

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setiap daerah memiliki kewenangan untuk mengatur rumah tangga daerahnya masing-masing yang sesuai dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Penerapan kedua Undang-Undang tersebut berpengaruh terhadap sistem pemerintahan yang baru yaitu berupa pelaksanaan otonomi daerah yang merupakan proses awal terjadinya reformasi penganggaran keuangan daerah di Indonesia. Otonomi daerah adalah wewenang dan kewajiban bagi daerah untuk mengatur pemerintahannya sendiri sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Adanya konsep otonomi tersebut mempengaruhi pemerintah untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Dalam bidang kesehatan, konsep otonomi memberi wewenang dan keleluasaan kepada fasilitas kesehatan untuk mengelola sendiri anggaran dan pendapatannya guna membiayai kegiatan atau program. Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) sebagai salah satu fasilitas kesehatan adalah unit pelaksana teknis Dinas Kesehatan kabupaten/ kota yang bertanggung jawab menyelenggarakan pembangunan kesehatan di suatu wilayah tertentu. Dalam rangka menyelenggarakan dan meningkatkan

layanan kesehatan kepada masyarakat serta kemudahan dalam pengelolaan keuangan, Puskesmas dapat ditetapkan untuk menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK BLUD).

Berdasarkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2013 tentang Tarif Layanan Badan Layanan Umum Daerah Unit Pelaksana Teknis Pusat Kesehatan Masyarakat di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta menyatakan bahwa Puskesmas merupakan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) yang berarti unit kerja untuk memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan, dan dalam menjalankan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Puskesmas juga dituntut untuk lebih efisien, efektif, dan fleksibel dalam hal pengelolaan anggaran sehingga akan menghasilkan kinerja anggaran yang baik. Secara berkala pula Puskesmas membuat laporan pertanggungjawaban yang dilaporkan ke Dinas Kesehatan Kabupaten/ Kota.

Pengelolaan anggaran Puskesmas harus dilakukan dengan menerapkan konsep *value for money* yang memiliki tiga elemen utama, yaitu: ekonomis, efisien, dan efektivitas. Implementasi *value for money* merupakan tuntutan baru bagi organisasi sektor publik dalam melakukan aktivitasnya. Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa penerapan konsep *value for money* akan bermanfaat dalam menilai: 1) efektivitas pelayanan publik, 2) mutu pelayanan publik, 3) alokasi belanja yang lebih berorientasi

pada kepentingan publik, 4) meningkatkan *public cost awareness* sebagai akar pelaksanaan pertanggungjawaban publik. Organisasi sektor publik yang menerapkan konsep *value for money* ini dapat meningkatkan akuntabilitas publik dan memperbaiki kinerja sektor publik.

Menurut Kementerian Keuangan anggaran kesehatan tahun 2017 tetap dipertahankan 5% dari APBN yang ada. Pemerintah mengalokasikan anggaran kesehatan tahun 2017 dalam APBN sebesar Rp 104, 9 triliun atau naik daripada tahun sebelumnya yang sebesar Rp 92, 3 triliun. Bidang kesehatan perlu perhatian khusus dan kerjasama semua pihak agar mewujudkan derajat kesehatan yang optimal di masyarakat. Puskesmas sebagai salah satu fasilitas kesehatan, dituntut oleh masyarakat memberikan pelayanan kesehatan bermutu dan terjangkau. Sumber dana Puskesmas berasal dari Pemerintah (APBN dan APBD), dan retribusi pelayanan dari masyarakat.

Dilansir dari (Jakarta, KPK 2015) yang menyatakan bahwa dalam pengelolaan anggaran Puskesmas di beberapa daerah, KPK menemukan sejumlah kelemahan yaitu diantaranya terletak pada tata laksana dan sumber daya. Persoalan yang terjadi ialah lemahnya pemahaman dan kompetensi petugas Puskesmas dalam menjalankan regulasi. Kelemahan lainnya yaitu efektivitas penggunaan anggaran dalam meningkatkan mutu layanan masih rendah. Pada faktanya dana anggaran yang disalurkan cukup besar, namun perubahan layanan Puskesmas belum terlihat secara nyata. Maka dari itu Puskesmas didorong untuk segera melakukan perbaikan terkait pengelolaan

anggaran serta meningkatkan pemahaman dan kompetensi petugas Puskesmas agar penggunaan anggaran dapat lebih ekonomis, efektif, dan efisien sehingga menghasilkan kinerja anggaran yang berbasis *value for money*.

Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Terwujudnya kinerja yang baik pada Puskesmas salah satunya dipengaruhi oleh kualitas sumber daya manusia yang dimiliki. Kualitas sumber daya manusia merupakan sumber daya manusia yang mampu melaksanakan pekerjaan yang diberikan kepadanya dengan bekal pendidikan, pelatihan, dan ketrampilan yang memadai. Maka dari itu sumber daya manusia yang dimiliki harus dikelola secara tepat dan profesional agar pelayanan aparatur Puskesmas kepada masyarakat lebih optimal.

Penelitian sebelumnya tentang kualitas sumber daya manusia telah dilakukan dan hasilnya beragam. Suharto (2012) dan Azmi dan Darwanis (2014) menyatakan bahwa kinerja pemerintah dipengaruhi oleh kualitas sumber daya manusia. Hasil tersebut didukung oleh penelitian Rahayu (2014) yang menyimpulkan bahwa kualitas sumber daya manusia berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Sementara itu, penelitian Sibagariang (2013) menyimpulkan hasil yang berbeda yaitu kualitas sumber daya manusia tidak berpengaruh signifikan

terhadap kinerja satuan kerja perangkat daerah. Hasil tersebut diduga disebabkan oleh penempatan pegawai yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan yang dimiliki.

Puskesmas sebagai salah satu organisasi sektor publik yang menyediakan pelayanan kepada masyarakat dituntut untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik (*good governance*). Menurut *United Nation Development Program* (UNDP) dalam Mardiasmo (2002) menyatakan ada delapan karakteristik untuk pelaksanaan *good governance*. Pada organisasi sektor publik terdapat tiga hal yang harus diperankan yaitu penciptaan akuntabilitas publik, transparansi, dan *value for money* (*economy, efficiency, dan effectiveness*).

Pelaksanaan akuntabilitas publik sangat diperlukan dalam pengelolaan anggaran. Akuntabilitas publik dapat dimaksudkan bahwa proses penganggaran yang berawal dari proses perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan anggaran dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada pemerintah dan masyarakat. Masyarakat berhak mengetahui informasi tentang anggaran dan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran sehingga pemerintah daerah akan melaksanakan seluruh perencanaan anggaran dengan baik.

Penelitian-penelitian tentang akuntabilitas telah dilakukan, diantaranya oleh Auditya, dkk (2013) yang menyimpulkan bahwa akuntabilitas pengelolaan keuangan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Temuan tersebut sejalan dengan

penelitian Fernandes dan Hanif (2015), Wandari dkk (2015), dan Premananda dan Latrini (2017) yang menyatakan bahwa akuntabilitas berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja anggaran berkonsep *value for money*. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Amril (2014) yang menyatakan bahwa akuntabilitas tidak berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja SKPD.

Tuntutan pencapaian akuntabilitas publik sangat berkaitan dengan diperlukannya transparansi dalam pengelolaan anggaran. Pada organisasi sektor publik diterapkan akuntabilitas dan transparansi agar dapat mewujudkan pengelolaan pemerintahan yang baik dan berorientasi kepada rakyat. Transparansi dalam pengelolaan anggaran berkaitan dengan masyarakat yang mengetahui secara penuh tentang informasi atas pertanggungjawaban pemerintah dalam mengelola sumber daya yang dipercayakan kepadanya.

Penelitian mengenai transparansi telah dilakukan dan hasilnya beragam. Hasil penelitian Auditya, dkk (2013) menjelaskan bahwa transparansi berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Selanjutnya penelitian Fernandes dan Hanif (2015), Wandari dkk (2015) serta Premananda dan Latrini (2017) yang menyatakan bahwa akuntabilitas berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja anggaran berkonsep *value for money*. Hasil penelitian Asrida (2012) menunjukkan hasil yang berbeda yaitu transparansi tidak mempengaruhi kinerja SKPD dalam penyusunan anggaran.

Pada pengelolaan anggaran juga diperlukan adanya pengawasan internal oleh pihak-pihak tertentu seperti kepala instansi dan dilakukan oleh badan atau lembaga pengawas khusus yang bertugas mengawasi dan mengontrol proses penganggaran. Pengawasan bertujuan untuk mengetahui penggunaan anggaran sesuai dengan tujuan dan perencanaan yang disusun berjalan secara efektif, efisien, dan ekonomis. Pengawasan dilakukan juga untuk mencegah terjadinya penyimpangan, kesalahan, dan pemborosan. Maka dari itu pengawasan sangat penting pada pengelolaan anggaran organisasi sektor publik.

Telah dilakukan penelitian tentang pengawasan internal, diantaranya oleh Halidayati (2014) dan Raharja, dkk. (2015) yang menyatakan pengawasan internal mempunyai pengaruh signifikan positif terhadap kinerja pemerintah daerah. Wandari dkk (2015) dan yang menyimpulkan bahwa pengawasan internal berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja anggaran berkonsep *value for money*.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian Fernandes dan Hanif (2015). Hasil dari penelitian tersebut menyatakan bahwa variabel akuntabilitas, transparansi, dan pengawasan berpengaruh terhadap kinerja anggaran. Perbedaan dengan penelitian sebelumnya adalah penambahan variabel yang berupa variabel kualitas sumber daya manusia. Perbedaan selanjutnya yaitu perubahan objek penelitian menjadi Puskesmas yang berada di Wilayah Kota Yogyakarta, sedangkan pada penelitian Fernandes

dan Hanif (2015) adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Kampar.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka peneliti akan mengangkat judul penelitian **“Pengaruh Kualitas Sumber Daya Manusia, Akuntabilitas, Transparansi dan Pengawasan Internal terhadap Kinerja Anggaran Berbasis *Value for Money* (Studi Empiris pada Puskesmas di Wilayah Kota Yogyakarta)”** untuk dapat menyelesaikan studinya. Penelitian ini didasarkan pada penelitian-penelitian terdahulu yang sudah pernah dilakukan dan ada keterbaruan dari peneliti yang sekarang.

B. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah:

1. Apakah kualitas sumber daya manusia berpengaruh positif terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money*?
2. Apakah akuntabilitas berpengaruh positif terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money*?
3. Apakah transparansi berpengaruh positif terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money*?
4. Apakah pengawasan internal berpengaruh positif terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money*?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menguji apakah kualitas sumber daya manusia berpengaruh positif terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money*.
2. Untuk menguji apakah akuntabilitas berpengaruh positif terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money*.
3. Untuk menguji apakah transparansi berpengaruh positif terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money*.
4. Untuk menguji apakah pengawasan internal berpengaruh positif terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money*.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan ilmu dalam akuntansi sektor publik.
 - b. Penelitian ini dapat menjadi bahan literasi tambahan untuk penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money*.
2. Manfaat Praktis
 - a. Bagi Instansi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian dapat menjadi bahan evaluasi kinerja untuk periode selanjutnya, dan dapat menjadi sumber informasi dalam mengadakan perbaikan agar kinerja dapat berjalan secara optimal.

