

BAB I

PENDAHULUAN

Tuntutan untuk meningkatkan tata kelola yang baik (*good government governance*) di sektor pemerintah terus meningkat seiring dengan meningkatnya kesadaran masyarakat akan hak kewarganegaraannya. Penciptaan tata kelola yang baik tersebut menuntut perubahan dalam sistem manajemen keuangan pemerintah. Tuntutan tersebut juga tidak lepas dari pengaruh globalisasi yang sedang melanda dunia, yang menjadikan norma-norma tata kehidupan suatu negara sebagai bagian integral dari norma umum kehidupan dunia sehingga praktik-praktik dunia bisnis dan pemerintah suatu negara akan terpengaruh oleh norma-norma umum yang berada di negara lain.

Untuk dapat menciptakan tata kelola yang baik, pemerintah sebagai pihak eksekutif yang paling bertanggung jawab dalam pelaksanaan pemerintahan, perlu meningkatkan pelaksanaan unsur-unsur *good government governance* secara konsisten. Unsur-unsur tata kelola yang baik tersebut antara lain¹:

- Transparansi. Transparansi yang dimaksud adalah pelaksanaan pemerintahan yang terbuka sehingga rakyat dapat mengetahui dengan jelas pelaksanaan pemerintahan.

¹ Canada-Indonesia Governance Reform Support Phase II Project, Makalah Kerja, *Peraturan BLU: Tujuan, Ruang Lingkup & Faktor Sukses yang Menentukan*, Jakarta, Januari 2005.

- Akuntabilitas. Pelaksanaan kegiatan pemerintahan maupun pengelolaan pemerintahan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan prinsip-prinsip yang berlaku secara umum (*best practices*).
- Demokrasi, peran serta masyarakat. Upaya peningkatan peran serta masyarakat ditempuh dengan penegakan supremasi hukum, hak asasi manusia dan pemberdayaan lembaga kemasyarakatan.

Untuk mewujudkan tata kelola yang baik di Indonesia, di bidang kelembagaan, pemerintah bersama dengan DPR RI telah menetapkan tiga paket undang-undang bidang keuangan negara, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara. Ketiga undang-undang tersebut merupakan pedoman pemerintah untuk mereformasi sistem manajemen keuangan pemerintah mulai dari perencanaan, penganggaran, perbendaharaan dan akuntansi, serta pertanggungjawaban keuangan.

Reformasi sistem perencanaan, penganggaran, perbendaharaan dan pertanggungjawaban ini pada intinya diarahkan pada sistem pengelolaan yang berorientasi kinerja yaitu output. Dengan demikian setiap penyelenggara negara dituntut untuk mampu mengelola segenap sumber daya termasuk aset negara dan membelanjakan uang negara untuk mencapai tujuan bernegara. Gambaran pencapaian kinerja ini harus dapat dituangkan secara transparan dalam mekanisme akuntabilitas negara baik dalam tataran akuntabilitas keuangan maupun akuntabilitas kinerja.

Perubahan ini penting karena pemerintah harus belajar lebih rasional mempergunakan sumber daya yang dimiliki pemerintah mengingat tingkat kebutuhan dana yang makin tinggi, sementara sumber dana yang tersedia tetap terbatas. Hal ini semakin mendesak lagi dengan kenyataan bahwa beban pembiayaan pemerintahan sangat bergantung pada pinjaman luar negeri, yang saat ini menjadi sorotan publik dan dituntut penghentiannya demi keadilan antargenerasi. Dengan demikian, pilihan rasional oleh publik sudah sewajarnya menyeimbangkan antara prioritas pengeluaran untuk pembangunan dengan kendala dana yang tersedia.

Perubahan paradigma dalam sistem pengelolaan keuangan pemerintahan yang paling menonjol sebagai bagian dari paket reformasi di bidang keuangan negara adalah adanya pergeseran dari sistem penganggaran tradisional ke sistem penganggaran berbasis kinerja, di mana pembiayaan tidak hanya membiayai masukan (*inputs*) atau proses, tetapi sudah diarahkan pada pembiayaan yang membiayai hasil (*outputs*).

Orientasi pada *outputs* semakin menjadi praktik yang dianut luas oleh pemerintahan modern di berbagai negara. Mewiraswastakan pemerintah (*enterprising the government*) adalah pandu yang digunakan untuk mengidentifikasi arah yang tepat bagi keuangan sektor publik. Dalam kaitan ini, Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menekankan basis kinerja dalam penganggaran memberi landasan yang cukup bagi orientasi baru tersebut di Indonesia.

Lebih jauh, Undang-Undang nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara membuka koridor baru bagi penerapan basis kinerja ini di lingkungan pemerintah. Dengan Pasal 68 dan Pasal 69 dari undang-undang tersebut, instansi

pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya memberi pelayanan kepada masyarakat dapat menerapkan pola pengelolaan keuangan yang fleksibel dengan menonjolkan produktivitas, efisiensi, dan efektivitas. Oleh sebab itu pemerintah menetapkan suatu pola pengelolaan keuangan yang disebut Badan Layanan Umum (selanjutnya disebut BLU). BLU ini diharapkan menjadi contoh konkrit yang menonjol dari penerapan manajemen keuangan berbasis pada hasil (kinerja).

Adanya BLU ini membuka kesempatan bagi satuan-satuan kerja pemerintah yang melaksanakan tugas operasional pelayanan publik (seperti layanan kesehatan, pendidikan, pengelolaan kawasan, lisensi, dan penyiaran) dengan lebih efektif, untuk membedakannya dari fungsi pemerintah sebagai regulator dan penentu kebijakan. Praktik ini telah berkembang luas di manca negara berupa upaya pengagenan (*agencification*) aktivitas yang tidak harus dilakukan oleh birokrat murni, tetapi berpotensi lebih efektif dan efisien bila diselenggarakan oleh instansi yang dikelola ala bisnis (*business like*).

Di lingkungan pemerintahan di Indonesia, terdapat banyak satuan kegiatan yang berpotensi untuk dikelola lebih efektif melalui pola Badan layanan Umum. Di antara mereka ada yang memperoleh imbalan dari masyarakat dalam proporsi signifikan sehubungan dengan layanan yang diberikan, dan ada pula yang bergantung sebagian besar pada dana yang disediakan oleh APBN/APBD. Kepada mereka, terutama yang selama ini mendapatkan hasil pendapatan dari layanannya dalam porsi signifikan, dapat diberikan keleluasaan dalam mengelola sumber daya untuk meningkatkan pelayanan yang diberikan.

Pola pengelolaan keuangan BLU (selanjutnya akan disebut PPK-BLU) memberikan fleksibilitas dalam rangka pelaksanaan anggaran, termasuk

pengelolaan pendapatan dan belanja, pengelolaan kas, dan pengadaan barang/jasa. Tetapi sebagai pengimbang, BLU dipegang ketat dalam perencanaan dan penganggarannya, serta dalam pertanggungjawabannya. BLU wajib mengkalkulasi harga pokok dari layanannya dengan kualitas dan kuantitas yang distandarkan oleh menteri teknis pembina. Demikian pula dalam pertanggungjawabannya, BLU harus mampu menghitung dan menyajikan anggaran yang digunakannya dalam kaitannya dengan layanan yang telah direalisasikan. Oleh karena itu, BLU berperan sebagai agen dari menteri/pimpinan lembaga induknya. Kedua belah pihak menandatangani kontrak kinerja (*a contractual performance agreement*), di mana menteri/pimpinan lembaga induk bertanggung jawab atas kebijakan layanan yang hendak dihasilkan, dan BLU bertanggung jawab untuk menyajikan layanan yang diminta.

Dengan sifat-sifat tersebut, BLU tetap menjadi instansi pemerintah yang tidak dipisahkan. Dan karenanya, seluruh pendapatan yang diperolehnya dari non APBN/APBD dilaporkan dan dikonsolidasikan dalam pertanggungjawaban APBN/APBD. Maka, BLU diharapkan tidak sekedar sebagai format baru dalam pengelolaan APBN/APBD, tetapi menyuburkan pewadahan baru bagi pembaharuan manajemen keuangan sektor publik, demi meningkatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

PPK-BLU merupakan pola pengelolaan keuangan yang berbasis kinerja yang bertujuan meningkatkan kinerja instansi pemerintah. BLU ini diterapkan oleh instansi pemerintah yang langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat, dimana selama ini instansi pemerintah yang langsung bersentuhan dengan masyarakat dinilai berkinerja buruk. Salah satu contoh adalah rumah sakit pemerintah. Rumah sakit pemerintah dikenal masyarakat luas dengan mutu

pelayanan yang jelek, pelayanan yang lambat, kebersihan yang kurang baik, pelayanan dokter yang kurang baik dan lain-lain, dibandingkan rumah sakit swasta. Padahal pemerintah telah mengeluarkan sejumlah dana tertentu untuk operasional dan investasi gedung/peralatan rumah sakit pemerintah.

Salah satu sinyalemen yang menyebabkan rendahnya mutu pelayanan di instansi pemerintah tersebut adalah rendahnya fleksibilitas pengelolaan keuangan BLU. Berdasarkan pemikiran tersebut, pemerintah memberikan sejumlah fleksibilitas untuk instansi yang menerapkan PPK-BLU. Fleksibilitas tersebut yang menganut prinsip manajemen bisnis yang sehat. Fleksibilitas BLU meliputi pengelolaan pendapatan dan belanja, pengelolaan kas, pengadaan barang/jasa, pengelolaan barang, pengelolaan piutang, utang, investasi, pemanfaatan surplus, dan remunerasi. Di samping itu, untuk mendukung manajemennya, BLU menerapkan sistem akuntansi yang berpedoman pada standar akuntansi komersial yang diterapkan oleh Ikatan Akuntan Indonesia.

Rumah Sakit Umum Pusat Fatmawati (selanjutnya disebut RSUP Fatmawati), merupakan salah satu satuan kerja dibawah Departemen Kesehatan yang telah menerapkan PPK-BLU sejak 2005 berdasarkan surat Menteri Kesehatan nomor 861/Menkes/VI/2005 dan surat keputusan Menteri Kesehatan RI nomor 1243/Menkes/VIII/2005, yang sebelumnya berstatus perusahaan jawatan (perjan). RSUP Fatmawati diharapkan dapat mengalami peningkatan efisiensi dan efektivitas pelayanan jasa rumah sakit kepada masyarakat, sebagai salah satu agen pemerintah yang melakukan fungsi pelayanan masyarakat.

Jika ditinjau dari aspek manajemen keuangan, BLU menerapkan manajemen bisnis dimana kegiatannya operasional BLU diarahkan pada praktek bisnis yang

sehat. Tentu operasional manajemen keuangan BLU ini berbeda dengan satuan kerja yang murni menerapkan pola APBN/APBD. Walaupun manajemen keuangan BLU menerapkan manajemen bisnis yang sehat, tetapi BLU ini berbeda dengan BUMN/BUMD yaitu BLU tidak mengejar keuntungan (*non profit oriented*), sedangkan BUMN/BUMD merupakan badan usaha yang mengejar keuntungan.

Pola pengelolaan yang berbasis praktek bisnis yang sehat yang berlaku pada sektor-sektor yang terkait dalam operasional masing-masing BLU, tentunya akan berdampak pada peningkatan kinerja keuangan pada satuan-satuan kerja pemerintah yang telah menerapkan PPK-BLU, khususnya bagi RSUP Fatmawati. RSUP Fatmawati menerapkan standar akuntansi rumah sakit yang telah berlaku umum, dalam hal ini sesuai dengan standar akuntansi dari Ikatan Akuntan Indonesia. Meskipun demikian, sebagai salah satu satuan kerja di bawah Departemen Kesehatan, RSUP Fatmawati tetap mengkonsolidasikan laporan operasionalnya dengan laporan keuangan Departemen Kesehatan, karena sebagian dana operasional dan investasi berasal dari dana APBN Departemen Kesehatan, sebagai pertanggungjawaban Anggaran dan Belanja dari Departemen Kesehatan.

Di bidang perpajakan, instansi BLU mempunyai sisi yang menarik untuk dikaji. Di satu sisi instansi yang menerapkan BLU ini merupakan instansi pemerintah yang menerapkan prinsip-prinsip manajemen bisnis yang sehat, dapat menggunakan langsung pendapatan untuk operasionalnya tanpa menyetor ke kas negara/kas daerah dan surplus BLU yang diperoleh dapat digunakan untuk menambah penghasilan BLU. Tetapi di sisi lain instansi yang menerapkan PPK-BLU merupakan satuan kerja pemerintah yang merupakan satu kesatuan dengan kementerian/lembaga/pemerintah daerah.

1.2. Perumusan Masalah

1. Apakah perubahan status menjadi BLU bagi RSUP Fatmawati dapat meningkatkan kinerja keuangan pada rumah sakit tersebut?
2. Bagaimana status sebagai subjek pajak terhadap RSUP Fatmawati yang menerapkan pola pengelolaan keuangan BLU?

1.3. Pembatasan Masalah

1. Masalah yang akan ditelaah adalah kinerja keuangan dari RSUP Fatmawati, tidak menyangkut kinerja operasional dan kinerja mutu pelayanan dan manfaat bagi masyarakat. Penilaian kinerja dilakukan dengan menghitung rasio-rasio keuangan berdasarkan laporan keuangan RSUP Fatmawati, tanpa mempertimbangkan faktor-faktor ekonomi makro.
2. Masalah yang menyangkut perpajakan, akan dibatasi pada permasalahan mengenai status subjek pajak RSUP Fatmawati, dan tidak dibahas mengenai BLU sebagai bendaharawan pemerintah yang berkewajiban memungut dan atau memotong pajak penghasilan dan pajak pertambahan nilai.

1.4. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui apakah perubahan status menjadi BLU bagi unit kerja pemerintah dapat meningkatkan kinerja keuangan pada instansi tersebut.

2. Untuk mengetahui bagaimana status sebagai subjek pajak terhadap instansi pemerintah yang menerapkan PPK-BLU.

1.5. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian diharapkan akan bermanfaat bagi :

- a) Akademisi untuk dapat memahami perubahan-perubahan dalam manajemen keuangan pemerintah, pola manajemen keuangan pemerintah dan perlakuan perpajakan atas instansi pemerintah termasuk BLU. Serta menambah informasi mengenai manajemen keuangan pemerintah Indonesia,
- b) Praktisi yang berminat sehingga diharapkan dapat mendorong pemahaman masyarakat akan manajemen keuangan pemerintah. Tentu hal ini dapat mendorong pengawasan terhadap instansi pemerintah, dan pada akhirnya akan tercapai peningkatan kinerja instansi pemerintah yang selama ini terkenal buruk.
- c) Pemerintah Pusat, khususnya Departemen Keuangan sebagai unit yang melaksanakan fungsi perbendaharaan negara dalam mengembangkan sistem manajemen pemerintahan berbasis kinerja, serta Direktorat Jenderal Pajak dalam menetapkan status BLU sebagai subjek pajak atau bukan subjek pajak.

1.6. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian berupa studi kasus dan studi literatur. Studi literatur dilakukan dengan mempelajari buku-buku teks, artikel, publikasi resmi, makalah-makalah, peraturan perundang-undangan yang terkait dengan manajemen keuangan pemerintah dan perpajakan. Studi kasus dan

penelitian lapangan (*case study and field research*)² akan dilakukan dengan mengumpulkan data primer dan data sekunder yang terkait dengan pelaksanaan BLU di rumah sakit pemerintah, yaitu RSUP Fatmawati, terkait dengan implementasi BLU. Dari studi kasus pada RSUP Fatmawati tersebut akan dapat diperoleh data tentang perbandingan peningkatan kinerja keuangan RSUP Fatmawati dan perlakuan pajak sebelum dan sesudah menerapkan PPK BLU.

Sebagai bahan perbandingan akan ditampilkan data tentang praktik penerapan BLU di beberapa negara misalnya Belanda dan *United Kingdom* (Inggris). Negara-negara tersebut dipilih berdasarkan pertimbangan bahwa negara-negara tersebut merupakan negara-negara yang telah maju manajemen keuangan sektor publik dan merupakan negara yang telah menerapkan konsep BLU.

Penelitian atas PPK-BLU ini dilakukan dengan menganalisis konsep BLU dan membandingkannya dengan konsep APBN, dan konsep BLU di Belanda dan *United Kingdom* (Inggris). Tujuannya adalah untuk melihat kesesuaian konsep PPK-BLU dengan APBN dan konsep BLU yang berlaku secara umum (*best international practices*).

Selanjutnya juga pembahasan tentang analisis perlakuan perpajakan RS yang menerapkan PPK BLU dengan meninjaunya dari aspek aturan perpajakan, operasional BLU, karakteristik dan fleksibilitas PPK BLU.

² Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, Edisi 1, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006), hlm 80.

1.7. Sistematika Pembahasan

Untuk mencapai tujuan penelitian, pembahasan permasalahan dilakukan dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan

Bab ini akan menguraikan, latar belakang, perumusan dan pembatasan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

BAB II Tinjauan Pustaka

Bab ini menjelaskan konsepsi dan landasan teori laporan keuangan serta pengukuran kinerja keuangan, dan konsep manajemen keuangan sektor pemerintahan.

BAB III Konsep dan Implementasi Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum dan Perlakuan Perpajakannya,

Bab ini akan menguraikan konsep BLU yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan dan implementasinya di RSUP Fatmawati, perlakuan perpajakan saat ini, serta konsep badan-badan layanan pemerintah di Belanda dan Inggris.

BAB IV Analisis Kinerja Keuangan BLU RSUP Fatmawati dan Perlakuan Perpajakannya.

Bab ini akan menganalisis PPK-BLU dari sisi konseptualnya, pengaruhnya dalam peningkatan kinerja instansi pemerintah dan perlakuan perpajakan atas instansi yang menerapkan PPK-BLU.

Bab V Kesimpulan dan Saran

Bab ini akan menjelaskan kesimpulan dari studi ini yaitu berupa keselarasan PPK BLU dengan APBN dan praktek yang berlaku secara internasional, sejauh mana PPK BLU dapat meningkatkan kinerja instansi pemerintah dan status instansi PPK-BLU sebagai subjek pajak atau bukan. Juga akan dipaparkan rekomendasi atau saran untuk perbaikan konsep dan implementasi PPK-BLU serta masukan terkait permasalahan perpajakannya.

