

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Badan Layanan Umum Daerah (BLUD)**

##### **2.1.1 Pengertian BLUD**

Tonggak awal peraturan tentang Badan Layanan Umum (BLU) yaitu UU No. 1 Tahun 2004. Badan Layanan Umum adalah badan nonprofit di lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan penyediaan barang/jasa. Tidak hanya berada di pusat, pemerintah juga membentuk Badan Layanan Umum tingkat daerah untuk mengoptimalkan layanan kepada masyarakat.

Berdasarkan Permendagri Nomor 79 Tahun 2018, Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) adalah sistem yang diterapkan oleh unit pelaksana teknis dinas/badan daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang mempunyai fleksibilitas dalam pola pengelolaan keuangan sebagai pengecualian dari ketentuan pengelolaan daerah pada umumnya. Instansi daerah berupa bidang pendidikan, kesehatan, perindustrian, pengelola barang, pengelola jasa, pengelolaan dana, dan sebagainya. Untuk menjadi BLUD, instansi daerah harus memenuhi syarat-syarat tertentu. Dalam memberikan pelayanan, BLUD tetap mengenakan tarif yang telah diatur dalam perbup atau peraturan daerah (perda) di wilayah masing-masing tetapi keuntungan tidak menjadi tujuan utamanya atau *not*

*for profit*. Fleksibilitas dalam pola pengelolaan keuangan memberikan kemudahan dan keleluasaan bagi BLUD untuk mengatur keuangannya terutama dalam mengelola anggaran, kas, pendapatan, belanja, utang piutang, dan pengadaan barang dan jasa.

### **2.1.2 Tujuan BLUD**

Secara umum, tujuan adanya BLUD tercermin dalam definisi BLUD, yaitu untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan tidak mengutamakan pencarian keuntungan. Lebih jelasnya, tujuan BLUD seperti yang dijelaskan pada Permendagri Nomor 79 Tahun 2018 yaitu:

- Memberikan layanan umum;
- Secara lebih efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab;
- Dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat;
- Sejalan dengan praktek bisnis yang sehat;
- Untuk membantu pencapaian tujuan pemerintah daerah yang pengelolaannya dilakukan berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh kepala daerah.

Pemimpin di daerah, yaitu kepala daerah, ditempatkan pada berbagai level. Gubernur memimpin provinsi, bupati memimpin kabupaten, dan wali kota memimpin kota. Kepala daerah akan bertanggung jawab terhadap setiap kebijakan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat. Sementara itu, pelaksanaan pemberian layanan umum merupakan tanggung jawab pejabat pengelola BLUD.

### 2.1.3 Persyaratan menjadi BLUD

Dinyatakan dalam Permendagri Nomor 79 Tahun 2018, badan/instansi daerah dapat mengajukan permohonan menjadi BLUD jika memenuhi syarat substantif, teknis, dan administratif.

Syarat substantif terpenuhi apabila dalam menyelenggarakan layanan umum tugas dan fungsi instansi daerah yang bersifat operasional menghasilkan semi barang atau jasa publik. Layanan umum yang dimaksud dalam syarat substantif adalah menyediakan barang dan/atau jasa layanan umum dengan mengutamakan pelayanan kesehatan, peningkatan ekonomi masyarakat, dan layanan umum melalui pengelolaan dana khusus dan mengelola wilayah atau kawasan tertentu menjadi kawasan pengembangan ekonomi terpadu. Sementara itu, yang dimaksud dengan semi barang/jasa publik atau *quasi public goods* yaitu *benefit* yang dirasakan atas barang/jasa yang dikonsumsi oleh masyarakat, akan tetapi, jika dikonsumsi oleh orang tertentu, maka konsumsi orang lain untuk barang atau jasa akan berkurang (Mahsun, 2017)

Syarat teknis dapat terpenuhi jika pelayanan yang diberikan oleh instansi daerah dinyatakan lebih layak dengan tolok ukur mempunyai kemampuan untuk meningkatkan penyelenggaraan pelayanan secara efektif, efisien, dan produktif dan memiliki spesifikasi teknis yang berkaitan langsung dengan layanan umum kepada masyarakat, sehingga dapat mencapai target keberhasilan. Selanjutnya, instansi daerah juga memiliki potensi meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan kinerja keuangan apabila dikelola dengan menerapkan BLUD.

Syarat terakhir yaitu syarat administratif, antara lain:

- a. surat pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja;
- b. pola tata kelola;
- c. rencana strategis (Renstra) yaitu perencanaan 5 (lima) tahun yang ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah;
- d. standar pelayanan minimal;
- e. laporan keuangan; dan
- f. laporan audit terakhir atau pernyataan bersedia untuk diaudit oleh pemeriksa eksternal pemerintah.

Status BLUD dikelompokkan menjadi dua yaitu BLUD penuh dan BLUD bertahap. Jika semua persyaratan telah dipenuhi secara memuaskan maka instansi daerah akan menyandang status BLUD penuh, namun jika persyaratan substantif dan teknis terpenuhi tetapi persyaratan administratif dinilai kurang memuaskan maka instansi daerah akan menyandang status BLUD bertahap.

#### **2.1.4 Permohonan, Penilaian, dan Penetapan Penerapan BLUD**

Permendagri Nomor 79 Tahun 2018 menyatakan kepala instansi daerah mengajukan permohonan untuk menerapkan BLUD kepada kepala SKPD dengan melampirkan dokumen persyaratan administratif. Kepala daerah, melalui sekretaris daerah yang menerima permohonan dari kepala SKPD, akan membentuk tim penilai yang bertugas melakukan penilaian terhadap permohonan penerapan BLUD. Kepala daerah akan menerima hasil penilaian sebagai dasar pertimbangan penetapan atau penolakan penerapan BLUD dan disampaikan paling lama 1 (satu) bulan sejak tanggal ditetapkan kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

### 2.1.5 Struktur Anggaran BLUD

Struktur anggaran BLUD berdasarkan Permendagri Nomor 79 Tahun 2018 terdiri atas:

a. Pendapatan BLUD

Pendapatan BLUD berasal dari:

- jasa layanan,
- hibah,
- hasil kerja sama dengan pihak lain,
- APBD, dan
- lain-lain pendapatan BLUD yang sah.

b. Belanja BLUD

Belanja BLUD meliputi belanja operasi dan belanja modal. Belanja BLUD yang digunakan untuk menjalankan tugas dan fungsi disebut belanja operasi, mencakup belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja bunga, dan belanja lain. Belanja modal adalah belanja BLUD dalam rangka memperoleh aset tetap dan aset lainnya yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan yang diperuntukkan dalam kegiatan BLUD, mencakup belanja tanah, belanja peralatan dan mesin, belanja gedung dan bangunan, belanja jalan, irigasi, dan jaringan, dan belanja aset tetap lainnya.

c. Pembiayaan BLUD

Pembiayaan BLUD adalah penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran

yang bersangkutan maupun pada tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan BLUD terdiri atas penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

#### **2.1.6 Perencanaan dan Penganggaran BLUD**

Perencanaan dan penganggaran BLUD dimulai dengan menyusun Rencana Bisnis Anggaran (RBA) yang mengacu pada Renstra. Hal-hal yang harus diperhatikan dalam penyusunan RBA antara lain anggaran berbasis kinerja, standar satuan harga, dan kebutuhan belanja dan kemampuan pendapatan yang diperkirakan akan diperoleh dari layanan yang diberikan kepada masyarakat, hibah, hasil kerja sama dengan pihak lain dan/atau hasil usaha lainnya, APBD, dan sumber pendapatan BLUD lainnya.

Dalam penyusunan RBA, RBA menganut pola anggaran fleksibel dengan suatu persentase ambang batas. RBA akan dikonsolidasikan dan menjadi satu kesatuan dengan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) kemudian diserahkan kepada Pejabat Pengelola Kepala Daerah (PPKD) sebagai bahan penyusunan rancangan perda tentang APBD.

#### **2.1.7 Pelaksanaan Anggaran BLUD**

BLUD akan menyusun DPA berdasarkan perda tentang APBD yang memuat pendapatan, belanja, dan pembiayaan untuk diserahkan kepada PPKD. Pengesahan DPA oleh PPKD sebagai dasar pelaksanaan anggaran BLUD yang berasal dari APBD dilakukan sesuai dengan kebutuhan dan memperhatikan anggaran kas dalam DPA serta memperhitungkan jumlah kas yang tersedia, proyeksi pendapatan, dan proyeksi pengeluaran. Mekanisme pelaksanaan anggaran untuk belanja pegawai, belanja modal, dan belanja barang dan/atau jasa dilakukan

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan melampirkan RBA. Kemudian laporan pendapatan BLUD, laporan belanja BLUD, dan laporan pembiayaan BLUD akan disusun oleh pemimpin secara berkala dengan melampirkan surat pernyataan tanggung jawab dengan ditandatangani oleh pemimpin. Berdasarkan lampiran surat tersebut, PPKD akan menerima dan mengesahkan Surat Permintaan Pengesahan Pendapatan, Belanja, dan Pembiayaan yang diterbitkan oleh kepala SKPD.

### **2.1.8 Pelaporan dan Pertanggungjawaban BLUD**

BLUD menyusun pelaporan dan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan yang terdiri atas:

1. laporan realisasi anggaran;
2. laporan perubahan saldo anggaran lebih;
3. neraca;
4. laporan operasional;
5. laporan arus kas;
6. laporan perubahan ekuitas; dan
7. catatan atas laporan keuangan.

Standar akuntansi yang digunakan dalam penyusunan laporan keuangan adalah standar akuntansi pemerintahan. Laporan keuangan disusun oleh pemimpin meliputi laporan keuangan semesteran dan tahunan. Laporan keuangan tahunan diintegrasikan ke dalam laporan keuangan SKPD dan selanjutnya diintegrasikan ke dalam laporan keuangan pemerintah daerah.

## **2.2 Pengelolaan Belanja BLUD dalam Pola Pengelolaan Keuangan BLUD (PPK-BLUD)**

Belanja adalah pengeluaran dari rekening kas yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali. Belanja terdapat dalam struktur anggaran BLUD. Secara umum, belanja BLUD yang bersumber dari pendapatan BLUD dan hibah terikat diberikan fleksibilitas dengan mempertimbangkan volume kegiatan pelayanan. Fleksibilitas BLUD berupa belanja yang disesuaikan dengan penetapan definitif ambang batas RBA dan DPA yang memuat perubahan pendapatan. Ambang batas adalah persentase realisasi belanja yang diperbolehkan melebihi anggaran dalam RBA dan DPA. Jika belanja BLUD melebihi ambang batas, maka harus mendapat persetujuan kepala daerah terlebih dahulu. Dalam hal kekurangan anggaran, BLUD mengajukan usulan untuk menambah anggaran dari APBD kepada PPKD.

## **2.3 Penyesuaian APBD 2020 di masa pandemi COVID-19**

Berdasarkan Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor 119/2813/SJ/177/KMK.07/2020 tentang Percepatan Penyesuaian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2020 Dalam Rangka Penanganan *CORONA VIRUS DISEASE 2019* (COVID-19) Serta Pengamanan Daya Beli Masyarakat dan Perekonomian Nasional, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan menghimbau kepala daerah untuk menyesuaikan target pendapatan daerah dan belanja daerah. Selisih antara penyesuaian pendapatan daerah dan belanja daerah digunakan untuk mendanai:

- a. Belanja bidang kesehatan dan hal lain terkait kesehatan dalam rangka pencegahan dan penanganan pandemi COVID-19;

- b. Penyediaan jaring pengaman sosial; dan/atau
- c. Penanganan dampak ekonomi.