

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Badan Layanan Umum Daerah**

Konsep New Public Management (NPM) semakin berkembang di negara-negara eropa dan akhirnya diadopsi oleh negara Indonesia. Konsep NPM menitikberatkan pada administrasi yang berfokus pada kinerja dan hasil dibandingkan administrasi tradisional yang kurang efisien. Konsep NPM meliputi pengaturan kelembagaan, reformasi kepegawaian dan reformasi pengelolaan keuangan (I. Waluyo, 2011).

Konsep New Public Management di Indonesia diimplementasikan dengan dikeluarkannya paket peraturan keuangan negara yang terdiri dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara serta Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2005 tentang Pemeriksaan Keuangan Negara (Muhammadong, 2018). Aturan tentang Badan Layanan Umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yang menjelaskan tentang Badan Layanan Umum dan Badan Layanan Umum Daerah.

Peraturan tentang badan layanan umum berkembang dari amanat pasal 69 ayat (7) Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan

Umum. Secara umum peraturan ini menjelaskan tentang tujuan, persyaratan, standar dan tarif layanan dan pengelolaan keuangan BLU. Peraturan ini diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah. Berdasarkan peraturan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah, Badan Layanan Umum Daerah 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.

Badan layanan umum daerah berbeda dengan satuan kerja perangkat daerah pada umumnya, perbedaannya terletak pada fleksibilitas yang dimiliki BLUD. Fleksibilitas yang dimaksud adalah BLUD diberi kebebasan tertentu dalam melakukan pola pengelolaan keuangan dengan menerapkan praktik bisnis yang sehat. BLUD memiliki tujuan memberikan layanan umum yang lebih efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas kepatutan dan manfaat serta praktik bisnis yang sehat (Muhammadong, 2018).

Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum adalah pola pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktik bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada

masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa (Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum). Peraturan nomor 23 tahun 2005 memberikan keleluasaan dalam pengelolaan BLUD yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan fleksibilitas yang dimiliki.

Adapun desain pengelolaan badan layanan umum daerah menurut Sulasi (2011) sebagai berikut :

1. Jika suatu unit telah memenuhi syarat substantif, teknis dan administratif untuk menjadi BLUD maka Kepala Unit SKPD dapat mengajukan pengusulan BLUD.
2. Kepala SKPD memberikan rekomendasi pembentukan BLUD.
3. Kepala Daerah membentuk tim penilai untuk melakukan pengujian syarat substantif, teknis dan administratif berkoordinasi dengan Menteri cq Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah.
4. BLUD melakukan penyusunan RKA
5. Penetapan kontrak kinerja antara Kepala Daerah dan BLUD
6. Penetapan tarif dan remunerasi dengan memperhatikan aspek yang ditetapkan.
7. BLUD menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan BLUD (PPK-BLUD)
8. Monitoring dan evaluasi.

## **2.2 Persyaratan Badan Layanan Umum Daerah**

Persyaratan badan layanan umum yang terdiri dari persyaratan substantif, persyaratan teknis dan persyaratan administratif dijelaskan dalam Peraturan

Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 Tentang Badan Layanan Umum Daerah yang dijabarkan sebagai berikut.

### **2.2.1 Persyaratan Substantif**

Persyaratan substantif adalah persyaratan dasar bagi BLUD yang berhubungan dengan tugas dan fungsi suatu UPTD yang bersifat operasional sesuai tugas pokok dan fungsi serta tidak mencari keuntungan. Persyaratan substantif meliputi:

1. Penyediaan barang dan/jasa pelayanan umum.
2. Pengelolaan wilayah/Kawasan tertentu dengan tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum
3. Pengelolaan dana khusus dalam rangka meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan kepada masyarakat.

### **2.2.2 Persyaratan Teknis**

Persyaratan teknis merupakan persyaratan yang berhubungan dengan kinerja suatu satuan kerja yang harus dipenuhi meliputi kinerja pelayanan dan kinerja keuangan (I. Waluyo, 2011). Persyaratan teknis dapat terpenuhi jika:

1. Tugas dan fungsi suatu UPTD dapat meningkatkan pelayanannya menjadi lebih layak jika menjadi BLUD dan dapat mencapai target yang ditetapkan. Layak yang dimaksud yaitu berpotensi meningkatkan penyelenggaraan pelayanan yang efektif, efisien, produktif serta terkait langsung dengan layanan umum bagi masyarakat.
2. Dapat meningkatkan pelayanan dan kinerja keuangan suatu UPTD jika menerapkan pengelolaan BLUD. Kinerja pelayanan berupa perkiraan rencana

pengembangan yang dilihat seperti jumlah dan tingkat kepuasan konsumen dan kinerja keuangan yang dimaksud serta rencana peningkatan dalam kurun waktu beberapa tahun kedepan dengan ditetapkannya sebagai BLUD.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018, kewenangan untuk memberikan rekomendasi atas penerapan BLUD dilaksanakan oleh kepala SKPD melalui sekretaris daerah untuk Unit Pelaksanaan Teknis Dinas/Badan Daerah yang akan menerapkan BLUD. Dengan kata lain, BLUD memiliki kepada SKPD dan Sekretaris daerah memiliki kewenangan terkait rekomendasi BLUD.

### **2.2.3 Persyaratan Administratif**

Persyaratan administratif merupakan persyaratan yang terpenuhi jika UPTD yang akan menjadi BLUD melengkapi sejumlah dokumen. Dokumen yang harus dibuat dan disampaikan oleh UPTD adalah sebagai berikut:

1. Surat pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja pelayanan, keuangan dan manfaat bagi masyarakat.
2. Pola tata Kelola

Pola tata Kelola adalah peraturan internal SKPD berupa dokumen yang memuat aturan tentang kelembagaan, prosedur kerja, pengelompokan fungsi, dan pengelolaan SDM.

3. Rencana strategis

Rencana strategis (renstra) adalah dokumen perencanaan BLUD untuk masa lima tahun yang berisi visi, misi, program strategis, indikator kinerja, pengukuran pencapaian kinerja serta kesesuaian antara komponen tersebut.

#### 4. Standar pelayanan minimal

Standar pelayanan minimal adalah dokumen yang berisi jenis dan mutu layanan yang harus dipenuhi suatu SKPD dan diatur dengan peraturan kepala daerah.

#### 5. Laporan keuangan atau prognosis/proyeksi keuangan

Laporan keuangan merupakan salah satu dokumen persyaratan administratif. Dokumen yang disusun oleh UPTD yang memuat laporan keuangan yang terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, laporan operasional, laporan perubahan ekuitas dan catatan atas laporan keuangan. Jika UPTD merupakan unit yang baru dibentuk maka Menyusun prognosis/proyeksi keuangan berupa laporan realisasi anggaran dan laporan operasional.

#### 6. Laporan audit terakhir atau pernyataan bersedia untuk diaudit oleh pemeriksa eksternal pemerintah

Laporan audit merupakan laporan audit oleh pemeriksa eksternal atas laporan keuangan terakhir sebelum UPTD ditetapkan sebagai BLUD. Jika UPTD merupakan unit yang baru dibentuk maka membuat surat pernyataan bersedia diaudit oleh pemeriksa eksternal.

### **2.3 Implementasi Pasca Penetapan BLUD**

Aturan tentang implementasi pasca penetapan BLUD umumnya diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 Tentang Badan Layanan Umum Daerah. Akan tetapi, terdapat beberapa aturan tambahan yang mengatur mengenai hal-hal tertentu seperti aturan tentang Pengadaan Barang dan Jasa yang diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun

2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang diubah dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, serta aturan tentang akuntansi BLUD yang diatur dalam PSAP 13 dan jurnal yang berkaitan dengan bahasan tersebut.

### **2.3.1 Pejabat Pengelola BLUD**

Unit Pelaksanaan Teknis Daerah yang ditetapkan sebagai Badan Layanan Umum Daerah harus melakukan pengelolaan BLUD sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dalam BLUD dilaksanakan oleh pejabat pengelola BLUD yang bertanggungjawab dalam pelaksanaan kebijakan fleksibilitas BLUD dalam rangka memberikan pelayanan umum kepada masyarakat.

Berdasarkan Permendagri nomor 78 tahun 2019, Pejabat Pengelola BLUD dapat berasal dari pegawai negeri sipil, pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja dan tenaga profesional non-pegawai negeri sipil sesuai dengan kebutuhan BLUD. Pejabat pengelola BLUD terdiri dari pemimpin BLUD, pejabat keuangan dan pejabat teknis. Khusus untuk pejabat keuangan harus dijabat oleh pegawai negeri sipil. Pemimpin BLUD bertugas memimpin penyelenggaraan BLUD dibantu dengan pejabat keuangan dan pejabat teknis.

BLUD memiliki pembina dan pengawas dalam menyelenggarakan pelayanannya yang terdiri dari pembina teknis dan pembina keuangan, Satuan Pengawas Internal (SPI) dan Dewan Pengawas (Dewas) (Nilasari, 2021). Pembina teknis adalah Kepala SKPD sedangkan Pembina keuangan adalah PPKD. Satuan Pengawas Internal bertugas melakukan pengawasan dan pengendalian internal

meliputi kinerja pelayanan, kinerja keuangan dan pengaruh lingkungan sosial. Pembentukan SPI harus mempertimbangkan keseimbangan antara manfaat dan beban, kompleksitas manajemen serta volume/jangkauan pelayanan.

Dewan Pengawas bertugas melakukan pengawasan pada pejabat pengelola keuangan, pembentukan dan jumlah anggota dewan pengawas didasarkan pada realisasi pendapatan menurut laporan dua tahun terakhir atau nilai aset menurut neraca dua tahun terakhir (Nilasari, 2021). Anggota dewan dapat terdiri dari pejabat UPTD pada bidang kesehatan BLUD, pejabat UPTD pada bidang pengelolaan keuangan daerah dan tenaga ahli sesuai dengan kegiatan BLUD.

### **2.3.2 Perencanaan dan Penganggaran**

Dalam hal perencanaan dan penganggaran BLUD menyusun rencana bisnis dan anggaran (RBA) yang mengacu pada rencana strategis (Noviana, 2020). Rencana bisnis dan anggaran disusun berdasarkan beberapa hal yaitu:

1. Anggaran berbasis kinerja yaitu analisis kegiatan yang berorientasi pada pencapaian output dengan penggunaan sumber daya secara efisien.
2. Standar satuan harga yaitu harga satuan unit yang berlaku pada suatu daerah. Jika BLUD belum Menyusun standar satuan harga maka dapat mengikuti standar yang ditetapkan oleh kepala daerah.
3. Kebutuhan belanja dan kemampuan pendapatan yang merupakan pagu belanja yang dirinci menurut belanja operasi dan belanja modal yang didapat dari perkiraan layanan yang diberikan, hibah, hasil kerjasama dengan pihak lain atau hasil usaha lainnya, APBD dan sumber pendapatan BLUD lainnya.



Sebagai salah satu dokumen yang disusun oleh BLUD, RBA disusun dengan pola anggaran fleksibel yang memiliki persentase ambang batas tertentu. Disamping memiliki pola anggaran fleksibel, RBA harus disertai dengan Standar Pelayanan Minimal (SPM). Hal-hal yang terdapat pada RBA meliputi ringkasan pendapatan, belanja dan pembiayaan; rincian anggaran pendapatan, belanja dan pembiayaan; perkiraan harga; besaran persentase ambang batas; dan perkiraan mau atau *forward estimate* (Rimawati, 2017).

Dokumen RBA harus diintegrasikan dengan RKA dan disampaikan pada PPKD untuk ditelaah. Hasil dari penelaahan RBA akan dijadikan rancangan peraturan daerah tentang APBD yang nantinya akan dilakukan penyesuaian RBA. Penyesuaian RBA akan menjadi RBA Definitif yang menjadi dasar Dokumen Pelaksanaan Anggaran (Sutrini, 2017).

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2018 Tentang Badan Layanan Umum Daerah, dokumen Pelaksanaan Anggaran merupakan dokumen yang memuat pendapatan, belanja dan pembiayaan yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan anggaran. DPA yang menjadi dasar pelaksanaan untuk belanja pegawai, belanja modal dan belanja barang dan/atau jasa dengan melampirkan RBA.

Jika DPA belum disahkan oleh PPKD maka suatu BLUD hanya dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar DPA tahun anggaran sebelumnya. Pelaksanaan anggaran harus memperhatikan anggaran kas yang ada dalam DPA dengan memperhitungkan jumlah kas yang tersedia, proyeksi pendapatan dan proyeksi pengeluaran (Sutrini, 2017).

### **2.3.3 Tarif Layanan BLUD**

Sebagai imbalan atas layanan yang diberikan BLUD dapat menetapkan tarif layanan. Tarif layanan tersebut disusun untuk tujuan menutup biaya yang dikeluarkan dalam menyediakan pelayanan. Tarif layanan disusun atas dasar perhitungan biaya per unit layanan atau hasil per investasi dana, jika tarif tidak bisa ditetapkan dengan dua cara tersebut maka dapat ditetapkan dengan berpedoman pada ketentuan perundang-undangan (B. Waluyo, 2014).

Penyusunan tarif BLUD harus mempertimbangkan aspek kontinuitas, pengembangan layanan, kebutuhan, daya beli masyarakat, asas keadilan dan kepatutan serta kompetisi yang sehat. Pemimpin BLUD menyusun dan mengusulkan tarif layanan tersebut kepada kepala daerah yang nantinya akan disampaikan pada DPRD. Dalam penyusunan tarif layanan dapat membentuk tim yang terdiri dari SKPD yang membidangi kegiatan BLUD, SKPD yang membidangi pengelolaan keuangan daerah, unsur perguruan tinggi dan lembaga profesi (B. Waluyo, 2014).

### **2.3.4 Pengadaan Barang dan Jasa**

Pada awalnya tidak ada peraturan spesifik tentang Pengadaan barang dan jasa BLUD karena pada dasarnya aturan tentang pengadaan barang dan jasa mengikuti aturan tentang pengadaan barang dan jasa pemerintah. BLUD memiliki fleksibilitas dapat dibebaskan dari sebagian atau seluruh ketentuan dalam peraturan PBJ jika dapat menghasilkan efisiensi dan efektifitas dalam memberikan pelayanan (Noviana, 2020).

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang diubah dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menyebutkan bahwa pengadaan barang dan jasa (PBJ) BLU/BLUD dikecualikan dari peraturan tersebut dan diatur sendiri dengan peraturan pimpinan BLU/BLUD. Dalam hal BLUD belum memiliki aturan sendiri tentang PBJ, maka dapat mengacu pada peraturan tersebut yang diatur lebih lanjut oleh peraturan kepala lembaga.

Berdasarkan Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021 Tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa Yang Dikecualikan Pada Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, PBJ pada BLUD dapat bersumber dari jasa layanan, hibah tidak terikat, hasil kerja sama dengan pihak lain dan lain-lain pendapatan BLUD yang sah. Ketentuan lebih lanjut tentang PBJ BLUD diatur dengan peraturan kepala daerah dengan tujuan pelaksanaan PBJ dapat lebih cepat dan sederhana sesuai dengan pelayanan yang disediakan BLUD. Pelaksana pengadaan pada BLUD adalah panitia atau unit yang memenuhi kualifikasi yang dibentuk oleh pimpinan BLUD.

Disamping itu, pengadaan barang dan jasa BLUD harus dilakukan sesuai dengan perundang-undangan tentang PBJ. BLUD dapat menggunakan peraturan pimpinan BLUD sebagai pedoman PBJ jika terdapat hasil kajian internal yang sesuai dengan aturan PBJ. BLUD yang menggunakan peraturan pimpinan BLUD harus memuat rencana pengadaan dalam aplikasi Sistem Informasi Rencana Umum

Pengadaan (SIRUP) dan data kontrak pada aplikasi Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) (Rokayah & Wardhani, 2021).

### **2.3.5 Akuntansi dan Pelaporan**

BLUD menyelenggarakan akuntansi sesuai dengan standar akuntansi pemerintah yang berlaku, dalam hal BLUD menggunakan aturan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah 13 (PSAP 13) Tentang Penyajian Laporan Keuangan Badan Layanan Umum. PSAP 13 bertujuan mengatur penyajian laporan keuangan agar dapat dibandingkan antar anggaran, periode maupun antar BLUD.

Penyajian laporan keuangan yang tertera dalam PSAP 13 menggunakan SAP berbasis akrual. Akuntansi berbasis akrual adalah suatu basis akuntansi dimana transaksi ekonomi dan peristiwa lainnya diakui, dicatat, dan disajikan dalam laporan keuangan pada saat terjadinya transaksi tersebut, tanpa memperhatikan waktu kas atau setara kas diterima atau dibayarkan (Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan APBN, 2015).

Berdasarkan PSAP 13 laporan keuangan yang dihasilkan oleh suatu unit BLUD berjumlah tujuh buah laporan keuangan. Laporan keuangan tersebut terdiri dari laporan realisasi anggaran, laporan perubahan saldo anggaran lebih, neraca, laporan operasional, laporan arus kas, Laporan perubahan ekuitas, catatan atas laporan keuangan. Laporan keuangan tersebut dilaporkan Bersama laporan kinerja yang berisi informasi pencapaian atau keluaran BLUD.