

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Landasan Teori

2.1.1. Pengertian Badan Layanan Umum Daerah

BLUD merupakan bagian dari perangkat pemerintah daerah, dengan status hukum tidak terpisah dari pemerintah daerah. BLUD dibentuk sebagai pengejawantahan teori agensifikasi, yaitu adanya pemisahan antara fungsi kebijakan (regulator) dengan fungsi pelayanan publik dalam struktur organisasi pemerintah.

Berdasarkan pasal 1 Permendagri No. 61 Tahun 2007 pengertian BLUD adalah “Satuan Kerja Perangkat Daerah atau Unit Kerja pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di lingkungan pemerintah daerah 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”.

Berbeda dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) pada umumnya, Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktik-praktik bisnis yang sehat dengan tujuan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, seperti pengecualian dari ketentuan pengelolaan keuangan daerah pada umumnya.

2.1.2. Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah

PP No.23 Tahun 2005 pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) adalah “pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktek-praktek bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan dan mencerdaskan kehidupan bangsa, sebagai pengecualian dari ketentuan pengelolaan keuangan negara pada umumnya”.

Berdasarkan Bab V mengenai Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) yang diberikan fleksibilitas, antara lain berupa:

1. Pengelolaan pendapatan dan belanja;
2. Pengelolaan kas;
3. Pengelolaan piutang dan utang;
4. Investasi;
5. Pengelolaan barang;
6. Penyusunan akuntansi, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan;
7. Pengelolaan sisa kas di akhir tahun anggaran (surplus dan defisit);
8. Kerjasama dengan pihak lain;
9. Pengelolaan dana secara langsung; dan
10. Perumusan standar, kebijakan sistem, dan prosedur pengelolaan keuangan.

Pemberian fleksibilitas tersebut dimaksudkan untuk mendorong instansi Badan Layanan Umum penuh agar dapat menerapkan prinsip bisnis yang sehat. Penerapan bisnis yang sehat merupakan suatu upaya untuk mengadopsi prinsip dan kaidah manajemen yang baik dalam pengelolaan keuangan negara. Fungsi-fungsi manajemen diadaptasi dengan tujuan agar tercipta tata kelola organisasi yang baik, akuntabel, dan transparan dalam pengelolaan keuangan negara. 3 (tiga) pilar utama dalam pelaksanaan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) adalah mempromosikan peningkatan kinerja pelayanan publik, fleksibilitas pengelolaan keuangan, dan tata kelola yang baik (*good governance*).

BLUD beroperasi berdasarkan pola tata kelola atau peraturan internal, yang memuat struktur organisasi, prosedur kerja, pengelompokan fungsi yang logis, dan pengelolaan sumber daya manusia. Tata kelola pengelolaan keuangan harus memperhatikan prinsip, yakni transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, dan independensi.

2.1.3. Tujuan dan Asas Badan Layanan Umum Daerah

Dalam pasal 3 Permendagri No. 61 Tahun 2007, disebutkan bahwa: “Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) bertujuan meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah dan/atau pemerintah daerah dalam memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa”.

Tentu saja dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi, produktifitas, dan penerapan praktek bisnis yang sehat. Yang dimaksud dengan praktek bisnis yang sehat adalah penyelenggaraan fungsi organisasi berdasarkan kaidah-kaidah manajemen yang baik dalam rangka pemberian layanan yang bermutu dan manajemen berkesinambungan.

Untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan terdapat beberapa asas yang perlu diikuti dalam pengembangan BLUD sebagaimana tercantum dalam pada pasal 2 Permendagri No. 61 Tahun 2007 sebagai berikut:

1. Pengelolaan sejalan dengan praktek bisnis yang sehat;
2. Penyelenggaraan pelayanan umum yang pengelolaannya berdasarkan kewenangan yang didelegasikan, tidak terpisah secara hukum dari instansi induknya;
3. Kepala daerah bertanggungjawab atas pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan pelayanan umum pada aspek manfaat yang dihasilkan;
4. Pejabat BLUD bertanggungjawab atas pelaksanaan kegiatan layanan umum kepada pimpinan instansi induk;
5. BLUD tidak mencari laba;
6. Rencana kerja, anggaran dan laporan BLUD disusun dan disajikan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari instansi induk; dan
7. Fleksibilitas dalam pengelolaan keuangannya.

2.1.4. Karakteristik Badan Layanan Umum Daerah

BLUD memiliki karakteristik tertentu yang membedakannya dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) adalah:

1. Berkedudukan sebagai lembaga pemerintah yang tidak dipisahkan dari kekayaan negara;
2. Menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan masyarakat;
3. Tidak bertujuan untuk mencari laba;
4. Dikelola secara otonom dengan prinsip efisien dan produktifitas ala korporasi;
5. Rencana kerja, anggaran, dan pertanggungjawabannya dikonsolidasikan pada instansi induk;
6. Penerimaan baik pendapatan maupun sumbangan dapat digunakan secara langsung;
7. Pegawai dapat terdiri dari pegawai negeri sipil dan bukan pegawai negeri sipil; dan
8. BLUD bukan subyek pajak.

Tabel 2.1

Perbandingan Satuan Kerja Non BLUD dengan Satuan Kerja BLUD

| Uraian | SatKer Non BLUD | SatKer BLUD |
|-------------------------------------|---|---|
| Tarif Layanan | Atas dasar adil dan patut | Atas dasar biaya per unit layanan |
| Dokumen Perencanaan Jangka Menengah | Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) | Rencana Strategis Bisnis (RSB) |
| Dokumen Penganggaran | Rencana Kerja Anggaran (RKA) | Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) |
| Pengeluaran Anggaran | Setelah Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) disahkan | Dapat dikeluarkan sebelum Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) disahkan |
| Keuangan | Tidak memiliki rekening bank | Memiliki rekening bank |
| Pendapatan | Disetor langsung ke kas negara | Dapat digunakan langsung |
| Piutang/utang | Tidak diperbolehkan melakukan piutang/utang | Diperbolehkan melakukan piutang/utang |
| Laporan Keuangan | Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) | Standar Akuntansi Keuangan (SAK) |
| Audit Laporan Keuangan | Diaudit oleh BPK selaku entitas | Diaudit oleh auditor independen |

Sumber: Puspadewi dan Rosidi (2014)

2.1.5. Persyaratan Badan Layanan Umum Daerah

Berdasarkan pasal 4 Permendagri No. 61 Tahun 2007 disebutkan bahwa penerapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-

BLUD) harus memenuhi 3 (tiga) persyaratan, yakni persyaratan substantif, teknis, dan administratif.

1. Persyaratan substantif

Terpenuhi apabila instansi pemerintah menyelenggarakan layanan umum berupa:

- a. Penyediaan barang dan/atau jasa untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan kesehatan masyarakat;
- b. Pengelolaan wilayah/kawasan tertentu untuk tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat berupa kawasan pengembangan ekonomi terpadu;
- c. Pengelolaan dana khusus dalam rangka meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan kepada masyarakat, berupa dana bergulir untuk usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM) serta dana perumahan.

2. Persyaratan teknis

Terpenuhi apabila kinerja pelayanan di bidang tugas pokok dan fungsi instansi pemerintah layak dikelola dan ditingkatkan pencapaiannya melalui BLUD. Penilaian ini dilakukan oleh menteri teknis. Dan kinerja keuangan instansi pemerintah harus sehat.

3. Persyaratan administratif

Selanjutnya apabila kedua persyaratan tersebut di atas telah dipenuhi, maka menteri teknis mengusulkan instansi kepada Menteri Keuangan untuk dilakukan penilaian melalui dokumen persyaratan administratif, yaitu:

- a. Surat pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja pelayanan, keuangan, dan manfaat bagi masyarakat;
- b. Pola tata kelola;
- c. Rencana Strategis Bisnis (RSB);
- d. Standar pelayanan minimal;
- e. Laporan keuangan pokok atau prognosa/proyeksi laporan keuangan; dan
- f. Laporan audit terakhir atau pernyataan bersedia untuk diaudit secara independen.

2.1.6. Tata Kelola Badan Layanan Umum Daerah

Sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa BLUD beroperasi berdasarkan pada pola tata kelola atau peraturan internal, seperti yang tercantum dalam pasal 32 Permendagri No. 61 Tahun 2007, yang memuat antara lain:

1. Struktur organisasi
Menggambarkan posisi jabatan, pembagian tugas, fungsi, tanggungjawab, dan wewenang dalam organisasi.
2. Prosedur kerja
Menggambarkan hubungan dan mekanisme kerja antar posisi jabatan dan fungsi dalam organisasi.
3. Pengelompokan fungsi yang logis
Menggambarkan pembagian yang jelas dan rasional antara fungsi pelayanan dan fungsi pendukung yang sesuai dengan prinsip pengendalian intern dalam rangka efektifitas pencapaian organisasi.
4. Pengelolaan sumber daya manusia

Merupakan pengaturan dan kebijakan yang jelas mengenai sumber daya manusia yang berorientasi pada pemenuhan secara kuantitatif dan kualitatif/kompeten untuk mendukung pencapaian tujuan organisasi secara efisien, efektif, dan produktif.

Pola tata kelola atau peraturan internal BLUD harus memperhatikan 4 (empat) prinsip yang sebagaimana tercantum pada pasal 33 Permendagri No. 61 Tahun 2007, yakni:

1. **Transparansi**

Merupakan asas keterbukaan yang dibangun atas dasar kebebasan arus informasi agar informasi tersebut secara langsung dapat diterima bagi yang membutuhkan.

2. **Akuntabilitas**

Merupakan kejelasan fungsi, struktur, dan sistem yang dipercaya pada BLUD agar pengelolaannya dapat dipertanggungjawabkan.

3. **Responsibilitas**

Merupakan kesesuaian atau kepatuhan di dalam pengelolaan organisasi terhadap prinsip bisnis yang sehat serta perundang-undangan.

4. **Independensi**

Merupakan kemandirian pengelolaan organisasi secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh atau tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip bisnis yang sehat.

2.1.7. Standar Pelayanan Minimal Badan Layanan Umum Daerah

Untuk menjamin ketersediaan, keterjangkauan, dan kualitas pelayanan umum yang diberikan oleh BLUD, Kepala Daerah menetapkan standar pelayanan minimal BLUD dengan peraturan Kepala Daerah. Standar pelayanan minimal dapat diusulkan oleh Pimpinan BLUD dan harus mempertimbangkan kualitas layanan, pemerataan, dan kesetaraan layanan serta kemudahan untuk mendapatkan layanan.

Oleh karena itu, standar pelayanan minimal BLUD harus memenuhi persyaratan, sebagai berikut:

1. Fokus pada jenis pelayanan

Dalam arti mengutamakan kegiatan pelayanan yang menunjang terwujudnya tugas dan fungsi BLUD.

2. Terukur

Merupakan kegiatan yang pencapaiannya dapat dinilai sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

3. Dapat dicapai

Merupakan kegiatan nyata yang dapat dihitung tingkat pencapaiannya, rasional sesuai kemampuan dan tingkat pemanfaatannya.

4. Relevan dan dapat diandalkan

Merupakan kegiatan yang sejalan, berkaitan dan dapat dipercaya untuk menunjang tugas dan fungsi BLUD.

5. Tepat waktu

Merupakan kesesuaian jadwal dan kegiatan pelayanan yang telah ditetapkan.

Standar pelayanan minimal rumah sakit adalah batas bawah dari kemampuan rumah sakit dalam pelayanan dan menjamin keselamatan pasien, serta petugas rumah sakit yang merupakan alat ukur pelayanan rumah sakit yang dapat mendukung pencapaian indikator kinerja rumah sakit. Hal tersebut terdapat pada Permendagri No. 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah dan Keputusan Menteri Kesehatan (Kepmenkes) No. 129 Tahun 2008 tentang Standar Pelayanan Minimal Rumah Sakit. Standar pelayanan minimal sendiri digunakan sebagai pedoman bagi BLUD dalam penyelenggaraan layanan kepada masyarakat dan sebagai alat akuntabilitas BLUD dalam penyelenggaraan layanan.

2.1.8. Pendapatan dan Biaya Badan Layanan Umum Daerah

Berdasarkan Permendagri No. 61 Tahun 2007 pasal 60, sumber pendapatan BLUD terdiri atas:

1. Imbalan yang diperoleh dari jasa layanan yang diberikan kepada masyarakat;
2. Hibah, berupa hibah terikat dan hibah tidak terikat;
3. Hasil dari kerjasama dengan pihak lain, berupa kerjasama operasional, sewa menyewa, dan usaha lainnya yang mendukung tugas dan fungsi BLUD;
4. Penerimaan anggaran dari APBD, berupa pendapatan yang berasal dari otorisasi kredit anggaran pemerintah daerah bukan dari kegiatan pembiayaan APBD;

5. Penerimaan anggaran dari APBN, berupa pendapatan yang berasal dari pemerintah dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dan/atau tugas pembantuan dan lain-lain. Dalam pelaksanaan anggaran dekonsentrasi dan/atau tugas pembantuan, proses pengelolaan keuangan diselenggarakan secara terpisah berdasarkan ketentuan yang berlaku dalam pelaksanaan APBN;
6. Pendapatan lain-lain yang sah, antara lain:
 - a. Hasil penjualan kekayaan yang tidak dipisahkan;
 - b. Hasil pemanfaatan kekayaan;
 - c. Jasa giro;
 - d. Pendapatan bunga;
 - e. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing;
 - f. Komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh BLUD;
 - g. Hasil investasi.

Sumber penerimaan dari anggaran APBD dan APBN merupakan penerimaan yang berasal dari otorisasi kredit anggaran kementerian/lembaga/pemerintah daerah, yang berarti terjamin ketersediaannya pada dokumen pelaksanaan anggaran. Penerimaan dari anggaran APBD dan APBN digunakan untuk belanja operasional (belanja pegawai, barang, dan jasa) dan belanja investasi (belanja modal). Belanja ini dilakukan dengan mekanisme pengajuan Surat Perintah Membayar ke Kantor Pelayanan

Perbendaharaan Negara (KPPN). Sedangkan untuk pendapatan yang berasal dari jasa pelayanan, hibah (kecuali hibah terikat), dan hasil dari kerjasama dengan pihak lain merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan dapat digunakan/dibelanjakan secara langsung untuk kegiatan operasional BLUD tanpa terlebih dahulu disetorkan ke rekening kas negara. Kemudian pendapatan dan belanja tersebut dilakukan pengesahan ke Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) melalui mekanisme Surat Perintah Pengesahan Pendapatan dan Belanja Badan Layanan Umum Daerah (SP3B BLUD) sehingga tercatat dalam pembukuan Bendahara Umum Negara.

Dalam pelaksanaan APBN, sebelum dilakukan belanja terlebih dahulu harus ada anggaran yang tertuang ke dalam dokumen pelaksanaan anggaran yang disebut Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). DIPA adalah dokumen pelaksanaan anggaran yang berfungsi sebagai dasar untuk melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran negara dan pencairan dana atas beban APBN serta dokumen pendukung kegiatan akuntansi pemerintah. DIPA memuat informasi mengenai program/kegiatan, jenis belanja baik dana APBN, PNBP/BLU, hibah terikat atau tidak terikat, dan dana lainnya. Khusus untuk Badan Layanan Umum, maka dalam format DIPA juga memuat informasi mengenai saldo akhir, pejabat pengelola keuangan, dan ambang fleksibilitas anggaran.

Biaya BLUD dialokasikan untuk membiayai program peningkatan pelayanan, kegiatan pelayanan dan kegiatan pendukung pelayanan yang dialokasikan sesuai dengan kelompok, jenis, program dan kegiatannya. Biaya ini

terbagi atas 2 (dua) yaitu biaya operasional dan biaya non operasional. Biaya operasional adalah seluruh biaya yang menjadi beban BLUD dalam rangka menjalankan tugas dan fungsi. Sedangkan biaya non operasional mencakup seluruh biaya yang menjadi beban BLUD dalam rangka menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi.

Biaya operasional BLUD terdiri dari biaya pelayanan seperti: biaya pegawai, bahan, jasa pelayanan, pemeliharaan, barang dan jasa, dan biaya pelayanan lain-lain, dan biaya umum dan administrasi seperti: biaya pegawai, administrasi kantor, pemeliharaan, barang dan jasa, promosi serta biaya umum dan administrasi lain-lain. Sedangkan biaya non operasional terdiri atas biaya bunga, administrasi bank, kerugian penjualan aset tetap, kerugian penurunan nilai, dan biaya non operasional lain-lain.

Pengeluaran biaya BLUD diberikan fleksibilitas dengan mempertimbangkan volume kegiatan pelayanan. Hal ini bertujuan agar pengeluaran biaya yang disesuaikan dan signifikan dengan perubahan pendapatan dalam ambang batas Rencana Belanja Anggaran yang telah ditetapkan secara definitif. Namun fleksibilitas ini hanya berlaku untuk biaya BLUD yang berasal dari pendapatan selain dari APBN/APBD dan hibah terikat, dan tidak berlaku untuk BLUD bertahap.

2.1.9. Sistem Akuntansi Badan Layanan Umum

Sistem akuntansi adalah serangkaian prosedur baik manual maupun terkomputerisasi, mulai dari proses pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran

sampai pelaporan posisi keuangan dan operasi keuangan. BLUD setidaknya-tidaknya mengembangkan 3 (tiga) sistem akuntansi yang merupakan sub sistem dari sistem akuntansi Badan Layanan Umum Daerah (BLUD), yaitu:

1. Sistem akuntansi keuangan

Sistem akuntansi keuangan adalah sistem akuntansi yang menghasilkan laporan keuangan pokok untuk tujuan umum (*general purpose*). Tujuan laporan keuangan adalah:

- a. Akuntabilitas, artinya mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada BLUD dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik.
- b. Manajemen, artinya membantu para pengguna untuk mengevaluasi pelaksanaan kegiatan suatu BLUD dalam periode pelaporan sehingga memudahkan fungsi perencanaan, pengelolaan, dan pengendalian atas seluruh penerimaan, pengeluaran, aset, kewajiban, dan ekuitas BLUD untuk kepentingan *stakeholders*.
- c. Transparansi, artinya memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban BLUD dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan.

2. Sistem akuntansi aset tetap

Sistem akuntansi aset tetap menghasilkan laporan tentang aset tetap untuk keperluan manajemen aset. Sistem ini menyajikan informasi tentang jenis, kuantitas, nilai, mutasi, dan kondisi aset tetap milik BLUD ataupun bukan milik BLUD tetapi berada dalam pengelolaan BLUD.

Pengembangan sistem akuntansi aset tetap diserahkan sepenuhnya kepada BLUD yang bersangkutan. Namun demikian, BLUD dapat menggunakan sistem yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan seperti Sistem Akuntansi Barang Milik Negara (SABMN).

3. Sistem akuntansi biaya

BLUD mengembangkan sistem akuntansi biaya yang menghasilkan informasi tentang harga pokok produksi, biaya satuan (*unit cost*) per unit layanan, dan evaluasi varian. Sistem akuntansi biaya berguna dalam perencanaan dan pengendalian, pengambilan keputusan, dan perhitungan tarif layanan.

Sistem akuntansi BLUD terdiri atas sub sistem yang terintegrasi untuk menghasilkan laporan keuangan dan laporan lainnya yang berguna bagi pihak-pihak yang membutuhkan. Komponen sistem akuntansi tersebut antara lain mencakup:

1. Kebijakan akuntansi

Meliputi pilihan prinsip-prinsip, dasar-dasar, konvensi, peraturan, dan prosedur yang digunakan BLUD dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan. Pertimbangan dan/atau pemilihan kebijakan akuntansi perlu

disesuaikan dengan kondisi BLUD. Sasaran pilihan kebijakan yang paling tepat akan menggambarkan kondisi keuangan BLUD secara tepat. Pertimbangan pemilihan untuk penerapan kebijakan akuntansi dan penyiapan laporan keuangan oleh manajemen antara lain:

- a. Penyajian wajar;
- b. Substansi mengungguli bentuk (*substance over form*);
- c. Materialitas.

2. Sub sistem akuntansi

Contohnya adalah sub sistem akuntansi penerimaan kas dan sub sistem pengeluaran kas yang merupakan bagian dari sistem akuntansi keuangan.

3. Prosedur akuntansi

Prosedur yang digunakan untuk menganalisis, mencatat, mengklasifikasi, dan mengikhtisarkan informasi untuk disajikan di laporan keuangan juga mengacu pada siklus akuntansi (*accounting cycle*).

4. Bagan akun standar (BAS)

Merupakan daftar perkiraan buku besar yang ditetapkan dan disusun secara sistematis oleh Pimpinan BLUD untuk memudahkan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan anggaran, serta akuntansi dan pelaporan keuangan. Untuk tujuan konsolidasi laporan keuangan BLUD dengan laporan keuangan pemerintah daerah digunakan BAS yang telah ditetapkan oleh Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD).

2.1.10. Laporan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah

Sejalan dengan peningkatan mutu pelayanannya dengan statusnya sebagai BLUD, maka rumah sakit dituntut pula untuk dapat menyajikan data dan informasi yang akurat, tersaji secara tepat waktu bagi kepentingan pihak-pihak yang membutuhkannya. Sebagai bentuk pertanggungjawaban atas pengelolaan sumber daya, pendapatan, dan beban, maka diperlukan sarana dalam bentuk laporan keuangan.

Laporan keuangan adalah produk akhir dari proses akuntansi yang telah dilakukan. Laporan keuangan memberikan informasi bagi pihak-pihak yang berkepentingan seperti: donatur, investor, kreditur, anggota organisasi (rumah sakit), otoritas pengawasan, pemerintah, dan masyarakat dalam mengambil keputusan ekonomi yang rasional.

Laporan keuangan menurut Harahap (2010:105) adalah “laporan keuangan menggambarkan kondisi keuangan dan hasil usaha suatu perusahaan pada saat tertentu atau jangka waktu tertentu”. Dan menurut Kasmir (2012:7), laporan keuangan adalah “laporan yang menunjukkan kondisi keuangan perusahaan pada saat ini atau dalam suatu periode tertentu”.

Laporan keuangan BLUD adalah suatu hasil yang melalui tahapan akuntansi yang dimulai dari proses pencatatan, pengklasifikasian, pengikhtisaran dan pelaporan transaksi keuangan yang dilakukan secara kronologis dan sistematis yang ada dalam suatu entitas yang dijadikan sebagai informasi dalam rangka pertanggungjawaban pengelolaan keuangan entitas akuntansi dan pengambilan keputusan ekonomi oleh pihak-pihak yang memerlukannya.

Berdasarkan Permenkeu No. 76/PMK.05/2008 tentang Pedoman Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Badan Layanan Umum, tujuan laporan keuangan adalah sebagai berikut:

Tujuan laporan keuangan adalah menyediakan informasi mengenai posisi keuangan, operasional keuangan, arus kas BLU yang bermanfaat bagi para pengguna laporan keuangan dalam membuat dan mengevaluasi keputusan ekonomi.

Laporan keuangan disusun untuk tujuan umum, yaitu memenuhi kebutuhan bersama sebagian besar pengguna. Namun demikian, laporan keuangan tidak menyediakan semua informasi yang mungkin dibutuhkan pengguna laporan keuangan dalam pengambilan keputusan ekonomi.

Dalam rangka mencapai tujuan tersebut, laporan keuangan BLU menyajikan informasi tentang:

- (a) Aset;
- (b) Kewajiban;
- (c) Ekuitas;
- (d) Pendapatan dan biaya; dan
- (e) Arus kas.

Dalam rangka pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan dan kegiatan pelayanannya, sesuai dengan pasal 10 Permenkeu No. 76/PMK.05/2008 Badan Layanan Umum menyusun dan menyajikan laporan keuangan dan laporan kinerja. Laporan keuangan BLUD setidaknya-tidaknya terdiri dari komponen-komponen berikut:

1. Laporan realisasi anggaran/laporan operasional
 - a. Laporan realisasi anggaran menyajikan informasi tentang anggaran dan realisasi anggaran BLUD secara tersanding yang menunjukkan tingkat capaian target-target yang telah disepakati dalam dokumen pelaksanaan anggaran.

- b. Laporan operasional menyajikan informasi tentang operasi BLUD mengenai sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya ekonomi yang dikelola oleh BLUD. Laporan operasional antara lain dapat berupa laporan aktivitas atau laporan surplus defisit.
- c. Informasi dalam laporan realisasi anggaran/laporan operasional, digunakan bersama-sama dengan informasi yang diungkapkan dalam komponen laporan keuangan lainnya sehingga dapat membantu para pengguna laporan keuangan untuk:
 - (i) Mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber-sumber daya ekonomi;
 - (ii) Menyediakan informasi mengenai sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya ekonomi;
 - (iii) Menyediakan informasi mengenai realisasi anggaran secara menyeluruh yang berguna dalam mengevaluasi kinerja BLUD dalam hal efisiensi dan efektivitas penggunaan anggaran.

2. Neraca

- a. Tujuan utama neraca adalah menyediakan informasi tentang posisi keuangan BLUD meliputi aset, kewajiban, dan ekuitas pada tanggal tertentu.
- b. Informasi dalam neraca digunakan bersama-sama dengan informasi yang diungkapkan dalam laporan keuangan lainnya sehingga dapat membantu para pengguna laporan keuangan untuk menilai:

- (i) Kemampuan BLUD dalam memberikan jasa layanan secara berkelanjutan;
- (ii) Likuiditas dan solvabilitas;
- (iii) Kebutuhan pendanaan eksternal.

3. Laporan arus kas

- a. Tujuan utama laporan arus kas adalah menyediakan informasi mengenai sumber, penggunaan, perubahan kas dan setara kas selama periode akuntansi serta saldo kas dan setara kas pada tanggal pelaporan. Arus kas dikelompokkan dalam aktivitas operasi, investasi, dan pendanaan.
- b. Informasi dalam laporan arus kas digunakan bersama-sama dengan informasi yang diungkapkan dalam laporan keuangan lainnya sehingga dapat membantu para pengguna laporan keuangan untuk menilai:
 - (i) Kemampuan BLUD dalam menghasilkan kas dan setara kas;
 - (ii) Sumber dana BLUD;
 - (iii) Penggunaan dana BLUD;
 - (iv) Prediksi kemampuan BLUD untuk memperoleh sumber dana serta penggunaannya untuk masa yang akan datang.

4. Catatan atas laporan keuangan

- a. Tujuan utama catatan atas laporan keuangan adalah memberikan penjelasan dan analisis atas informasi yang ada di laporan realisasi anggaran/laporan operasional, neraca, laporan arus kas, dan informasi tambahan lainnya sehingga para pengguna mendapatkan pemahaman yang lengkap atas laporan keuangan BLUD.

- b. Informasi dalam catatan atas laporan keuangan mencakup antara lain:
- (i) Pendahuluan;
 - (ii) Kebijakan akuntansi;
 - (iii) Penjelasan atas pos-pos laporan realisasi anggaran/laporan operasional;
 - (iv) Penjelasan atas pos-pos neraca;
 - (v) Penjelasan atas pos-pos laporan arus kas;
 - (vi) Kewajiban kontinjensi;
 - (vii) Informasi tambahan dan pengungkapan lainnya.

Sedangkan Laporan Kinerja yang menjelaskan secara ringkas dan lengkap tentang capaian kinerja yang berisikan ringkasan keluaran dari masing-masing kegiatan dan hasil yang dicapai dari masing-masing program yang disusun dalam Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA).

2.1.11. Penilaian Kinerja Badan Layanan Umum Daerah

Penilaian kinerja BLUD dilakukan untuk mengetahui kualitas pelayanan rumah sakit kepada masyarakat, khususnya untuk mengukur tingkat kesehatan keuangan rumah sakit. Berdasarkan Peraturan Direktur Jenderal (Perdirjen) Perbendaharaan No. PER36/PB/2012 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Keuangan Satuan Kerja Badan Layanan Umum, penilaian ini dapat mempertimbangkan 2 (dua) aspek, yaitu aspek keuangan dan aspek kepatuhan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD).

Aspek keuangan meliputi penilaian terhadap rasio keuangan dan rasio pendapatan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) terhadap biaya operasional. Rasio keuangan digunakan untuk menilai kinerja keuangan berdasarkan perbandingan data keuangan yang terdapat pada pos laporan keuangan yang disusun berdasarkan SAK. Perhitungan untuk rasio keuangan adalah sebagai berikut:

1. Rasio lancar (*current ratio*)

Rasio ini mengukur kemampuan rumah sakit untuk membayar utang lancar dengan menggunakan aktiva lancar yang dimiliki. Semakin besar rasio ini berarti kondisi rumah sakit semakin likuid.

$$\text{Rasio Lancar} = \frac{\text{Aset Lancar}}{\text{Kewajiban Jangka Pendek}} \times 100\%$$

2. Rasio kas (*cash ratio*)

Rasio ini menunjukkan kemampuan membayar utang jangka pendek dengan aktiva yang lebih likuid.

$$\text{Rasio Kas} = \frac{\text{Kas dan Setara Kas}}{\text{Kewajiban Jangka Pendek}} \times 100\%$$

3. Periode penagihan piutang (*collection period*)

Rasio ini menunjukkan berapa lama waktu yang diperlukan untuk mendapat pelunasan piutang.

$$\text{Periode Penagihan Piutang} = \frac{\text{Piutang Usaha} \times 360}{\text{Pendapatan Usaha}} \times 1 \text{ hari}$$

4. Perputaran aset tetap (*fixed asset turnover*)

Rasio ini mengukur efektivitas penggunaan aktiva tetap dalam memberikan jasa pelayanan.

$$\text{Perputaran Aset Tetap} = \frac{\text{Pendapatan Operasional}}{\text{Aktiva Tetap}} \times 100\%$$

5. Imbalan atas aktiva tetap (*return on asset*)

Merupakan nilai perolehan aset tetap dikurangi konstruksi dalam pengerjaan.

$$\text{ROA} = \frac{\text{Surplus atau Defisit sebelum Pos Keuntungan atau Kerugian}}{\text{Aset Tetap}} \times 100\%$$

6. Imbalan ekuitas (*return on equity*)

Digunakan untuk mengukur kemampuan dari modal sendiri untuk menghasilkan keuntungan bagi seluruh pemegang saham.

$$\text{ROE} = \frac{\text{Surplus atau Defisit sebelum Pos Keuntungan atau Kerugian}}{\text{Ekuitas}} \times 100\%$$

Dan rasio pendapatan PNBPN terhadap biaya operasional merupakan perbandingan antara pendapatan PNBPN BLUD dengan biaya operasional yang dihitung dari data laporan keuangan 1 (satu) tahun anggaran yang disusun berdasarkan SAK.

Sedangkan aspek kepatuhan pengelolaan keuangan BLUD merupakan tingkat kepatuhan rumah sakit terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan BLUD. Berdasarkan Perdirjen Perbendaharaan No. PER-36/PB/2012 pasal 2 ayat (4), penilaian aspek kepatuhan pengelolaan BLUD meliputi:

1. Rencana Bisnis dan Anggaran definitif;

2. Penyampaian laporan keuangan berdasarkan SAK;
3. Surat Perintah Pengesahan Pendapatan dan Belanja Badan Layanan Umum Daerah (SP3B BLUD);
4. Tarif layanan;
5. Sistem akuntansi;
6. Persetujuan rekening;
7. *Standard Operating Procedures* (SOP) pengelolaan kas;
8. *Standard Operating Procedures* (SOP) pengelolaan piutang;
9. *Standard Operating Procedures* (SOP) pengelolaan utang;
10. *Standard Operating Procedures* (SOP) pengelolaan barang dan jasa; dan
11. *Standard Operating Procedures* (SOP) pengelolaan barang inventaris.

2.1.12. Pengertian Rumah Sakit

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), rumah sakit adalah “gedung tempat merawat orang sakit, gedung tempat menyediakan dan memberikan pelayanan kesehatan yang meliputi berbagai masalah kesehatan”.

Berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia No. 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit, pengertian rumah sakit adalah “institusi pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan perorangan secara paripurna yang menyediakan pelayanan rawat inap, rawat jalan, dan gawat darurat”.

Menurut *World Health Organization* (WHO), pengertian rumah sakit adalah “bagian integrasi dari suatu organisasi sosial dan kesehatan dengan fungsi

menyediakan pelayanan paripurna (komprehensif), penyembuhan penyakit (kuratif), dan pencegahan penyakit (preventif) kepada masyarakat”.

Berdasarkan Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 1204/MENKES/SK/X/2004 tentang Persyaratan Kesehatan Lingkungan Rumah Sakit, pengertian rumah sakit sebagai berikut, “bahwa rumah sakit sebagai sarana pelayanan kesehatan, tempat berkumpulnya orang sakit maupun orang sehat, atau dapat menjadi tempat penularan penyakit serta memungkinkan terjadinya pencemaran lingkungan dan gangguan kesehatan”.

Jadi, dapat disimpulkan bahwa pengertian rumah sakit adalah sebuah fasilitas umum yang memiliki fungsi sebagai pusat kesehatan yang meliputi pencegahan dan penyembuhan penyakit, serta pemeliharaan, peningkatan dan pemulihan kesehatan secara keseluruhan yang tindakan medik dilakukan oleh tenaga medik.

2.2. Penelitian Terdahulu

Surianto dan Trisnantoro (2013) dalam penelitian yang berjudul “Evaluasi Penerapan Kebijakan Badan Layanan Umum Daerah di RSUD Undata Propinsi Sulawesi Tengah” dengan menggunakan metode penelitian analisis deskriptif secara kualitatif dengan rancangan studi kasus. Pengambilan sampel pada penelitian ini dilakukan secara *purposive sampling*. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis bagaimana penerapan Permendagri No. 61 Tahun 2007 pada RSUD Undata. Hasil penelitian pelaksanaan penerapan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) berdasarkan hasil kajian evaluasi di RSUD Undata dan Dinas

Kesehatan Propinsi Sulawesi Tengah menunjukkan bahwa: penerapan yang sesuai dengan standar yaitu Pola Tata Kelola, Rencana Strategis Bisnis, dan Laporan Pengelolaan keuangan dengan analisis sudah dijalankan dengan baik. Sedangkan penerapan yang belum sesuai dengan kriteria adalah Standar Pelayanan Minimal yang belum bisa dilaksanakan secara optimal sesuai dengan indikator dan kriteria Standar Pelayanan Minimal dan peran Dinas Kesehatan sebagai Dewan Pengawas belum dilaksanakan, hal ini karena belum ada pembentukan Dewan Pengawas, dan hasil analisis kedua kategori tersebut masih kurang. Kesimpulan dari penelitian ini adalah Pola Tata Kelola, Rencana Strategi Bisnis, dan Laporan keuangan telah dilaksanakan sesuai dengan standar, sedangkan Standar Pelayanan Minimal dan Dewan Pengawas belum dijalankan secara standar dan kriteria yang ditetapkan.

Penelitian Katuwo, Idris, dan Kusuma (2014) yang berjudul “Evaluasi Kinerja BLUD RSUD Taman Husada Kota Bontang”. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, data primer yang bersumber dari Direktur dan Waktu Direktur Pelayanan, para Kepala Bidang dan para Kepala Seksi Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) RSUD Taman Husada Kota Bontang selaku para informan beserta data sekunder yang bersumber dari berbagai dokumen dan literatur. Metode pengumpulan data pada penelitian ini adalah melalui wawancara mendalam dengan format pertanyaan terbuka, observasi langsung, dan pemanfaatan dokumen tertulis. Teknik analisa data yang dipergunakan adalah model interaktif. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis kinerja Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) RSUD Taman Husada dan untuk mengetahui

faktor-faktor yang mendukung dan menghambat kinerja Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Taman Husada. Hasil penelitian ini dapat diketahui bahwa kinerja Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) RSUD Taman Husada Kota Bontang adalah berdasarkan atas produktivitas pegawai belum baik karena pada sebagian bidang dalam struktur organisasi RSUD masih terjadi ketidakseimbangan jumlah pegawai dengan beban kerja dan masih ada ketidaksesuaian penempatan pegawai dengan kompetensinya. Kualitas pelayanan RSUD Taman Husada Kota Bontang sudah baik, walaupun masih terdapat sejumlah keluhan dari pelanggan. Responsivitas sudah baik, namun terkadang masih tidak terhindarkan dari hambatan yang terkait dengan disfungsi peralatan kesehatan yang bersifat sementara dan keterbatasan anggaran. Penyelenggaraan pelayanan kesehatan sudah sesuai dengan kode etik kesehatan, tetapi pernah terjadi kasus pelanggaran kode etik kesehatan namun dapat diatasi dengan baik. Dan berdasarkan akuntabilitas cukup baik karena pelaporan kepada Pemerintah Kota sudah dilaksanakan dengan tepat waktu walau isi kandungan pelaporan belum memuat penyampaian informasi secara lengkap sesuai yang diharapkan. Sementara untuk akuntabilitas pada masyarakat sudah cukup baik.

Putra dan Farida (2014) dalam penelitiannya berjudul “Implementasi Badan Layanan Umum Daerah” studi kasus RSUD Rokan Hulu. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif. Tujuan penelitian ini untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi dalam implementasi Permendagri No. 61 Tahun 2007. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara umum RSUD Rokan Hulu belum dapat mengimplementasikan Peraturan Menteri Dalam Negeri

No. 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah secara baik, khususnya mengenai pengelolaan keuangan dan pengadaan barang dan jasa Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Kondisi tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu sikap integritas, kuantitas, dan kualifikasi Sumber Daya Manusia (SDM) yang dibutuhkan serta sistem dan prosedur (SOP) untuk bisa menerapkan pola pengelolaan keuangan dan pengadaan barang dan jasa Badan Layanan Umum Daerah (BLUD).

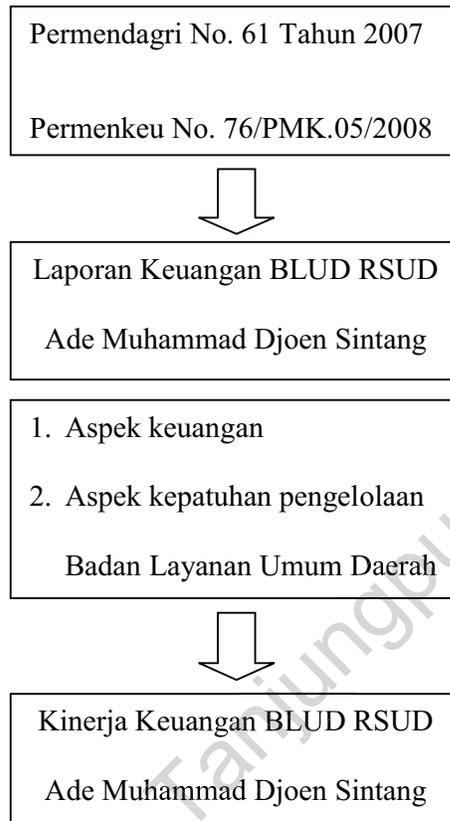
Dan penelitian yang dilakukan oleh Puspawati dan Rosidi (2014) dengan judul penelitian “Analisis Implementasi Pengelolaan Keuangan BLUD dan Dampaknya Terhadap Kinerja pada Rumah Sakit Umum Daerah Nganjuk”. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif deskriptif menggunakan *single case study* pada RSUD Nganjuk. Teknik pengumpulan data pada penelitian ini adalah wawancara dan dokumentasi. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana implementasi pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) dan dampaknya terhadap kinerja pelayanan rumah sakit. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa RSUD Nganjuk telah menyusun dan mengimplementasikan semua persyaratan administrasi pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Kinerja dari RSUD Nganjuk setiap tahunnya menunjukkan peningkatan bila dilihat dari keuangan (laporan anggaran) dan Indikator Penilaian Efisiensi Pelayanan. Beberapa yang menjadi kendala dalam implementasi pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) RSUD Nganjuk adalah kualitas sumber daya manusia yang mengerti dan paham tentang pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) masih

minim, waktu dan anggaran, sistem perencanaan dan evaluasi berkala, kebijakan dalam menyusun Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA).

2.3. Kerangka Penelitian

Berdasarkan landasan teori tersebut dan dalam rangka memberikan arah pembahasan dan evaluasi dalam penerapan pengelolaan dan pelaporan keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD), maka digambarkan kerangka pemikiran sebagai berikut:

Universitas Tanjungpura



Gambar 2.1. Kerangka Pemikiran