

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI DAN KERANGKA PIKIR**

#### **A. Landasan Teori**

##### **1. Pengertian Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah.**

Pola pengelolaan keuangan merupakan bentuk kegiatan administrasi yang dilakukan dalam bentuk tahapan mulai perencanaan, penyimpanan, penggunaan, pencatatan, dan pengawasan yang berakhir pada pelaporan sebagai bentuk pertanggungjawaban terhadap aliran uang dalam organisasi atau instansi selama kurun waktu tertentu, biasanya satu tahun anggaran.

Berdasarkan pasal (1) ayat (20) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum:

“yang dimaksud Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK BLU) 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.

Badan Layanan Umum Daerah yang selanjutnya disingkat BLUD adalah SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah)/unit kerja pada SKPD di lingkungan Pemda 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 (Pasal 1 angka 63 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, selanjutnya disebut PP 58/2005).

Penerapan PPK-BLUD pada Satuan Kerja Perangkat Daerah, dilandasi pada konsep baru manajemen publik sebagaimana kemukakan Mahmudi (Waluyo, 2011)

Konsep New Public Management yang telah diimplementasikan di berbagai negara maju, terutama di Eropa dan Amerika, memberi dampak yang luas terhadap tata kelola pemerintahan di berbagai negara. Hal ini menjadi salah satu faktor pendorong dilakukannya transformasi manajemen pemerintahan di Indonesia, yang mencakup penataan kelembagaan, kepegawaian, dan pengelolaan keuangan negara.

Selanjutnya Meidyawati (Waluyo, 2011) mengemukakan “Dalam konsep ini, pemerintah diarahkan untuk meninggalkan paradigma lama seperti administrasi tradisional yang cenderung mengedepankan sistem dan prosedur, birokratis, pemberian layanan yang tidak efektif dan efisien, agar digantikan dengan paradigma baru yang lebih berorientasi pada kinerja dan hasil. Pemerintah dianjurkan untuk melepaskan diri dari birokrasi klasik, dengan mendorong organisasi dan pegawai agar lebih fleksibel, dan menetapkan tujuan, serta target organisasi secara lebih jelas sehingga memungkinkan pengukuran hasil.

Huges (Prakoso, 2014) berpendapat bahwa “BLU merupakan format baru dalam pengelolaan keuangan negara, sekaligus sebagai wadah baru bagi modernisasi manajemen keuangan sektor publik. Perubahan tersebut juga telah mengubah peran pemerintah terutama dalam hal hubungan antara pemerintah dengan masyarakat.

Menurut Waluyo (2011) konsep manajerial dalam pengelolaan Badan Layanan Umum (BLU) adalah sebagai berikut:

“Konsep manajerial yang diterapkan dalam pengelolaan BLU yaitu *“let the managers manage and make the managers manage”*. Konsep *“let the managers manage”* mengandung makna memberi kesempatan kepada manager (pimpinan satuan kerja) mengelola layanan pemerintah seperti pendidikan dan kesehatan dengan menggunakan anggaran secara efisien dan efektif. Sedangkan konsep *“make the managers manage”* bermakna memastikan bahwa pimpinan satuan kerja tersebut telah melakukan pengelolaan dengan efisien dan efektif sehingga menghasilkan output yang optimal.

Sedangkan Batley Lane, Stiglitz, dan Walsh (Prakoso, 2014) berpendapat

“pada teori principal-agent, agent berusaha memenuhi keinginan dari principal, karena principal pada dasarnya adalah merupakan representasi kepentingan publik. Dengan kata lain, prinsipal disini dapat juga berperan sebagai “controller” agent. Hal ini dikarenakan dalam kondisi politik yang demokratis, pemegang kekuasaan tertinggi adalah warga masyarakat (citizen) atau konsumen dari pelayanan public”

Selanjutnya Prakoso (2014) berpendapat bahwa “Pendekatan principal-agent ini menjadi dasar untuk menempatkan birokrat sebagai pelayan masyarakat yang sebenarnya. Penerapan pendekatan ini diharapkan mampu menyadarkan birokrat sebagai agent yang bertanggung jawab kepada masyarakat (prinsipal) dan bukan sebaliknya”.

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPKBLUD) merupakan konsep pengelolaan institusi pemerintah menuju kemandirian dan terbuka.

## **2. Prosedur Pengajuan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah.**

Sehubungan dengan telah ditetapkannya PPK-BLUD UPT Puskesmas pada Dinas Kesehatan Kabupaten Pringsewu berdasarkan Keputusan Bupati Pringsewu Nomor: B/340/KPTS/D/02/2015 tentang penetapan PPK-BLUD UPT Puskesmas, maka kami sampaikan beberapa dokumen antara lain :

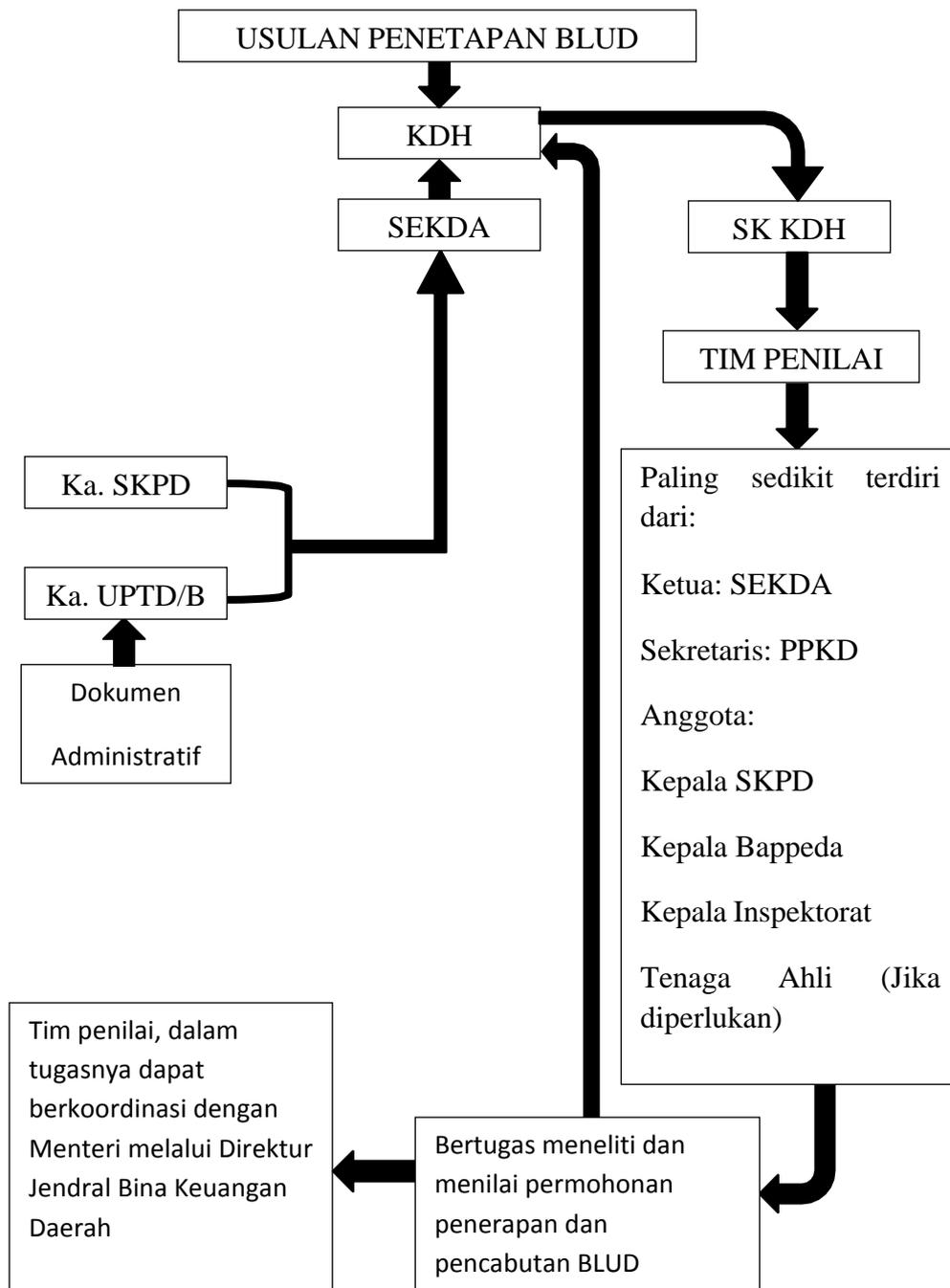
- (1) Surat Usulan Penerapan PPK-BLUD
- (2) Surat Rekomendasi usulan penerapan PPK-BLUD UPT Puskesmas dari Dinas Kesehatan ke Bupati Pringsewu

- (3) Surat Pernyataan Sanggup Meningkatkan Kinerja UPT Puskesmas
- (4) Rencana Strategis Bisnis (RSB) UPT Puskesmas
- (5) Laporan Keuangan Tahun 2013
- (6) Surat Pernyataan Sanggup Diperiksa Oleh Auditor Independen
- (7) Perbup Tentang Pola Tata Kelola UPT Puskesmas BLUD
- (8) Perbup Tentang Pola Tarif Layanan UPT Puskesmas BLUD
- (9) Perbup Tentang Standar Pelayanan Minimal UPT Puskesmas
- (10) Perbup Tentang Pedoman Penyusunan RBA UPT Puskesmas BLUD
- (11) Perbup Tentang Pegawai Non PNS Pada UPT Puskesmas BLUD
- (12) Keputusan Bupati Tentang Proporsi Penggunaan Jasa Layanan Pada  
UPT Puskesmas BLUD
- (13) Keputusan Bupati Tentang Pejabat/Petugas Pengelola PPK-BLUD  
UPT Puskesmas
- (14) Keputusan Bupati Tentang Tim Penilai Penerapan PPK-BLUD UPT  
Puskesmas
- (15) Hasil Penilaian Dari Tim Penilai Penerapan PPK-BLUD UPT  
Puskesmas
- (16) Penilai Penerapan PPK-BLUD Puskesmas
- (17) Surat Keputusan Bupati Tentang Penetapan PPK  
BLUD Puskesmas
- (18) Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) Tahun 2016
- (19) Keputusan Ka.UPT Tentang Pola Tata Kelola Puskesmas Laporan  
Keuangan Tahun 2014

- (20) PP Nomor 35 Tahun 2005 Tentang Pedoman Badan Layanan Umum
- (21) Permendagri 61 Tahun 2005 Tentang Petunjuk Teknis Pola  
Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah
- (22) Lampiran SE Mendagri Nomor 900/2759/SJ/2008 Tentang Pedoman  
Penilaian BLUD
- (23) Permendagri 61 Tahun 2005 Tentang Petunjuk Teknis Pola  
Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah
- (24) Lampiran SE Mendagri Nomor 900/2759/SJ/2008 Tentang Pedoman  
Penilaian BLUD

Gambar 1. Prosedur Pengajuan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan

## Umum Daerah



### **3. Penerapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah UPT Dinas/Badan Daerah yang akan menerapkan Badan Layanan Umum.**

Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) harus memenuhi persyaratan sesuai Permendagri No 79 Tahun 2018 pasal 29. Syarat untuk menjadi BLUD meliputi persyaratan substantif, teknis, dan administratif. Berikut merupakan persyaratannya:

#### **1) Persyaratan Substantif**

Persyaratan ini akan terpenuhi apabila tugas dan fungsi UPT Dinas/Badan Daerah bersifat operasional dalam menyelenggarakan layanan umum yang menghasilkan semi barang/jasa publik. Layanan umum sebagaimana dirnaksud berhubungan dengan:

- (1) Penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum selain penyediaan jasa layanan umum yang berkaitan dengan pajak daerah, retribusi perizinan tertentu dan perizinan.
- (2) Pengelolaan dana khusus untuk meningkatkan ekonomi dan/atau layanan kepada masyarakat meliputi dana bergulir untuk usaha mikro, kecil, dan menengah dan/atau dana perumahan.
- (3) Pengelolaan wilayah/kawasan tertentu untuk tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum antara lain kawasan pengembangan ekonomi terpadu.

## 2) Persyaratan Teknis

Persyaratan selanjutnya adalah persyaratan teknis. Syarat dari persyaratan ini yaitu:

- (1) Karakteristik tugas dan fungsi UPT Dinas/Badan Daerah dalam memberikan pelayanan lebih layak apabila dikelola dengan menerapkan BLUD, sehingga dapat meningkatkan pencapaian target keberhasilan. Kriteria layak yang dimaksud adalah apabila UPT Dinas/Badan Daerah menjadi BLUD maka UPT Dinas/Badan Daerah tersebut memiliki potensi untuk meningkatkan penyelenggaraan pelayanan secara efektif, efisien, dan produktif serta memiliki spesifikasi teknis yang terkait langsung dengan layanan umum kepada masyarakat.
- (2) Berpotensi meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan kinerja keuangan apabila dikelola dengan menerapkan BLUD. Kriteria berpotensi tersebut meliputi perkiraan rencana pengembangan yang dilihat, misalnya dari peningkatan/diversifikasi unit layanan, jumlah konsumen dan tingkat kepuasan konsumen serta perhitungan/rencana peningkatan pendapatan dalam beberapa tahun yang akan datang dengan ditetapkannya menjadi BLUD. Apabila UPT Dinas/Badan Daerah sudah memenuhi persyaratan teknis, kewenangan untuk memberikan rekomendasi atas penerapan BLUD dilaksanakan oleh kepala SKPD.. Tentunya melalui

sekretaris daerah untuk UPT Dinas/Badan Daerah yang akan menerapkan BLUD.

### **3) Persyaratan Administratif**

Setelah persyaratan substantif dan persyaratan teknis terpenuhi, UPT Dinas/Badan Daerah perlu membuat dan menyampaikan beberapa dokumen untuk memenuhi persyaratan administratif. Dokumen tersebut meliputi:

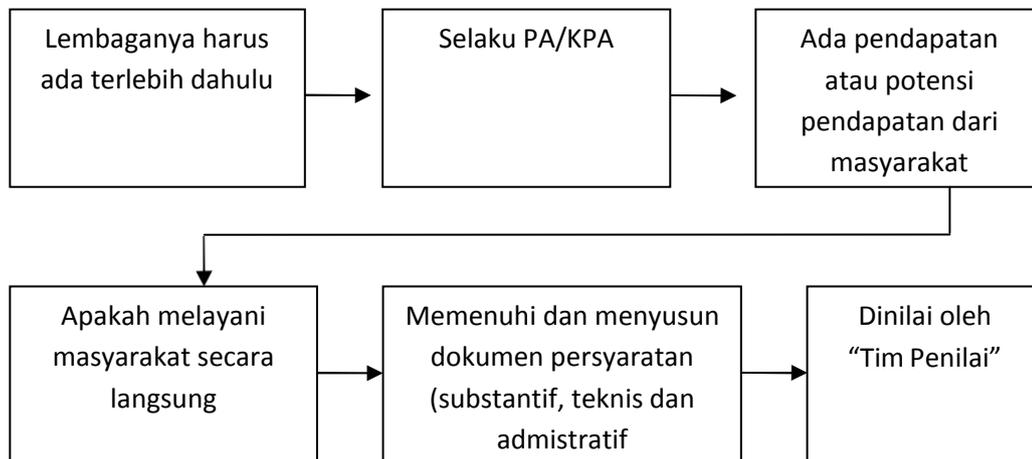
- (1) Surat pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja yang ditandatangani oleh Kepala UPT Dinas/Badan Daerah dan diketahui oleh kepala SKPD.
- (2) Pola tata kelola yang ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah
- (3) Rencana Strategi (Renstra) yang ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah
- (4) Standar Pelayanan Minimal (SPM) diatur dengan Peraturan Kepala Daerah
- (5) Laporan keuangan atau prognosis/proyeksi keuangan. Laporan keuangan disusun oleh kepala UPT Dinas/Badan Daerah yang akan menerapkan BLUD. Penyusunan ini sesuai dengan sistem akuntansi yang diterapkan pada pemerintah daerah. Sementara prognosis/proyeksi keuangan berupa laporan realisasi anggaran dan laporan operasional disusun oleh UPT Dinas/Badan Daerah yang baru dibentuk dan akan menerapkan BLUD sesuai dengan

sistem perencanaan dan penganggaran yang diterapkan oleh pemerintah daerah

- (6) Laporan audit terakhir atau pernyataan bersedia untuk diaudit oleh pemeriksa eksternal pemerintah

Setelah persyaratan terpenuhi, Kepala UPT Dinas/Badan Daerah selanjutnya mengajukan permohonan penerapan ke kepala SKPD. Pengajuan ini dengan melampirkan dokumen persyaratan administratif. Kepala SKPD kemudian mengajukan permohonan kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Ringkasan mengenai tahapan dan persyaratan menjadi BLUD dirangkumkan dalam diagram proses berikut:

Gambar 2. Tahapan dan Persyaratan Menjadi BLUD



#### 4) Tujuan dan Asas Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah

Berdasarkan Pasal 2 ayat 1 s.d 5 Permendagri 79/2018, BLUD bertujuan untuk memberikan layanan umum secara lebih efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggungjawab dengan

memperhatikan asas keadilan, kepatutan dan manfaat sejalan dengan Praktek Bisnis Yang Sehat, untuk membantu pencapaian tujuan Pemerintah Daerah yang pengelolaannya dilakukan berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh kepala daerah. Pengelolaan BLUD juga harus dilaksanakan berdasarkan asas-asas sebagai berikut:

- (1) Kepala daerah bertanggung jawab atas kebijakan utama dan tertinggi atas kebijakan yang dikeluarkannya pada penyelenggaraan pelayanan umum Pemerintah Daerah yang secara teknis dilaksanakan oleh BLUD. Oleh karena itu kebijakan penyelenggaraan pelayanan umum oleh BLUD dilaksanakan dengan landasan peraturan kepala daerah.
- (2) Pejabat pengelola BLUD bertanggung jawab atas pelaksanaan pemberian layanan umum terutama pada aspek manfaat yang dihasilkan. Pejabat Pengelola BLUD yang terdiri dari Pemimpin (sebagai penanggung jawab umum operasional dan keuangan), Pejabat Keuangan (sebagai penanggung jawab keuangan) dan Pejabat Teknis (sebagai penanggung jawab kegiatan teknis operasioanl dan pelayanan di bidangnya). Pemberi layanan umum tersebut diharapkan mengena pada sasaran sesuai ruang lingkup layanan yang dilakukan BLUD.
- (3) BLUD merupakan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan dari Pemerintah Daerah. BLUD bukan merupakan entitas yang terpisah dari Pemerintah Daerah karena merupakan unit kerja

dari satuan kerja perangkat daerah. BLUD merupakan sistem pengelolaan keuangan yang berbeda dengan unit dan satuan kerja perangkat daerah yang lain karena mempunyai fleksibilitas dalam pola pengelolaan keuangan sebagai pengecualian dari ketentuan pengelolaan keuangan daerah pada umumnya.

- (4) BLUD merupakan bagian dari pengelolaan keuangan daerah BLUD merupakan bagian dari kekayaan daerah yang tidak dapat dipisahkan, berbeda dengan BUMD yang merupakan bagian dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Implikasinya baik anggaran maupun laporan keuangan BLUD harus digabungkan dengan anggaran dan laporan keuangan Pemerintah Daerah.

#### **4. Jenis-Jenis Badan Layanan Umum Daerah**

Berdasarkan BLUD yang terdapat di daerah, secara umum BLUD dapat diidentifikasi dalam empat jenis, yaitu:

- 1) Bidang Kesehatan antara lain terdiri dari Rumah Sakit Daerah baik Umum maupun Khusus, Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas/FKTP), Laboratorium Kesehatan Daerah, dan Pengelola Obat dan Alat Kesehatan.
- 2) Bidang Pendidikan antara lain terdiri dari SMK, BPSDM, Akademi Analisis Kesehatan, Akademi Perawat, Akademi Kebidanan, Akademi

Gizi, Akademi Farmasi, Pelatihan Kesehatan Masyarakat, Solo Technopark, Balai Latihan Pendidikan Teknis dan Taman Pintar.

- 3) Bidang Dana Bergulir dan Perumahan antara lain terdiri dari Dana Bergulir pada DPPKAD Payakumbuh, Bagian Adm Perkonomian Pasaman, UPTD Perkuat Permodalan Dana Khusus Provinsi Lampung, Bagian Bina Perekonomian Lampung Tengah, Dana Bergulir Kabupaten Malang, Lumbung Desa Kabupaten Malang, BPKAD Kota Kendari, PPK BLUD Harum Kota Kendari, KUMKM Kabupaten Tangerang, dan Griya Layak Huni Surakarta.
- 4) Bidang Lainnya antara lain terdiri dari BLUD Air Minum, Bus Rapid Transportation, Terminal, Perparkiran, PPUMKM, Kawasan Pulo, Taman Margasatwa Ragunan, BLUD Pasar, BLUD Pengelola Alat Berat, BLUD Kelautan Perikanan, BLUD Taxi, Mina Bahari (Transportasi Air), UPTD Perkuatan Modal Usaha Pertanian, Unit Kerja Perwakilan Wisma Lampung, dan Kawasan Konservasi Kelautan Raja Ampat.

## **5. Pengertian Unit Pelaksana Teknis Puskesmas**

Unit Pelaksana Teknis Pusat Kesehatan Masyarakat atau yang disingkat UPT Puskesmas adalah fasilitas pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan upaya kesehatan masyarakat dan upaya kesehatan perseorangan tingkat pertama, dengan lebih mengutamakan upaya *promotif* dan *preventif*, untuk mencapai derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya di wilayah kerjanya.(Permenkes Nomor 75 Tahun 2014

tentang Pusat Kesehatan Masyarakat Pasal 1) Puskesmas merupakan unit pelaksana teknis dinas kesehatan kabupaten/kota, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan. (Permenkes Nomor 75 Tahun 2014 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat Pasal 32

**1) Kelayakan Penetapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah**

- (1) Pola Tarif Peraturan Daerah Berkaitan Dengan Badan Layanan Umum Daerah BLUD UPT Puskesmas dapat memungut biaya kepada masyarakat sebagai imbalan atas barang dan/atau jasa layanan yang diberikan. (Perbup No 45 Tahun 2014 Pasal 8 Ayat 1) Imbalan atas barang dan/atau jasa layanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam bentuk tarif layanan yang disusun atas dasar perhitungan biaya layanan untuk menutup seluruh atau sebagian biaya layanan. (Perbup No 45 Tahun 2014 Pasal 8 Ayat 2) Tarif pelayanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf a (pelayanan medis) ditetapkan dengan cara penjumlahan antar jasa sarana ditambah jasa pelayanan. (Perbup No 45 Tahun 2014 Pasal 9 Ayat 1) Jasa sarana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah penjumlahan antara Bahan Medis Pakai Habis (BMPH) ditambah sarana medis dan non medis. (Perbup No 45 Tahun 2014 Pasal 9 Ayat 2) Jasa pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah minimal 60% (enam puluh

persen) dan sisa lebih dimanfaatkan untuk operasional puskesmas lainnya. (Perbup No 45 Tahun 2014 Pasal 9 Ayat 3) Bagi penduduk Daerah yang dapat menunjukkan Kartu Tanda penduduk (KTP) dan Kartu Identitas Anak (KIA) asli yang masih berlaku atau Kartu Keluarga asli, mendapat pembebasan tarif layanan sesuai peraturan yang berlaku. (Perbup No 45 Tahun 2014 Pasal 11 Ayat 1) Komponen jasa pelayanan maksimal 60% (enam puluh persen) dari tarif pelayanan pada BLUD UPT Puskesmas dialokasikan sebagai biaya jasa pelayanan dan sisa lebih dimanfaatkan untuk operasional puskesmas lainnya. (Perbup No 45 Tahun 2014 Pasal 12 Ayat 1)

- (2) Ikhtisar Pencapaian Target Kinerja Keuangan UPT Puskesmas Pringsewu Tahun 2020. Pencapaian kinerja meliputi kinerja program/kegiatan dan keuangan. Kinerja kegiatan/program dilaporkan dalam laporan tersendiri yaitu Penilaian Keuangan Puskesmas (PKP) yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan Laporan Keuangan.

## **B. Kerangka Pikir**

Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPKBLUD) merupakan pedoman yang digunakan oleh UPT Puskesmas Pringsewu dalam menjalankan fungsinya sebagai badan layanan umum di bidang masyarakat. Sebagai pedoman pelaksanaan layanan umum PPKBLUD mengindikasikan

bahwa penilaian kinerja unit kerja UPT Puskesmas Pringsewu sebagai pelaksana PPK-BLUD dapat diukur berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam pedoman tersebut. UPT Puskesmas Pringsewu sebagai pelaksana PPK-BLUD dalam kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pelaporan harus selalu berpedoman pada ketentuan-ketentuan yang berlaku pada aturan PPK-BLUD. Ketaatan terhadap ketentuan tersebut, meliputi persyaratan substantive, teknis, maupun persyaratan administrative. Pertama, secara substantive, persyaratan ini dapat dipenuhi apabila tugas dan fungsi UPT Dinas/Badan Daerah bersifat operasional dalam menyelenggarakan layanan umum yang menghasilkan semi barang/jasa public. Kedua, secara teknis, keberhasilan sebagai pelaksana PPKBLUD dapat diukur pada efektifitas, efisiensi, dan produktifitas penyelenggaraan pelayanan umum kepada masyarakat. Ketiga, secara administrative pelaksanaan PPKBLUD harus didukung adanya dokumen pendukung yang akuntabel. Berdasarkan kerangka pikir tersebut, maka penilaian kinerja UPT Puskesmas Pringsewu sebagai pelaksana PPKBLUD dapat diukur berdasarkan kriteria pemenuhan ketiga persyaratan tersebut, yaitu persyaratan substantive, teknis, dan administratif.