

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Konsep dan Dasar Hukum Badan Layanan Umum

Dalam mendukung terwujudnya *good governance* sebagai implementasi dari reformasi pengelolaan keuangan negara, diperlukan adanya lembaga yang lebih responsif dalam memberikan pelayanan dan mendukung pengembangan untuk mencapai efisiensi serta efektivitas. Hal ini yang mendasari terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. Badan Layanan Umum (BLU) merupakan instansi pemerintah yang ditugasi oleh Kementerian/Lembaga untuk menyelenggarakan pelayanan publik, seperti layanan kesehatan, layanan pendidikan, dan layanan pengelolaan dana. Misi tersebut bertujuan untuk membedakan fungsi pemerintah sebagai regulator yang merupakan usaha untuk mengembangkan aktivitas pengagenan (Thynne, 2003). Berdasarkan teori agensifikasi, BLU merupakan agen pemerintah yang memiliki kewenangan lebih dalam hal pengelolaan organisasi, pengelolaan keuangan dan pelaporan serta akuntabilitas kinerja. Hal tersebut sejalan dengan pengertian BLU menurut PP Nomor 23 Tahun 2005, Badan Layanan Umum, yang kemudian disingkat BLU merupakan instansi yang didirikan untuk memberikan pelayanan ke masyarakat baik berupa penyediaan barang maupun jasa

yang dijual tanpa mengutamakan keuntungan dan dalam menjalankan kegiatannya dilandaskan pada prinsip efisiensi serta produktivitas. Peraturan tersebut menjadi landasan bagi instansi pemerintah untuk mengimplementasikan pengelolaan keuangan BLU yang diyakini sebagai menjadi langkah awal pembenahan pengelolaan keuangan di sektor publik dan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

2.1.1 Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum

Pola Pengelolaan Keuangan BLU merupakan pola pengelolaan keuangan yang memberikan keleluasaan dalam menjalankan implementasi kegiatan bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Pengelolaan keuangan BLU harus memenuhi tiga syarat agar dapat dilaksanakan. Pertama yaitu instansi pemerintah harus telah menyelenggarakan pelayanan publik berupa komoditas dan/atau jasa, pengelola kawasan atau wilayah dan pengelola dana khusus yang merupakan persyaratan substantif. Kedua yaitu persyaratan teknis yang menunjukkan jika kinerja layanan lembaga di bidang tugas pokok dan fungsi instansi tersebut dinilai telah ditangani secara memadai. Persyaratan ketiga yaitu persyaratan administratif.

Pengelolaan keuangan yang diselenggarakan oleh Badan Layanan Umum menurut Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2005, terdiri atas:

1) Perencanaan dan Penganggaran

Berdasarkan Pasal 10 PP Nomor 23 tahun 2005, BLU setiap tahunnya berkewajiban dalam penyusunan Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) yang mengacu kepada basis kinerja dan perhitungan akuntansi biaya sesuai jenis layanan

yang disediakan, kebutuhan dan kesanggupan untuk menghasilkan pendapatan, dan berbasis akrual, yang disusun oleh BLU dengan Pola Anggaran Fleksibel. Keseluruhan rencana pendapatan dan belanja BLU yang tertuang dalam RBA-BLU dijadikan sebagai dasar penyusunan Ikhtisar RBA-BLU yang nantinya akan digabungkan ke dalam RKA-KL. RBA-BLU akan menjadi RBA-BLU definitif setelah melalui tahapan pengkajian dan penetapan yang selanjutnya akan digunakan sebagai dasar dalam penyusunan DIPA BLU.

2) Dokumen Pelaksanaan Anggaran

Dokumen Pelaksanaan Anggaran yang memuat seluruh penerimaan dan pengeluaran, prediksi arus kas masa depan, serta kualitas layanan dan komoditas yang dihasilkan oleh BLU terkait dikembangkan sebagai tindak lanjut dari RBA BLU, dan selanjutnya disampaikan kepada Menteri Keuangan/PPKD untuk persetujuan. Jika Menteri Keuangan/PPKD tidak mengesahkan dokumen pelaksanaan pada saat pelaksanaannya, BLU dapat melakukan pengeluaran paling tinggi sebesar angka dokumen pelaksanaan anggaran tahun sebelumnya.

3) Pendapatan dan Belanja

Badan Layanan Umum dibentuk agar pelayanan kepada masyarakat dengan pengelolaan keuangan yang fleksibel, efisien dan efektif dapat terwujud. Hal tersebut diimplementasikan dengan cara memberikan kelonggaran kepada unit satuan kerja yang pendapatannya dihasilkan dari jasa agar dapat mengelola sumber daya yang ada dengan lebih baik dan memberikan pelayanan yang lebih efisien dan efektif kepada masyarakat. Belanja BLU dikelola dengan berlandaskan praktik

bisnis yang sehat yang diikuti dengan adanya persentase ambang batas sebagaimana dicantumkan dalam RBA-BLU.

4) Pengelolaan Kas

Kas yang akan diterima dan dikeluarkan oleh BLU dilakukan pengelolaan dan perencanaan, dengan berlandaskan praktek bisnis yang sehat. Dalam memperoleh pendapatan tambahan, suatu satuan kerja BLU dapat memungut pendapatan dan tagihan, melakukan pembayaran, menyimpan kas dalam rekening bank, menerima kas sebagai alat penutup defisit jangka pendek, serta surplus kas jangka pendek dapat digunakan sebagai investasi jangka pendek.

5) Pengelolaan Piutang dan Utang

Suatu BLU dalam melaksanakan penyerahan barang dan jasa, maupun transaksi lainnya yang mana berhubungan secara langsung maupun tidak langsung dalam kegiatan BLU dapat memberikan piutang. Piutang tersebut dapat dilaksanakan secara tertib sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan kegiatan operasional maupun perikatan peminjaman dengan pihak lain, suatu BLU bisa melakukan utang yang dikelola secara tertib, transparan, ekonomis dan bertanggung jawab sesuai dengan praktik bisnis yang sehat. Pada belanja operasional dilakukan utang jangka pendek, sedangkan untuk belanja modal dilakukan dengan utang jangka panjang.

6) Investasi

Suatu BLU tidak dapat melaksanakan investasi jangka panjang kecuali mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan dan lainnya yang berwenang, jika

BLU mendapat keuntungan dari investasi jangka panjang maka diklasifikasikan sebagai pendapatan BLU.

7) Pengelolaan Barang

Pengelolaan Barang milik suatu BLU bisa dialihkan barang inventarisnya dengan berlandaskan manfaat ekonomis. Dalam pengalihan tersebut dapat dilakukan dengan cara dipertukarkan, dijual atau dihibahkan.

8) Penyelesaian Kerugian

Suatu kerugian yang muncul dalam pengelolaan keuangan BLU akibat suatu tindakan yang melanggar hukum ataupun yang lainnya, diselesaikan sesuai dengan peraturan dan ketentuan terkait kerugian negara.

9) Akuntansi, Pelaporan dan Pertanggungjawaban Keuangan

Dalam rangka penyelenggaraan fungsi sebagai Badan Layanan Umum yang memberikan pelayanan jasa kepada masyarakat, transaksi keuangan pada BLU wajib dilakukan pencatatan dengan berlandaskan Standar Akuntansi Keuangan yang diterbitkan oleh asosiasi profesi akuntansi Indonesia, serta dokumen pendukungnya secara tertib. BLU kemudian menyusun laporan keuangan yang mencakup laporan realisasi anggaran, laporan operasional, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan, disertai laporan mengenai kinerja, yang akan diserahkan kepada Menteri/Pimpinan Lembaga paling lambat satu bulan setelah periode pelaporan berakhir.

2.2 Konsep dan Dasar Hukum Badan Layanan Umum Rumah Sakit

Pelayanan publik yang menjadi perhatian utama pada masa pandemi Covid-19 adalah di bidang kesehatan. Rumah sakit merupakan satuan kerja pada

BLU di bidang kesehatan yang pada pelaksanaannya diberikan fleksibilitas dalam mengelola keuangannya. Dalam pelaksanaannya RSUP dr. Soeradji Tirtonegoro Klaten melaksanakan pola pengelolaan keuangan yang dilandasi oleh PP Nomor 23 tahun 2005 yang kemudian diatur lebih lanjut dalam PMK Nomor 112/PMK.05/2014 Tentang Tarif Layanan BLU RSUP Dr. Soeradji Tirtonegoro Klaten Pada Kementerian Kesehatan. Dengan terselenggaranya Pola Pengelolaan Keuangan pada Badan Layanan Umum (PPK BLU), Rumah Sakit diharapkan dapat meningkatkan kinerja pelayanan dan meningkatkan kemandirian pada aspek keuangan sehingga biaya operasional rumah sakit dapat ter-cover dengan adanya peningkatan pendapatan negara yang berasal dari PNBPN.

2.2.1 Pendapatan dan Belanja BLU Rumah Sakit

Pemerintah berupaya mengimplementasikan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) pada rumah sakit guna meningkatkan kinerja serta pelayanan kepada masyarakat. Dengan adanya fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan BLU pada rumah sakit diharapkan bisa meningkatkan kinerja pelayanan dan keuangan sehingga rumah sakit dapat memberikan fasilitas pelayanan kesehatan yang optimal dan dapat bersaing dengan kompetitornya (Masnah, 2012). Implementasi dari fleksibilitas rumah sakit BLU adalah kelonggaran dalam mengelola pendapatan dan belanja, kas, utang dan barang/jasa. Pendapatan yang bersumber dari jasa pelayanan bisa dikelola secara langsung untuk membiayai kegiatan operasional, sedangkan dalam melaksanakan belanja, suatu BLU dapat mengalokasikan belanja lebih besar daripada yang telah ditetapkan dalam dokumen

pelaksanaan anggaran yang telah ditetapkan terlebih dahulu dalam dokumen RBA tahunan.

Fleksibilitas pengelolaan keuangan yang diberikan kepada BLU yaitu:

- 1) Pendapatan yang telah diperoleh bisa dimanfaatkan secara langsung tanpa disetorkan ke Kas Negara terlebih dahulu.
- 2) Pengeluaran dikelola menggunakan sistem penganggaran fleksibel dengan batasan yang telah ditentukan.
- 3) Mampu melakukan pengelolaan kas BLU dan pemanfaatan kas yang menganggur pada BLU yang menghasilkan pendapatan BLU.
- 4) Dapat melakukan utang dengan kewajiban melunasi pada BLU.
- 5) Dapat memberikan piutang usaha serta menghapus piutang sampai dengan batas yang telah ditetapkan.
- 6) Dapat dikecualikan dari peraturan umum pengadaan barang/jasa dan dapat memindahtangankan barang inventaris.
- 7) Dapat melakukan investasi jangka panjang dengan memperoleh izin dari Menteri Keuangan terlebih dahulu.
- 8) Pemberian remunerasi sesuai dengan tingkat tanggung jawab dan profesionalisme.
- 9) Surplus bisa digunakan pada tahun berikutnya dan defisit bisa diperoleh dari APBN untuk *Public Service Obligation* (PSO).
- 10) Pegawai negeri sipil dan profesional non-PNS dapat dipekerjakan
- 11) Kementerian/Lembaga terkait dan BLU dengan kewenangan Menteri Aparatur Negara bertanggung jawab atas penataan organisasi dan nomenklatur.

Fleksibilitas tersebut dirancang agar satker BLU dapat menerapkan praktik bisnis yang sehat, sebagai upaya untuk mengimplementasikan prinsip serta kaidah pengelolaan yang baik dalam mengelola keuangan negara. Selanjutnya dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 92/PMK.05/2011 Tentang Rencana Bisnis Dan Anggaran Serta Pelaksanaan Anggaran Badan Layanan Umum yang mengatur tentang pendapatan dan belanja BLU, dijelaskan bahwa pendapatan BLU terdiri dari pendapatan yang bersumber dari alokasi APBN, pendapatan atas jasa layanan umum, hibah terikat, hibah tidak terikat, hasil kerjasama BLU, dan lain-lain pendapatan BLU yang sah. Sedangkan dalam belanja BLU terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, dan belanja modal.

2.2.2 *Refocusing Anggaran*

Pandemi Covid-19 menyebabkan anggaran yang telah disusun oleh pemerintah mengalami banyak perubahan. Menyikapi hal tersebut, pemerintah menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2020 yang memungkinkan Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah agar dapat sesegera mungkin melakukan *refocusing* anggaran untuk penanganan COVID-19. *Refocusing* merupakan kewenangan untuk memprioritaskan penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu, perubahan alokasi serta penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Berdasarkan Surat Edaran Menteri Keuangan Nomor SE-6/MK.02/2020 Tentang *Refocusing Kegiatan Dan Realokasi Anggaran K/L Dalam Rangka Penanganan Covid-19*. Kegiatan yang sifatnya mendukung percepatan penanganan pandemi Covid-19 harus diprioritaskan terlebih dahulu dengan menggunakan

sistem revisi anggaran yang sederhana, cepat dan transparan. Implementasi dari hal tersebut adalah dengan difokuskannya beberapa kegiatan pada kementerian dan lembaga sehingga dana yang ada dapat direalokasikan dalam rangka penanggulangan Covid-19, seperti perjalanan dinas dan kegiatan lain yang tidak dapat dilakukan selama masa darurat. Kementerian/Lembaga yang terlibat dalam teknis penanganan Covid-19 menggunakan hasil dari realokasi tersebut.

Kementerian Kesehatan merupakan instansi yang paling terdampak pandemi Covid-19, sehingga diperlukan penghematan atas belanja K/L, penghematan anggaran dapat bersumber dari kegiatan atau proyek yang pelaksanaannya terhambat imbas dari pandemi Covid-19, yang bisa ditunda pada tahun anggaran berikutnya. Selain itu, belanja modal yang tidak terkait dengan penanggulangan Covid-19 dapat ditunda, kemudian pada belanja pegawai dilakukan penundaan kenaikan tunjangan kinerja dan pengangkatan CPNS, serta *delaying*. Pemerintah juga telah menyesuaikan alokasi dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) untuk mendanai penanganan Covid-19 dan dampaknya secara terpusat dan terkoordinasi, dana yang dipotong dari TKDD pada akhirnya akan kembali untuk mensejahterakan masyarakat di daerah melalui berbagai fasilitas seperti penanganan gratis dalam pengobatan Covid-19, bantuan sosial dan insentif UMKM. Dengan banyaknya perubahan yang terjadi akibat meningkatnya kasus Covid-19, pemerintah mengeluarkan kebijakan PPKM Darurat sehingga APBN perlu meningkatkan dukungannya terhadap program-program di bidang kesehatan dan perlindungan sosial (Lumanauw, 2021). Pagu anggaran di bidang kesehatan pada tahun 2021 naik menjadi Rp193,93 triliun dibandingkan dengan

tahun kemarin yang sebesar Rp182 triliun, kenaikan anggaran yang sangat signifikan tersebut digunakan untuk mendanai diagnostik dalam melaksanakan *testing* dan *tracing*, mendanai perawatan pasien serta insentif bagi tenaga kesehatan, santunan kematian bagi tenaga kesehatan yang meninggal akibat Covid-19, pengadaan obat-obatan dan alat pelindung diri (APD) dalam rangka penanggulangan Covid-19, pengadaan vaksin bagi masyarakat umum, bantuan iuran jaminan kesehatan nasional (JKN), serta insentif perpajakan dalam bidang kesehatan termasuk PPN dan juga bea masuk vaksin.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 29/PMK.05/2022 Tentang Penyediaan Aset Pada Badan Layanan Umum Dengan Mekanisme Pembelian Melalui Fasilitator, RSUP dr. Soeradji Tirtonegoro Klaten sebagai Badan Layanan Umum di bawah Kementerian Kesehatan turut serta dalam melaksanakan *refocusing* anggaran dengan merubah arah prioritas belanja, seperti belanja honorarium, belanja perjalanan dinas, belanja jasa, belanja bantuan kepada masyarakat yang bukan arahan Presiden, belanja modal seperti pembangunan gedung kantor, pengadaan kendaraan dan peralatan mesin, belanja sisa dana lelang dan/atau swakelola, serta anggaran dari kegiatan yang tidak mendesak atau dapat dibatalkan.