

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Konsep Pengelolaan Keuangan Daerah

Pada peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 77 tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, diuraikan pengertian pengelolaan keuangan daerah sebagai berikut: “Keseluruhan kegiatan pengelolaan keuangan daerah yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan”. Menurut Halim (2012, dikutip dalam Yoga Pratama & Faizal Fikri, 2020.) pengelolaan keuangan daerah adalah hak dan kewajiban yang dinilai dapat dengan uang serta segala sesuatu yang dapat dijadikan sebagai kekayaan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dapat disimpulkan bahwa pengelolaan keuangan daerah merupakan hak dan kewajiban mencakup seluruh kegiatan dalam satu siklus APBD. Dalam peraturan tersebut dimuat pedoman teknis pengelolaan keuangan daerah yang meliputi APBD, penyusunan rancangan APBD, penetapan APBD, pelaksanaan dan penatausahaan, laporan realisasi semester pertamaa APBD dan perubahan APBD, akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah daerah, penyusunan rancangan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, kekayaan dan utang daerah, Badan

Layanan Umum Daerah (BLUD), informasi keuangan daerah serta pembinaan dan pengawasan.

Pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) merupakan salah satu pedoman teknis dalam pengelolaan keuangan daerah. Kegiatan BLUD akan dibiayai melalui APBD dan tunduk pada peraturan pengelolaan keuangan daerah masing-masing. Berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 12 tahun 2019, APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah. Pendapatan daerah merupakan penerimaan yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah yang diakui sebagai penambah ekuitas yang merupakan hak daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran. Pendapatan daerah terdiri dari pendapatan asli daerah, pendapatan transfer dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Pada bagian pendapatan asli daerah terdapat lain-lain pendapatan asli daerah yang sah yang menjadi tempat pendapatan BLUD.

Komponen kedua APBD adalah belanja daerah. Sesuai Peraturan Pemerintah nomor 12 tahun 2019, belanja daerah adalah pengeluaran daerah yang tidak diterima kembali oleh daerah dan diakui sebagai pengurang ekuitas dalam 1 (satu) tahun anggaran. Belanja daerah terdiri dari belanja operasi, belanja modal, belanja tidak terduga dan belanja transfer. Belanja operasi merupakan pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari yang memberikan manfaat jangka pendek. Belanja operasi terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah dan belanja bantuan sosial. Belanja modal merupakan belanja dalam rangka pengadaan aset tetap dan aset lainnya. Belanja tidak terduga digunakan pada saat keadaan darurat termasuk keperluan mendesak yang tidak

dapat diprediksi sebelumnya. Belanja transfer dapat diuraikan menjadi 2 (dua) jenis yaitu belanja bagi hasil dan belanja bantuan keuangan. Adapun pembiayaan daerah merupakan penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 12 tahun 2019, kepala daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Kepala daerah berhak untuk menetapkan KPA dan Bendahara BLUD. Sebagian atau seluruh kewenangan kepala daerah dapat dilimpahkan kepada pejabat perangkat daerah. Pejabat daerah yang berhak atas pelimpahan kewenangan tersebut terdiri dari sekretaris daerah, kepala SKPKD dan kepala SKPD. Sesuai Peraturan Bupati Humbang Hasundutan nomor 13 tahun 2008, direktur BLUD sebagai kepala SKPD diberikan kewenangan membantu bupati untuk mengelola BLUD RSUD Doloksanggul. Direktur akan dibantu oleh kepala subbagian keuangan terkait penyusunan anggaran, pengelolaan administrasi keuangan, pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan.

2.2 Konsep Badan Layanan Umum Daerah (BLUD)

Berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah nomor 74 tahun 2012 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan umum, Badan Layanan Umum (BLU) memiliki pengertian sebagai berikut.

Badan Layanan Umum (BLU) adalah 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.

Sesuai Peraturan Pemerintah nomor 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, “pemerintah daerah dapat membentuk BLUD dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Konsep BLUD merupakan salah satu contoh inovasi struktur kebijakan untuk mengadopsi model organisasi baru dan menyesuaikan dengan perkembangan organisasi (Sururi, 2009). Pemerintah mensahkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 79 tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah sebagai dasar hukum pengelolaan keuangan BLUD. Pada pasal 1 Permendagri nomor 79 tahun 2018, definisi BLUD adalah sebagai berikut

“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 keuangan daerah pada umumnya”.

Fleksibilitas yang dimaksud adalah keleluasaan dalam mengelola keuangan seperti dapat menggunakan langsung pendapatannya namun tetap menerapkan praktik bisnis yang sehat. Fleksibilitas pengelolaan keuangan dilakukan dengan tujuan meningkatkan layanan kepada masyarakat tanpa mencari keuntungan.

Berdasarkan Permendagri nomor 79 tahun 2018, untuk dapat dibentuk menjadi BLUD instansi pemerintah daerah harus memenuhi 3 (tiga) persyaratan yaitu persyaratan substantif, teknis dan administratif. Persyaratan substantif akan terpenuhi apabila unit pelaksana teknis dinas/badan daerah melaksanakan kegiatan operasional dalam menyelenggarakan layanan umum yang menghasilkan semi barang/jasa publik dengan layanan seperti penyediaan barang dan jasa, pengelolaan dana khusus serta pengelolaan wilayah/kawasan tertentu. Persyaratan teknis akan

terpenuhi jika karakteristik tusi instansi dalam memberikan pelayanan lebih baik jika dikelola dengan menerapkan pola BLUD. Selain itu, instansi akan berpotensi meningkatkan pelayanan dan kinerja keuangan jika dikelola dengan menerapkan pola pengelolaan BLUD. Adapun persyaratan administratif akan terpenuhi jika unit pelaksana teknis badan/dinas daerah mampu membuat dan memenuhi dokumen yang dipersyaratkan.

2.3 Konsep Pengelolaan Pendapatan Badan Layanan Umum Daerah

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 79 tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah, pendapatan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) terdiri dari jasa layanan, hibah, hasil kerjasama dengan pihak lain, APBD, APBN, dan lain-lain pendapatan BLUD yang sah. Menurut Jumiaty, *et al.* (2016) pendapatan BLUD merupakan semua penerimaan kas dan tagihan BLUD yang tidak perlu dibayar kembali. Pada pasal 1 PMK nomor 129/PMK.05/2020 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum dijelaskan bahwa BLU menerapkan pola pengelolaan keuangan yang fleksibel. Hal ini berarti BLU/BLUD dapat mengelola pendapatannya secara langsung untuk membiayai pengeluarannya. Meskipun dapat mengelola pendapatannya secara langsung, BLUD tetap memperhatikan kesesuaian pengelolaan pendapatannya dengan RBA, kecuali pendapatan yang berasal dari hibah terikat. Adapun hibah terikat harus digunakan sesuai peruntukannya.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah nomor 74 tahun 2012 tentang Pengelolaan Keuangan Badan layanan Umum (BLU), dijelaskan bahwa pendapatan jasa layanan

adalah pendapatan yang diperoleh dari pemberian layanan jasa kepada masyarakat. Pendapatan hibah merupakan pendapatan operasional yang diperoleh dari masyarakat atau badan lain. Pendapatan tersebut akan dilaporkan sebagai pendapatan negara bukan pajak kementerian/lembaga atau pendapatan bukan pajak pemerintah daerah. BLUD menerapkan praktik bisnis yang sehat namun tidak berorientasi pada keuntungan. Akibatnya, BLUD tidak diwajibkan untuk mandiri secara finansial. Untuk BLUD yang belum mandiri secara finansial tetap akan dibantu oleh pemerintah daerah bersangkutan melalui pendapatan transfer atau APBD.

2.4 Konsep Pengelolaan Biaya dari Aktivitas Operasional Badan Layanan

Umum Daerah

Sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 79 tahun 2018 tentang Badan Layanan umum Daerah, dijelaskan bahwa belanja BLUD dialokasikan untuk membiayai program peningkatan pelayanan serta kegiatan pelayanan dan pendukung pelayanan. Menurut Mulyadi (2002, dikutip dalam Yulinawaty, 2019) biaya merupakan pengorbanan sumber ekonomi yang dapat diukur dengan uang, untuk tujuan tertentu. Belanja BLUD terdiri dari belanja operasional dan belanja modal. Pada pasal 55 ayat 2 Permendagri nomor 79 tahun 2018 dijelaskan bahwa belanja operasi adalah belanja yang mencakup seluruh kegiatan BLUD untuk menjalankan tugas dan fungsi. Belanja operasi meliputi belanja pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja bunga dan belanja lain.

Adapun belanja modal merupakan belanja BLUD untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari satu tahun untuk digunakan

dalam rangka kegiatan BLUD. Contoh belanja modal pada BLUD adalah belanja tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, belanja jalan, irigasi dan jaringan, dan belanja aset tetap lainnya. Dalam hal terjadinya perbedaan antara realisasi pendapatan dan biaya pada BLUD akan mengakibatkan terjadinya surplus dan defisit. Surplus terjadi ketika realisasi pendapatan lebih besar dari realisasi biaya. Defisit terjadi ketika realisasi biaya lebih besar dari realisasi pendapatan BLUD. Nilai realisasi biaya operasional akan disajikan dalam laporan keuangan BLUD.

2.5 Konsep Kebijakan *Refocussing* dan Realokasi Anggaran pada Masa

Pandemi Covid-19

Pandemi covid-19 telah berdampak pada sektor perekonomian yang mengakibatkan terjadinya penurunan pendapatan negara. Dalam menatasi dampak tersebut dibutuhkan kebijakan pemerintah yang sesuai dengan kondisi pandemi covid-19. Parsons (1997, dikutip dalam Sunoryo,A.2014) menyatakan bahwa kebijakan merupakan bentuk interaksi negara dengan rakyat Pemerintah mengeluarkan kebijakan *refocussing* dan realokasi anggaran. Melalui Instruksi Presiden Republik Indonesia nomor 4 tahun 2020, Presiden Republik Indonesia menginstruksikan kepada kementrian/lembaga dan pemerintah daerah untuk melakukan *refocussing* kegiatan dan realokasi anggaran dalam rangka percepatan penanganan pandemi covid-19. Pengertian *refocussing* anggaran, Humas Bungko (2020, dikutip dalam Indriyani1 et al., n.d.) menyatakan bahwa :

Refocussing anggaran adalah mengalokasikan kembali anggaran hasil *refocussing* untuk dialokasikan pada kegiatan yang sebelumnya tidak dialokasikan melalui mekanisme perubahan anggaran dengan cara men menggeser/

mengalihkan/ memindahkan anggaran dari kegiatan sebelumnya ke kegiatan lainnya.

Instruksi pertama adalah mengutamakan penggunaan alokasi anggaran yang telah ada untuk kegiatan-kegiatan yang mempercepat penanganan pandemi covid-19. Instruksi kedua adalah mempercepat *refocussing* kegiatan dan realokasi anggaran melalui mekanisme revisi anggaran. Adapun instruksi selanjutnya adalah mengenai mekanisme pengadaan barang dan jasa pada masa pandemi.

BLUD memperoleh alokasi anggaran dari APBD, sehingga ikut tunduk pada kebijakan *refocussing* dan realokasi anggaran. Melalui instruksi Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, nomor 1 tahun 2020 tentang Pencegahan Penyebaran dan Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* di Lingkungan Pemerintah Daerah, bagi kepala daerah diinstruksikan untuk mengutamakan penggunaan alokasi anggaran untuk digunakan dalam peningkatan kapasitas penanganan kesehatan, penanganan dampak ekonomi, dan penyediaan jaringan pengaman sosial. Pada Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan nomor 119/2813/SJ nomor 177/KMK.07/20020 tentang Percepatan Penyesuaian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2020 dalam Rangka Penanganan *Corona Viruse Disease 2019*, serta Pengamanan Daya Beli Masyarakat dan Perekonomian Nasional, terdapat arahan untuk kepala daerah agar melakukan penyesuaian belanja daerah dengan melakukan rasionalisasi pada belanja.

Rasionalisasi pertama adalah pada belanja pegawai. Pemberian tunjangan ASN yang melebihi maupun lebih rendah dari tunjangan kinerja di pusat diamanatkan untuk melakukan penyesuaian. Pada belanja honorarium kegiatan dan pengelola dana BOS agar dilakukan pengendalian dan pengurangan. Rasionalisasi

belanja pegawai juga turut mengamankan pengendalian/pengurangan pada pemberian uang lembur namun tetap memperhatikan kebutuhan riil pada pekerjaan yang bersifat mendesak dan tidak dapat ditunda. Pada belanja barang/jasa dilakukan rasionalisasi sekurang-kurangnya sebesar 50%, dengan mengurangi anggaran pada beberapa jenis belanja barang dan jasa. Perjalanan dinas dalam dan luar daerah diinstruksikan untuk dilakukan pengurangan disebabkan oleh keterbatasan gerak di masa pandemi dan *refocussing* kegiatan. Pembelian barang habis pakai, cetak dan penggandaan, pekerjaan dinas dan atributnya, pemeliharaan hingga perawatan kendaraan bermotor juga harus mengalami pengurangan anggaran. Belanja sewa, jasa konsultan dan pelaksanaan paket rapat yang membutuhkan biaya makanan dan minum serta sosialisasi yang tidak mendesak juga mendapat penyesuaian dan/atau pengurangan. Pada jenis belanja modal dilakukan rasionalisasi belanja pada jenis belanja yang tidak mendesak seperti pengadaan kendaraan dinas, mesin dan alat berat, pengadaan tanah, renovasi ruangan/ gedung, pembangunan gedung baru dan pembangunan infrastruktur lain yang masih dapat ditunda ke tahun berikutnya. Anggaran yang terkumpul dari rasionalisasi belanja tersebut akan digunakan untuk belanja pada sektor-sektor penting saat pandemi seperti pada sektor kesehatan dengan melakukan pembelian APD, insentif tenaga kesehatan vaksin dan biaya untuk pasien yang terinfeksi virus covid-19.