup dalam penulisan Karya Tulis Tugas Akhir ini terbatas pada pendapatan dan belanja RSUD dr. H. Koesnadi Bondowoso pada tahun 2018, 2019 dan 2020. Pembahasan akan difokuskan pada pengelolaan pendapatan, pengelolaan belanja, dan dampak pandemi Covid-19 terhadap pendapatan dan belanja RSUD dr. H. Koesnadi Bondowoso.

### **1.5 Manfaat Penulisan**

Manfaat yang diharapkan dari penulisan Karya Tulis Tugas Akhir ini adalah:

a. Manfaat akademis

Hasil dari Karya Tulis Tugas Akhir ini diharapkan menjadi pelengkap literatur dan dapat memberikan sumbangsih pengetahuan bagi para akademisi terkait dengan pengelolaan keuangan badan layanan umum pada pendapatan dan belanja rumah sakit serta dapat menjadi rujukan atau referensi bagi penelitian berikutnya.

b. Manfaat Praktis

Hasil dari Karya Tulis Tugas Akhir ini diharapkan dapat memberikan gambaran dalam pengelolaan pendapatan dan belanja saat pandemi COVID-19 khususnya yang terdapat pada objek penelitian ini yaitu RSUD dr. H. Koesnadi Bondowoso. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi rumah sakit untuk mendukung peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

## **1.6 Sistematika Penulisan KTTA**

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi penjelasan mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan, ruang lingkup, manfaat, dan sistematika penulisan.

### **BAB II LANDASAN TEORI**

Bab ini menjelaskan terkait ketentuan yang sesuai serta mendukung pembahasan topik yang diangkat oleh penulis. Teori dan peraturan yang berlaku mengenai konsep dasar mengenai Agensifikasi, Badan Layanan Umum Daerah (BLUD), Rumah Sakit, Pendapatan BLUD, dan Belanja BLUD.

### BAB III METODE DAN PEMBAHASAN

Bab ini memuat uraian atas metode pengumpulan data, gambaran umum objek penulisan, dan pembahasan hasil atas topik yang diangkat penulis. Pembahasan hasil yang dimaksud adalah untuk mengetahui perbandingan pendapatan dan perbandingan belanja RSUD dr. H. Koesnadi Bondowoso pada tahun 2018 hingga tahun 2020 dan mengetahui dampak pandemi Covid-19 terhadap pendapatan dan belanja RSUD dr. H. Koesnadi Bondowoso serta mengevaluasi penerapan di lapangan dengan membandingkan dari peraturan dan literatur lainnya.

### BAB IV SIMPULAN

Bab ini berisi simpulan dari hasil uraian pembahasan pada BAB III sebagai jawaban dari rumusan masalah dan/atau tujuan penulis.