

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Karakteristik organisasi nirlaba atau organisasi sektor publik berbeda dengan organisasi bisnis pada umumnya. Perbedaan utama yang mendasar terletak pada cara organisasi memperoleh sumber daya yang dibutuhkan dalam melakukan aktivitas operasinya. Pada umumnya, organisasi sektor publik mendapatkan sumber dayanya dari sumbangan para anggota dan para penyumbang lain yang tidak mengharapkan imbalan apapun dari organisasi (Hoesada, 2007).

Penerapan akuntansi pada organisasi sektor publik saat ini sedang mendapat perhatian banyak pihak di Indonesia. Hal ini ditunjukkan dengan reaksi masyarakat yang mulai menyadari arti penting pelaporan dan penggunaan akuntansi pada berbagai sektor dalam perekonomian, termasuk untuk lembaga-lembaga pemerintahan dan juga lembaga nonprofit lainnya, dalam rangka penegakan *Good Governance*.

Saat ini, kinerja sektor pemerintahan sangatlah jauh dari ekspektasi penegakan *Good Governance*. Hal ini dibuktikan dari hasil laporan audit BPK tahun 2007 yang memberikan opini “Tidak Menyatakan Pendapat” terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) dan juga kepada 37 kementerian/lembaga lainnya. Pada hasil audit BPK tahun 2007 tersebut, hanya 16 kementerian/ lembaga yang mendapatkan opini “Wajar Tanpa Pengecualian”, 31 kementerian/ lembaga mendapatkan opini “Wajar Dengan Pengecualian” dan satu kementerian mendapatkan opini “Tidak Wajar”. Hal ini menunjukkan belum adanya peningkatan kualitas laporan keuangan pemerintah karena sejak tahun 2004 laporan keuangan pemerintah pusat terus mendapatkan opini “Tidak Menyatakan Pendapat” (www.bpk.go.id, 2008).

Lahirnya UU No.1/2004 tentang Perbendaharaan Negara telah membuka koridor baru bagi penerapan anggaran berbasis kinerja di lingkungan sektor publik. Dengan Pasal 68 dan Pasal 69 undang-undang tersebut, instansi pemerintah dan organisasi nonprofit lainnya, yang tugas pokok dan fungsinya adalah memberi pelayanan kepada masyarakat, dapat menerapkan pengelolaan

keuangan yang lebih fleksibel dengan menonjolkan produktivitas, efisiensi dan efektivitas. Prinsip-prinsip pokok yang tertuang dalam kedua undang-undang tersebut menjadi dasar penetapan instansi pemerintah untuk menerapkan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum (BLU). BLU ini diharapkan dapat menjadi langkah awal dalam pembaharuan manajemen keuangan sektor publik, demi meningkatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

Menurut Pasal 1 UU No. 1 tahun 2004 mengenai Perbendaharaan Negara, Badan Layanan Umum (BLU) didefinisikan sebagai 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. Dengan kata lain, BLU adalah satuan kerja sektor publik yang memiliki fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan sendiri. Kedudukan BLU ini akan tetap berada dibawah kementerian negara atau lembaganya atau Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD), dan tidak terpisah dari instansi induknya. Oleh karena itu seluruh pendapatan yang diperolehnya dari dana non-APBN/APBD kemudian dilaporkan dan dikonsolidasikan dalam pertanggungjawaban APBN/APBD terkait. Demikian pula dengan seluruh anggaran belanjanya.

Rumah Sakit Umum Pusat Nasional Dr. Cipto Mangunkusumo (RSUPN-CM) adalah salah satu rumah sakit pemerintah yang pertama kali ditetapkan sebagai BLU pada tahun 2005. Sesuai dengan PP no. 23 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan BLU, rumah sakit ini menerapkan pengelolaan keuangan mandiri dan melakukan pencatatan sesuai dengan Standar Akuntansi Keuangan (SAK), tetapi karena tidak terpisah dari Departemen Kesehatan, maka laporan keuangan RSUPN-CM kemudian akan dikonsolidasikan ke laporan keuangan Departemen Kesehatan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Karena termasuk salah satu BLU yang pertama dikukuhkan, penerapan pengelolaan keuangan BLU pada RSUPN-CM kemudian dijadikan semacam tolok ukur penerapan akuntansi pada rumah sakit berstatus BLU lainnya.

Dalam penyusunan laporan keuangan BLU, khususnya neraca, Barang Milik Negara (BMN) merupakan bagian dari aset pemerintah yang berwujud. Pada lampiran IV PMK no.59/ PMK.06/ 2005 tentang Sistem Akuntansi dan

Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat, aset pemerintah didefinisikan sebagai sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun oleh masyarakat, serta dapat diukur dalam nilai moneter, termasuk sumber daya nonmoneter yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara atas alasan sejarah dan budaya. BMN dapat dikelompokkan menjadi aset lancar dan aset tetap. Aset lancar adalah aset yang diharapkan untuk segera direalisasikan, dipakai atau dimiliki untuk dijual dalam jangka waktu 12 bulan sejak tanggal pelaporan. BMN yang diperlakukan sebagai aset lancar adalah Persediaan.

Aset tetap adalah aset berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum. BMN yang dikelompokkan ke dalam Aset Tetap meliputi tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, konstruksi dalam pengerjaan dan aset tetap lainnya.

Jumlah tercatat aset tetap di RSUPN-CM pada tahun 2007 adalah sebesar Rp 294.136.561.357 atau mengambil porsi sebesar 61.22% dari keseluruhan total aset yang berjumlah Rp 480.384.340.812. Dengan porsi yang cukup besar tersebut, maka pada jumlah total keseluruhan aset, perlakuan aset tetap menjadi perhatian utama dalam mengukur reliabilitas laporan keuangan RSUPN-CM.

Di pemerintahan, selain masalah perlakuan aset tetap untuk keperluan penyusunan laporan keuangan, masalah manajemen aset tetap juga menjadi fokus perhatian. Menurut Doli D. Siregar (2004), manajemen aset lebih ditujukan untuk menjamin pengembangan kapasitas yang berkelanjutan dari pemerintah sehingga dapat meningkatkan pendapatan, yang akan digunakan untuk membiayai kegiatan guna mencapai pemenuhan persyaratan optimal bagi pelayanan tugas dan fungsi instansinya kepada masyarakat. Manajemen aset terdiri dari lima tahapan, Inventarisasi Aset, Legal Audit, Penilaian Aset, Optimalisasi Aset dan Pengembangan Sistem Informasi Manajemen Aset (SIMA) dalam pengawasan dan pengendalian aset (Supriyadi, 2008, p.30).

Sampai saat ini, penelitian mengenai perlakuan akuntansi untuk organisasi sektor publik, khususnya organisasi berstatus Badan Layanan Umum (BLU), masih sangat jarang ditemui. Hal ini antara lain dikarenakan pembahasan mengenai BLU masih merupakan suatu bahasan yang sangat baru. Padahal, penelitian mengenai perlakuan akuntansi pada BLU akan sangat membantu dalam hal mengkaji kinerja BLU dan ke depannya diharapkan mampu menjadi tolok ukur bagi evaluasi kinerja organisasi sektor publik Indonesia pada umumnya. Penelitian yang membahas mengenai manajemen aset pemerintahan juga masih jarang dilakukan. Oleh karena itu, penulis ingin mengetahui dan menganalisis bagaimana penerapan manajemen aset serta penerapan Sistem Akuntansi Barang Milik Negara (SABMN) pada organisasi pemerintah, khususnya suatu BLU RSUPN-CM.

1.2 Permasalahan

Beberapa permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan sistem manajemen aset di RSUPN-CM, dimulai dari proses inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, optimalisasi aset dan pengawasan serta pengendalian aset?
2. Bagaimana penerapan sistem akuntansi Barang Milik Negara (BMN), baik untuk aset tetap yang dimiliki sendiri maupun untuk aset tetap yang berada di bawah pengelolaan RSUPN-CM?
3. Bagaimana kepatuhan perlakuan aset tetap di RSUPN-CM terhadap PSAK 16 dan PSAP 07 mengenai Aset Tetap?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis penerapan sistem manajemen aset di RSUPN-CM.
2. Menganalisis penerapan sistem akuntansi Barang Milik Negara (BMN), baik untuk aset tetap yang dimiliki sendiri maupun yang berada di bawah pengelolaan rumah sakit berstatus BLU penuh, khususnya di RSUPN-CM.
3. Menganalisis kepatuhan perlakuan aset tetap tersebut terhadap PSAK 16 dan PSAP 07 mengenai Aset Tetap.

1.4 Ruang Lingkup

Penulis membatasi ruang lingkup penulisan pada salah satu komponen pada sistem akuntansi BLU yaitu Sistem Akuntansi BMN, khususnya Aset Tetap. Penelitian ini memfokuskan pada pembahasan mengenai bagaimana sistem manajemen aset di RSUPN-CM, dimulai dari inventarisasi barang, legal audit, hingga penilaian aset. Penelitian ini juga membahas mengenai bagaimana akuntansi aset tetap di RSUPN-CM serta membandingkan perlakuan tersebut dengan PSAK 16 (sebelum revisi 2007) dan PSAP 07. Pembahasan pada karya akhir ini dibatasi untuk laporan keuangan RSUPN-CM tahun 2006-2007.

Penelitian ini tidak membahas bagaimana RSUPN-CM mengonversi laporan keuangan berdasarkan SAK mereka ke laporan keuangan berdasarkan SAP untuk tujuan konsolidasian kepada Departemen Kesehatan.

1.5 Metodologi Penelitian

Penelitian ini berjenis penelitian kualitatif dengan pendekatan *case study* dengan format deskriptif yaitu menjelaskan, meringkaskan berbagai situasi, kondisi dan variabel yang timbul di masyarakat yang menjadi objek penelitian. Penelitian ini menggunakan metode pengumpulan data yang terdiri dari:

1. Survey Kepustakaan

Meliputi survey mengenai Standar Akuntansi Keuangan (PSAK 16 mengenai Akuntansi Aset Tetap) dan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP 07 mengenai Akuntansi Aset Tetap) serta peraturan lainnya mengenai pelaporan keuangan Badan Layanan Umum.

2. Survey Lapangan

Melibatkan wawancara, observasi dan pengambilan data pada laporan keuangan dan laporan BMN RSUPN-CM.

3. Analisis data

Merupakan metode dengan pendekatan analitis yang membandingkan data hasil survey kepustakaan dan hasil temuan survey lapangan.

1.6 Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini dibagi menjadi lima bagian, yaitu:

1. BAB 1 Pendahuluan

Pendahuluan yang berisi latar belakang permasalahan, perumusan masalah, tujuan penelitian, metodologi penelitian dan sistematika penulisan

2. BAB 2 Landasan Teori

Merupakan landasan teori dan literatur yang membahas tentang definisi *fixed asset*, bagaimana perlakuan *fixed asset* menurut standar yang berlaku serta penjelasan mengenai perlakuan *fixed asset* pada organisasi sektor publik yang bersifat nonprofit.

3. BAB 3 Profil Rumah Sakit Umum Pusat Nasional Dr. Cipto Mangunkusumo (RSUPN-CM)

Bab ini membahas tentang profil lengkap dari RSUPN-CM yang dijadikan sebagai tempat untuk melakukan penelitian (sebagai subjek penelitian).

4. BAB 4 Analisis Data

Merupakan bagian yang membahas analisis atas data yang diperoleh dari laporan keuangan Rumah Sakit yang dijadikan objek penelitian.

5. BAB 5 Kesimpulan dan Saran

Merupakan bagian akhir dari keseluruhan skripsi yang memuat kesimpulan beserta saran-saran perbaikan untuk RSUPN-CM.