

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Konsep Dasar Agensifikasi

Pemerintah dalam menerapkan pola pengelolaan pelayanan publik dari birokrasi menuju korporasi terus mengalami perkembangan. Pada tahun 1982 dimulai konsep *New Public Management* (NPM) di Eropa dalam memberikan pelayanan publik yang bisa disebut *Agencification* (agensifikasi). Pengertian dari Agensifikasi yaitu bentuk reformasi pelayanan publik dengan tujuan untuk mewujudkan *good governance* (Aditia & Waluyo, 2015). Pada Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum menerangkan bahwa konsep agensifikasi telah berkembang secara luas di berbagai negara yang pada aktivitas operasionalnya tidak dilakukan oleh lembaga birokrasi murni akan tetapi dilaksanakan oleh suatu instansi dengan pengelolaan seperti sebuah bisnis, sehingga hal itu dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat yang lebih efisien dan efektif. Konsep agensifikasi sendiri di Indonesia diimplementasikan dalam bentuk Badan Layanan Umum (BLU).

BLU dapat dikategorikan menjadi tiga rumpun. Pertama, BLU yang memberikan pelayanan jasa atau barang. Contohnya adalah rumah sakit, perguruan

tinggi, lembaga pelatihan, dan lembaga penelitian. Kedua, BLU pengelola dana khusus. Layanan yang diberikan oleh BLU ini meliputi pemberian dana bergulir untuk Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) maupun pembiayaan untuk kredit perumahan kepada masyarakat kurang mampu. Ketiga, BLU pengelolaan Kawasan atau wilayah. Contoh BLU dalam rumpun ini ialah pengelolaan Kawasan atau wilayah ekonomi terpadu dan Kawasan olah raga (Aditia & Waluyo, 2015).

2.2 Badan Layanan Umum Daerah

2.2.1 Definisi

BLU di Indonesia diketahui ada yang pengelolaannya menjadi milik pemerintah pusat dan ada yang milik pemerintah daerah. Terkait BLU yang dikelola oleh pemerintah daerah pada umumnya disebut dengan BLU Daerah (BLUD). Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 (selanjutnya: Permendagri No. 79/2018) tentang Badan Layanan Umum Daerah pada pasal 1 menyatakan bahwa:

Badan Layanan Umum Daerah yang selanjutnya disingkat 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.

BLUD menjadi bagian dari lingkup pengelolaan yang tidak lepas dari pemerintahan daerah. Pola dalam pengelolaan BLUD memiliki perbedaan jika dibandingkan dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) pada umumnya. Hal tersebut dapat dilihat dari pengelolaan keuangan dari BLUD yang memiliki fleksibilitas dalam menerapkan praktik bisnis yang sehat dalam upaya meningkatkan pemberian layanan terhadap masyarakat.

2.2.2 Persyaratan

Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD)/Badan Daerah (BD) yang akan merubah statusnya menjadi BLUD perlu memenuhi beberapa syarat yang telah ditentukan dalam peraturan. Syarat yang perlu dilengkapi oleh UPTD/BD agar dapat menerapkan pola BLUD berdasarkan Permendagri No. 79/2018 yaitu:

- 1) Persyaratan substantif, syarat ini akan terpenuhi jika tugas dan fungsi dari UPTD/BD bersifat operasional saat memberikan layanan umum yang berhubungan dengan penyediaan barang / jasa layanan umum dengan mengutamakan pelayanan di bidang kesehatan, pengelolaan dana khusus, dan pengelolaan wilayah/Kawasan tertentu yang menghasilkan barang/jasa publik.
- 2) Persyaratan teknis, syarat ini dapat dipenuhi ketika karakteristik tugas dan fungsi UPTD/BD jika dikelola dengan pola BLUD akan memberikan pelayanan yang layak dan berpeluang meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat dan juga keuangan. Kepala SKPD melalui sekretaris daerah memiliki kewenangan memberikan rekomendasi dalam penerapan BLUD.
- 3) Persyaratan administratif, UPTD/ Badan Usaha untuk memenuhi syarat ini perlu membuat dan menyampaikan beberapa dokumen yaitu surat pernyataan kesanggupan untuk melakukan peningkatan kinerja, pola tata kelola, rencana strategis (renstra), standar pelayanan minimal (SPM), laporan keuangan/proyeksi keuangan, dan laporan audit terakhir yang telah dimiliki atau pernyataan bersedia untuk diaudit oleh pemeriksa eksternal pemerintah

2.2.3 Tujuan

Setiap pembentukan lembaga pemerintah memiliki tujuan tertentu untuk membantu berjalannya sistem pemerintahan yang lebih baik agar dapat meningkatkan layanan kepada masyarakat. Berdasarkan Permendagri Nomor 79/2018 pasal 2 dijelaskan bahwa BLUD memiliki tujuan yaitu memberikan layanan umum secara lebih efektif dan efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan berlandaskan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat yang sejalan dengan praktek bisnis yang sehat. Hal tersebut dapat membantu pencapaian tujuan pemerintah daerah yang mana kepala daerah mendelegasikan suatu kewenangan dalam pengelolaannya.

2.2.4 Pola Pengelolaan Keuangan

Pengelolaan keuangan BLU dan BLUD tidak memiliki perbedaan. Pada dasarnya prinsip yang diterapkan BLU dan BLUD sama saja yaitu PPK BLU merupakan pola pengelolaan keuangan yang fleksibel berupa kebebasan dalam menerapkan praktik bisnis yang sehat. Pada Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 yang bertanggungjawab atas bidang tugas yang diemban oleh suatu BLU adalah Kementerian/Lembaga (K/L), sedangkan untuk BLUD yaitu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang merupakan bagian dari pemerintah daerah. Pada BLUD, kepala SKPD yang mengajukan permohonan dan tim penilai yang ditunjuk oleh kepala daerah yang melakukan penilaian. Kemudian, penetapan penerapan BLUD melalui penetapan dari keputusan kepala daerah (PPK BLU, 2018).

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007, disebutkan pengertian Pola Pengelolaan Keuangan (PPK) BLUD adalah

pola pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktek-praktek bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, sebagai pengecualian dari ketentuan pengelolaan keuangan daerah pada umumnya.

PPK-BLUD memiliki beberapa tahapan yaitu perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan anggaran, akuntansi, pelaporan, dan pertanggungjawaban.

Menurut (Syncore Indonesia, 2017), fleksibilitas BLUD ada pada kemandirian pengelolaan keuangan dimana pendapatan operasional tidak harus disetor lagi ke daerah, namun dapat langsung dikelola sendiri dengan catatan telah memiliki aturan mengenai PPK BLU/BLUD. Selain itu, adanya fleksibilitas dapat menggunakan biaya secara bebas asalkan tidak lebih dari pagu yang ditetapkan pada RKA BLUD. fleksibilitas BLUD masih berkaitan dengan anggaran daerah yang terdapat pada pagu belanja pegawai, barang dan jasa, serta modal.

Fleksibilitas BLUD tidak seratus persen bebas, namun tetap mengikuti aturan yang berlaku karena BLUD merupakan satker yang terselenggara dalam dua sistem yaitu menjadi milik daerah dan juga harus melaksanakan proses bisnis yang sehat. Menjadi milik daerah memiliki arti bahwa BLUD harus mengikuti aturan yang sebelumnya telah ada. Sementara itu, proses bisnis yang sehat dapat diartikan sebagai sebab untuk peningkatan pelayanan dimana dapat mempengaruhi dari sisi surplus/ defisit, sehingga fleksibilitas BLUD hanya terdapat pada pola pengelolaan keuangannya saja yang memiliki perbedaan (Syncore Indonesia, 2017).

Pemberian fleksibilitas memiliki tujuan agar dapat mendorong satker BLUD menerapkan praktik bisnis yang sehat. Penerapan praktik bisnis yang sehat adalah salah satu cara dalam mengimplementasikan prinsip dan kaidah manajemen yang baik dalam pengelolaan keuangan negara. Pengadaptasian fungsi manajemen

bertujuan supaya dapat menciptakan pengelolaan organisasi yang baik, akuntabel, dan transparan (Waluyo, 2014).

2.3 Konsep Rumah Sakit

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) rumah sakit memiliki arti yaitu gedung tempat menyediakan dan memberikan pelayanan kesehatan yang meliputi berbagai masalah kesehatan. Sementara itu, Pengertian rumah sakit menurut Undang-undang nomor 44 tahun 2009 tentang rumah sakit menyatakan bahwa Rumah sakit adalah “institusi pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan perorangan secara paripurna yang menyediakan pelayanan rawat inap, rawat jalan, dan gawat darurat.”

Struktur manajemen rumah sakit perlu memastikan koordinasi di antara staf, layanan, infrastruktur, dan rantai pasokan untuk memberikan perawatan berkualitas. Rumah sakit harus mencerminkan kebutuhan dan nilai-nilai masyarakat di dalam dan di sekitarnya, sekaligus menjadi tangguh dan mampu mempertahankan dan meningkatkan layanan dalam situasi darurat (World Health Organization, n.d.). Kewajiban rumah sakit mengacu pada Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2018 antara lain informasi yang diberikan tentang pelayanan rumah sakit kepada masyarakat harus benar, memberikan pelayanan kesehatan yang aman, bermutu, anti diskriminasi, dan efektif dengan mendahulukan kepentingan pasien yang disesuaikan dengan standar pelayanan rumah sakit, layanan gawat darurat diberikan kepada pasien yang disesuaikan kemampuan pelayanannya, ketika terjadi suatu bencana ikut berperan

aktif dalam memberikan pelayanan kesehatan, menyediakan sarana dan pelayanan bagi masyarakat tidak mampu atau miskin, serta mempraktikkan fungsi sosial.

2.4 Konsep Pendapatan

Pendapatan menjadi suatu hal yang penting bagi organisasi agar dapat menjalankan kegiatan operasionalnya. Pendapatan bisa disebut juga *revenue* atau *income* (penghasilan). Menurut PSAK 23, Pendapatan adalah “ arus masuk bruto dari manfaat ekonomi yang timbul dari aktivitas normal perusahaan selama suatu periode bila arus masuk itu mengakibatkan kenaikan ekuitas, yang tidak berasal dari kontribusi penanam modal,” sedangkan menurut (Kieso, Warfield dan Weygantd: 2011, dikutip dalam Siadari, 2020), Pendapatan merupakan arus kas masuk aktiva dan/atau penyelesaian kewajiban dari penyerahan atau produksi barang, pemberian jasa, dan aktivitas pencarian laba lainnya yang merupakan operasi yang utama atau besar yang berkesinambungan selama suatu periode.

Menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 129 tahun 2020 (selanjutnya: PMK No. 129/2020) pasal 69 ayat (1) disebutkan bahwa pendapatan BLU terdiri atas pendapatan yang diperoleh dari layanan yang diberikan kepada masyarakat, hibah tidak terikat dan/atau hibah terikat yang diperoleh dari masyarakat atau badan lain, hasil kerja sama BLU dengan pihak lain atau hasil usaha lainnya, penerimaan lainnya yang sah, serta penerimaan anggaran yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN). Sementara itu, Pendapatan BLUD menurut Permendagri No. 79/2018 disebutkan berasal dari jasa layanan, hibah hasil kerjasama dengan pihak lain, APBD, dan pendapatan BLUD lainnya yang sah.

Pendapatan BLUD tersebut dikelola untuk membiayai pengeluaran BLUD sesuai RBA, kecuali yang bersumber dari hibah terikat.

Terdapat 2 jenis Pendapatan BLU yaitu pendapatan operasional dan pendapatan non-operasional. Pendapatan operasional merupakan pendapatan yang perolehannya berasal dari pelayanan atau kegiatan operasional BLU yang bersangkutan. Pendapatan tersebut merupakan hak dari BLU yang dapat dipergunakan untuk membiayai berbagai kegiatan BLU. Pendapatan operasional juga dimasukkan perhitungan dalam penilaian kinerja BLU yang dapat berpengaruh terhadap bonus dan remunerasi pejabat dan pegawai BLU, sedangkan pendapatan non operasional sumber perolehannya dari imbalan atas kegiatan BLU di luar kegiatan operasional atau *core business*-nya. Contoh pendapatan non operasional seperti ketika gedung kuliah disewakan untuk acara pernikahan, atau uang yang oleh pihak BLU ditempatkan pada investasi jangka pendek (Siringoringo, 2017).

2.5 Konsep Belanja

Belanja bersinonim dengan kata pengeluaran, biaya, beban, atau juga upah. Menurut KBBI belanja memiliki arti uang yang dikeluarkan untuk suatu keperluan atau untuk keperluan sehari-hari (rutin). Pada laporan keuangan, istilah belanja terbagi menjadi 2 yaitu:

1. Belanja, yang dalam proses pencatatannya menggunakan basis kas sebagai unsur dalam penyusunan Laporan Realisasi Anggaran (LRA).
2. Beban, yang dalam pencatatannya menggunakan basis akrual dan menjadi unsur yang membentuk Laporan Operasional (LO).

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (selanjutnya: PP No. 71/2010) dijelaskan bahwa pengertian dari belanja ialah “semua pengeluaran oleh Bendahara Umum Negara (BUN)/Bendahara Umum Daerah (BUD) yang mengurangi Saldo Anggaran Lebih dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah.” Sementara itu, beban memiliki arti “penurunan manfaat ekonomi atau potensi jasa dalam periode pelaporan yang menurunkan ekuitas, yang dapat berupa pengeluaran atau konsumsi aset atau timbulnya kewajiban.”

Unsur biaya pada belanja BLU tersusun sesuai dengan struktur biaya yang tersaji pada RBA definitif. Fleksibilitas dalam pengelolaan belanja dapat diselenggarakan dengan memperhatikan kesetaraan antara banyaknya kegiatan pelayanan yang dilakukan dengan jumlah pengeluaran sesuai praktek bisnis yang sehat. Di dalam RBA terdapat ambang batas yang telah ditetapkan dengan tujuan agar bisa diberikan fleksibilitas dalam pengelolaan belanja. Ketika belanja yang melampaui ambang batas maka diharuskan terlebih dahulu pimpinan K/L mengajukan usulan dan mendapat persetujuan Menteri Keuangan (Siringoringo, 2017). Berdasarkan Permendagri No. 79/2018 dijelaskan bahwa Belanja BLUD terdiri dari Belanja operasi dan modal. Belanja operasi mencakup seluruh belanja BLUD untuk menjalankan tugas dan fungsi seperti belanja pegawai, belanja barang, belanja Bunga, dan belanja lain. Belanja modal digunakan dalam perolehan aset tetap dan aset lainnya yang dapat memiliki manfaat lebih dari 1 tahun seperti

belanja tanah, peralatan dan mesin, belanja Gedung dan bangunan, serta belanja aset tetap lainnya.

Berdasarkan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) No. 12 tentang laporan operasional, beban diklasifikasikan menurut klasifikasi ekonomi yang pada prinsipnya mengelompokkan berdasarkan jenis beban. Klasifikasi ekonomi untuk pemerintah daerah antara lain beban pegawai, beban barang, beban penyusutan aset tetap/ amortisasi, beban bunga, beban subsidi, beban hibah, beban bantuan sosial, dan beban tak terduga.

Pengakuan beban dilakukan ketika (1) muncul kewajiban, (2) saat konsumsi suatu aset, dan (3) adanya penurunan manfaat ekonomi atau potensi jasa. Muncul kewajiban yaitu disaat adanya peralihan hak dari pihak lain terhadap pihak penerima barang/jasa dalam hal ini yaitu BLUD tanpa disertai dengan kas yang keluar. Saat konsumsi aset ialah ketika pengeluaran terhadap pihak lain dengan tanpa diawali dengan munculnya kewajiban dan/atau konsumsi aset nonkas yang berkaitan dengan kegiatan operasional dari BLUD. Penurunan manfaat ekonomi atau potensi jasa terjadi ketika adanya penurunan nilai aset yang berhubungan dengan konsumsi aset yang bersangkutan/berkaitan dengan waktu yang dilalui misalnya seperti penyusutan dan amortisasi (Syncore Indonesia, 2020).