

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS**

#### **2.1 Kajian Pustaka**

##### **2.1.1 Ruang Lingkup Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah**

###### **2.1.1.1 Pengertian Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah**

Pengertian pengelolaan keuangan daerah dinyatakan oleh beberapa ahli sebagai berikut:

Menurut Abdul Halim dan Theresia Damayanti (2007:137) pengertian pengelolaan keuangan daerah adalah:

“Keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah”.

Kemudian menurut Muindro Renyowijoyo (2013:199) pengertian pengelolaan keuangan daerah merupakan:

“Pengelolaan keuangan daerah merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan Negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah”.

Menurut Baldric Siregar (2015:11) pengertian pengelolaan keuangan daerah adalah:

“Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah”.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, maka dapat diinterpretasikan bahwa pengelolaan keuangan daerah adalah subsistem dari sistem pengelolaan keuangan Negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.

#### **2.1.1.2 Azas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah**

Menurut Baldric Siregar (2015:12) keuangan daerah dikelola dengan azas tertentu. Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisiensi, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Berikut ini adalah uraian terhadap azas umum pengelolaan keuangan daerah tersebut:

1. Tertib Keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.
2. Taat pada peraturan perundang-undangan keuangan daerah dikelola dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
3. Efektif Pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.

4. Efisiensi Pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.
5. Ekonomis Pemerolehan masukan (*input*) dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.
6. Transparan Prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.
7. Bertanggungjawab Perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.
8. Keadilan Keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang obyektif.
9. Kepatuhan Tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.
10. Manfaat Keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

### 2.1.1.3 Indikator Pengelolaan Keuangan Daerah

Menurut Chabib Soleh dan Heru Rohcmansjah (2010:10), prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah meliputi:

1. Akuntabilitas
2. Kejujuran
3. Transparansi
4. Pengendalian
5. *Value For Money*

Adapun penjelasan dari indikator di atas:

#### 1. Akuntabilitas

Akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambil keputusan berperilaku sesuai dengan mandat atau amanah yang diterimanya. Untuk itu, baik dalam proses perumusan kebijakan, untuk mencapai keberhasilan atas kebijakan yang telah dirumuskan berikut hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horizontal kepada masyarakat.

#### a. Kerugian Daerah

Berkurangnya kekayaan daerah berupa uang, surat berharga dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

## 2. Kejujuran dalam Mengelola Keuangan Publik (*Probity*)

Pengelolaan keuangan daerah harus dipercayakan kepada staf yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi, sehingga kesempatan untuk korupsi dapat diminimalkan, yang mencakup:

### b. Potensi kerugian daerah

Potensi kerugian daerah adalah suatu perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dapat mengakibatkan risiko terjadinya kerugian di masa yang akan datang berupa berkurangnya uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya.

## 3. Transparansi

Transparansi adalah keterbukaan pemerintah daerah dalam membuat kebijakan- kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Transparansi pengelolaan keuangan daerah pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya sehingga tercipta pemerintah daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat, yang mencakup:

### a. Administrasi

Temuan administrasi mengungkap adanya penyimpangan terhadap ketentuan yang berlaku baik dalam pelaksanaan anggaran atau pengelolaan aset, tetapi penyimpangan tersebut tidak mengakibatkan kerugian daerah atau potensi kerugian daerah, tidak mengurangi hak

daerah (kekurangan penerimaan). Tidak menghambat program entitas, dan tidak mengandung unsur indikasi tindak pidana.

#### 4. Pengendalian

Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus sering dievaluasi yaitu dibandingkan antara yang dianggarkan dengan yang dicapai. Untuk itu perlu dilakukan analisis varian (selisih) terhadap pendapatan dan belanja daerah agar dapat sesegera mungkin dicari penyebab timbulnya varian untuk kemudian dilakukan tindakan antisipasi ke depan.

5. *Value for Money* Indikasi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi adalah terjadinya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan, pemerataan serta adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Keadilan tersebut hanya akan tercapai apabila penyelenggaraan pemerintahan daerah dikelola dengan memperhatikan konsep *value for money*, yang mencakup:

##### c. Ketidakhematan

Temuan mengenai ketidakhematan mengungkap adanya penggunaan input dengan harga atau kuantitas/kualitas yang lebih tinggi dari standar, kuantitas/kualitas yang melebihi kebutuhan, dan harga yang lebih mahal dibandingkan dengan pengadaan serupa pada waktu yang sama.

d. Ketidakefektifan

Temuan mengenai ketidakefektifan berorientasi pada pencapaian hasil (*outcome*) yaitu temuan yang mengungkapkan adanya kegiatan yang tidak memberikan manfaat atau hasil yang direncanakan serta fungsi instansi yang tidak optimal sehingga tujuan organisasi tidak tercapai.

## **2.1.2 Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah**

### **2.1.2.1 Pengertian Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah**

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 Tentang Badan Layanan Umum Daerah menjelaskan Badan Layanan Umum Daerah, Pola Pengelolaan Keuangan BLUD (PPK BLUD) merupakan pola pengelolaan keuangan yang dikecualikan dari ketentuan pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dengan diberikannya keistimewaan berupa fleksibilitas dalam hal pengelolaan keuangan. Fleksibilitas memberikan kelonggaran untuk dapat mempraktikkan praktek bisnis yang sehat tanpa mencari keuntungan yang bertujuan untuk menambah layanan pada masyarakat dalam rangka untuk memajukan kesejahteraan umum serta mencerdaskan kehidupan bangsa Penyelenggaraan praktek bisnis yang sehat memiliki tujuan untuk memberikan layanan yang bermutu pada masyarakat, berkesinambungan serta berdaya saing dengan memperhatikan kaidah-kaidah manajemen yang baik.

## **2.1.2.2 Langkah Langkah Penerapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah**

### **2.1.2.2.1 Pengelolaan Pendapatan**

Pendapatan merupakan keseluruhan penerimaan baik dalam bentuk kas maupun tagihan BLUD yang tidak perlu dibayar kembali serta dapat memajukan ekuitas dana lancar dalam rentang waktu tertentu (Permendagri Nomor 79 Tahun 2018). Sumber-sumber pendapatan BLUD adalah sebagai berikut :

- a. Jasa layanan yang didapatkan dari masyarakat akibat layanan yang disediakan.
- b. Hibah, baik itu hibah terikat maupun hibah tidak terikat.
- c. Hasil kerjasama BLUD dengan pihak lain
- d. APBD berbentuk pendapatan yang diperoleh dari DPA APBD; serta
- e. Lain-lain pendapatan BLUD yang sah

Pengelolaan pendapatan boleh dikendalikan secara keseluruhan demi mendanai seluruh pengeluaran BLUD yang tercantum dalam Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) yang sudah dibuat sebelumnya. Pengecualian yaitu pada pengelolaan pendapatan yang bersumber dari hibah terikat dimana pelaksanaannya harus memakai Rekening Kas BLUD. Rekening Kas BLUD merupakan rekening tempat untuk menyimpan uang BLUD serta memuat semua perolehan pendapatan maupun pembayaran pengeluaran BLUD yang pengelolaannya dilakukan oleh pemimpin BLUD pada bank umum (Permendagri Nomor 61, 2007 : 3). Pemanfaatan pendapatan BLUD yang diterima dalam Rekening Kas BLUD dapat



dijalankan serta digunakan seutuhnya demi meningkatkan mutu serta kapasitas kuantitas pelayanan yang diberikan kepada publik.

#### **2.1.2.2.2 Pengelolaan Belanja**

BLUD memiliki keleluasaan dalam hal pengelolaan belanja berupa fleksibilitas belanja melalui peninjauan volume aktivitas pelayanan dengan penyesuaian terhadap transisi penerimaan yang sebelumnya telah ditetapkan secara definitif sebagaimana yang tercantum dalam ambang batas RBA dan DPA. Keleluasaan belanja BLUD yang dimaksud hanya dapat dilakukan pada pendapatan BLUD yang telah ditetapkan dalam pasal 51 Permendagri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah dimana meliputi jasa layanan, hasil kerjasama dengan pihak lain serta hibah tidak terikat. Fleksibilitas belanja tidak dapat dilakukan pada belanja BLUD yang bersumber dari pendapatan APBD.

Ambang batas yakni besaran presentase realisasi biaya yang diperbolehkan melebihi dari budget yang telah disusun pada RBA dan DPA yang mana sebelumnya sudah mendapatkan persetujuan dari kepala daerah terlebih dahulu. Perhitungan besaran ambang batas dilakukan tanpa memperhatikan saldo awal kas tetapi memperhitungkan fluktuasi kegiatan operasional yang terdiri dari hal-hal berikut :

- a. Kecenderungan/tren selisih antara realisasi 2 (dua) tahun anggaran sebelumnya dengan anggaran pendapatan BLUD selain APBD tahun berjalan; serta

- b. Kecenderungan/tren selisih antara prognosis tahun anggaran berjalan dengan pendapatan BLUD selain APBD. Pencantuman besaran ambang batas dilakukan di dalam RBA dan DPA. Informasi yang diberikan dalam pencantuman besaran ambang batas tersebut berupa besaran presentase ambang batas. Besaran presentasi ambang batas didefinisikan sebagai setiap kebutuhan yang mampu diraih, diprediksi, terukur, rasional serta dapat dipertanggungjawabkan.

#### **2.1.2.2.3 Pengelolaan Tarif**

BLUD diberikan keleluasaan dalam hal mengelola tarif pelayanan. Keleluasaan atau kemandirian tersebut berupa BLUD boleh memungut biaya terhadap barang dan/atau jasa layanan yang disediakan kepada masyarakat. Imbalan jasa tersebut bisa berwujud besaran tarif atau pola tarif yang mana disesuaikan dengan jenis layanan BLUD yang bersangkutan. Besaran tarif merupakan penyusunan tarif dalam bentuk nilai nominal uang dan/atau presentase atas harga patokan, indeks harga, kurs, pendapatan kotor/bersih, dan/atau penjualan kotor atau bersih. Sedangkan pola tarif adalah pembentukan tarif layanan dalam tatanan formula. Tarif layanan dibuat dalam struktur tarif yang dikerjakan berasaskan :

- a. Perhitungan biaya per unit layanan, yang perhitungannya dilakukan dengan menggunakan akuntansi biaya. Rekapitulasi biaya per unit layanan dilakukan dengan tujuan demi mencukupi semua atau setengah dari anggaran yang dipergunakan untuk memproduksi barang/jasa atas layanan yang disediakan oleh BLUD.

- b. Hasil per investasi dana, dimana perhitungan tarif yang memberikan gambaran tentang derajat pengembalian dari investasi yang kerjakan oleh BLUD sepanjang kurun waktu tertentu. Tarif layanan jenis ini hanya diberikan kepada BLUD yang mengelola dana.
- c. Perhitungan biaya per unit layanan atau hasil per investasi dana tidak dapat dijadikan dasar dalam penyusunan tarif.
- d. Penetapan tarif dapat dilakukan menggunakan cara penganggaran atau perincian lain yang tetap mengacu pada ketentuan perundang-undangan.

Dalam penyusunan tarif layanan, pemimpin BLUD harus memperhatikan kompetensi yang kondusif dalam penentuan besaran tarif yang dikenakan pada masyarakat umum. Selain itu, pemimpin BLUD juga harus memperhatikan batas waktu penetapan tarif. Hal-hal lain yang perlu dipertimbangkan dalam penetapan tarif layanan diantaranya yaitu perspektif kesinambungan, pembangunan layanan, kepentingan, daya beli masyarakat, sudut pandang keadilan dan kepatuhan, serta kompetisi yang positif. Rencana usulan tarif baik itu tarif layanan baru maupun usulan perubahan tarif layanan dilakukan seluruhnya atau per unit layanan yang kemudian dilaporkan kepada Kepala Daerah. Dalam penyusunan tarif layanan, pemimpin BLUD boleh membentuk tim dengan anggota yang berasal dari :

- 1) SKPD yang membidangi kegiatan BLUD;
- 2) SKPD yang membidangi pengelolaan keuangan daerah;
- 3) Unsur perguruan tinggi; serta

- 4) Lembaga profesi Penetapan tarif layanan didasarkan pada peraturan kepala daerah dengan sepengetahuan dari pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

#### **2.1.2.2.4 Pengelolaan Utang dan Piutang**

BLUD diberikan keleluasaan atau kemandirian dalam mengelola utang dan piutang. Utang/pinjaman dapat dilakukan dalam rangka untuk keberlangsungan kegiatan operasional dan/atau perjanjian pinjaman dengan pihak lain. Terdapat dua (2) macam utang/pinjaman, yaitu :

- a. Utang/pinjaman jangka pendek Utang/pinjaman jangka pendek dilakukan dengan tujuan untuk menutup kesenjangan antara proyeksi total pengeluaran kas dalam 1 (satu) tahun anggaran dengan jumlah kas yang ada ditambah proyeksi besaran penerimaan kas. Utang/pinjaman jangka pendek mempunyai keuntungan dalam kurun waktu kurang dari 1 (satu) tahun yang muncul akibat adanya kegiatan operasional. Utang/pinjaman jangka pendek dibuat dan ditandatangani oleh pemimpin dan pemberi utang/pinjaman dalam bentuk sebuah perjanjian. Sedangkan pembayarannya menjadi tanggung jawab BLUD. Mekanisme dalam pengajuan utang/pinjaman jangka pendek diatur dalam Peraturan Kepala Daerah.
- b. Utang/pinjaman jangka panjang Utang/pinjaman jangka panjang hanya diperuntukkan bagi pengeluaran untuk belanja modal.

Utang/pinjaman jangka panjang memberikan manfaat lebih dari 1 (satu) tahun beserta masa pelunasan kembali atas utang/pinjaman tersebut lebih dari 1 (satu) tahun anggaran. Mekanisme dalam pengajuan utang/pinjaman jangka panjang menyesuaikan ketentuan yang ada dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan pembayarannya harus dilunasi pada tahun anggaran berikutnya dengan memenuhi 3 kewajiban yang mencakup utang/pinjaman utama, bunga serta biaya lain dan dibayarkan sesuai dengan persyaratan yang telah dibuat dalam perjanjian utang/pinjaman yang bersangkutan.

#### **2.1.2.2.5 Pengelolaan Barang dan Jasa**

BLUD diberikan keleluasaan atau kemandirian dalam hal mengelola barang/jasa. Keleluasaan tersebut yakni pengecualian sebagian atau seluruhnya dari ketentuan peraturan perundang-undangan tentang barang dan/atau jasa pemerintah. Pembebasan tersebut hanya berlaku pada pengadaan barang dan/atau jasa pada BLUD yang sumbernya berasal dari jasa layanan, hibah tidak terikat, hasil kerja sama BLUD dengan pihak lain serta lain-lain pendapatan BLUD yang sah. Pendapatan BLUD yang bersumber dari hibah terikat dapat digunakan untuk pengadaan barang/jasa sepanjang disetujui oleh pemberi hibah; atau berdasarkan Peraturan Kepala Daerah dan disetujui pula oleh pemberi hibah. Sedangkan pendapatan BLUD yang sumbernya berasal dari APBD tetap dilaksanakan sesuai

dengan ketentuan yang terdapat pada peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan barang/jasa pemerintah.

Pengadaan barang/jasa selebihnya diatur dalam Peraturan Kepala Daerah. Hal ini bermaksud untuk menjamin kesiapan barang dan/atau jasa yang semakin berkualitas, dapat dijangkau, dapat segera dilakukan untuk membantu kelancaran pelayanan BLUD.

Pelaku pengadaan barang dan/atau jasa terdiri atas pegawai yang menguasai tata cara pengadaan, substansi pekerjaan/kegiatan yang berkaitan serta bidang lain yang diperlukan dimana personil tersebut dibentuk oleh pemimpin BLUD. Pegawai merupakan orang-orang yang bertugas untuk menyelenggarakan kegiatan dalam mendukung kinerja BLUD. BLUD diberikan fleksibilitas dalam pengelolaan pegawai dengan dapat mengangkat pegawai dari profesional lainnya. Pegawai BLUD merupakan pegawai pemerintah dan/atau pegawai negeri sipil yang diangkat berlandaskan perjanjian kerja berdasarkan dalam peraturan perundang-undangan. Pegawai BLUD diangkat sesuai dengan kebutuhan, kemampuan yang diinginkan, profesionalisme kerja individu serta kemampuan dalam hal mengelola keuangan. Pengangkatan pegawai BLUD dilakukan berdasarkan prinsip efisiensi, ekonomis serta produktivitas kerja dalam memberikan layanan. Pegawai BLUD yang bukan berasal dari pegawai negeri sipil dan/atau pegawai pemerintah dapat diangkat sebagai tenaga kontrak maupun tetap. Pengadaan pegawai yang bukan berasal dari pegawai negeri sipil dan/atau pegawai pemerintah didasarkan pada jumlah kebutuhan serta komposisi yang sebelumnya sudah disetujui oleh PPKD.

Pengangkatan serta penempatan pegawai didasarkan pada kualitas sumber daya manusia serta disesuaikan dengan kebutuhan Praktek Bisnis Yang Sehat. Kualitas yang dimaksud berupa kompetensi yang dimiliki oleh seorang pegawai yang meliputi keahlian; keterampilan; pengetahuan; pengalaman yang dimiliki; dedikasi terhadap ketercapaian tujuan organisasi; integritas; kepemimpinan serta sikap perilaku yang diperlukan untuk menduduki jabatannya dalam pelaksanaan tugas-tugas keberlangsungan BLUD.

#### **2.1.2.2.6 Pengelolaan Pegawai**

Pegawai merupakan orang-orang yang bertugas untuk menyelenggarakan kegiatan dalam mendukung kinerja BLUD. BLUD diberikan fleksibilitas dalam pengelolaan pegawai dengan dapat mengangkat pegawai dari profesional lainnya. Pegawai BLUD merupakan pegawai pemerintah dan/atau pegawai negeri sipil yang diangkat berlandaskan perjanjian kerja berdasarkan dalam peraturan perundang-undangan. Pegawai BLUD diangkat sesuai dengan kebutuhan, kemampuan yang diinginkan, profesionalisme kerja individu serta kemampuan dalam hal mengelola keuangan. Pengangkatan pegawai BLUD dilakukan berdasarkan prinsip efisiensi, ekonomis serta produktivitas kerja dalam memberikan layanan. Pegawai BLUD yang bukan berasal dari pegawai negeri sipil dan/atau pegawai pemerintah dapat diangkat sebagai tenaga kontrak maupun tetap. Pengadaan pegawai yang bukan berasal dari pegawai negeri sipil dan/atau pegawai pemerintah didasarkan pada jumlah kebutuhan serta komposisi yang sebelumnya sudah disetujui oleh PPKD.

Pengangkatan serta penempatan pegawai didasarkan pada kualitas sumber daya manusia serta disesuaikan dengan kebutuhan Praktek Bisnis Yang Sehat. Kualitas yang dimaksud berupa kompetensi yang dimiliki oleh seorang pegawai yang meliputi keahlian; keterampilan; pengetahuan; pengalaman yang dimiliki; dedikasi terhadap ketercapaian tujuan organisasi; integritas; kepemimpinan serta sikap perilaku yang diperlukan untuk menduduki jabatannya dalam pelaksanaan tugas-tugas keberlangsungan BLUD.

#### **2.1.2.2.7 Pengelolaan Barang**

BLUD memiliki keleluasaan atau kemandirian dalam mengelola barang. Keleluasaan tersebut berupa BLUD dapat mengikuti peraturan perundang-undangan mengenai barang milik daerah dalam mengelola barang. Peraturan perundang-undangan tersebut tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 6 Tahun 2006 dan Peraturan Presiden Nomor 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah.

#### **2.1.2.2.8 Pengelolaan Investasi dan Kerja Sama**

- a. Pengelolaan Investasi BLUD diberikan keleluasaan atau kemandirian dalam hal mengelola investasi. Keleluasaan tersebut yaitu BLUD dapat melakukan investasi jangka pendek. Investasi dapat dilakukan sepanjang dapat meningkatkan pendapatan serta



meningkatkan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Investasi hanya boleh dilakukan sepanjang tidak menghalangi likuiditas keuangan BLUD serta tetap melihat rancangan pengeluaran. Investasi jangka pendek adalah tipe investasi yang dananya dapat lekas dipergunakan serta dapat dimiliki dalam kurun waktu kurang lebih selama 12 (dua belas). Pelaksanaan investasi yang dilakukan oleh BLUD diatur dalam Peraturan Kepala Daerah. Investasi jangka pendek meliputi :

- 1) Deposito pada bank umum dengan jangka waktu 3 (tiga) hingga 12 (dua belas) bulan dan/atau yang boleh diperpanjang secara spontan; serta
- 2) Surat berharga negara jangka pendek Ciri-ciri investasi jangka pendek adalah sebagai berikut :
  - 1) Waktu lebih singkat dalam pencairan dananya;
  - 2) Diperuntukkan bagi manajemen kas; serta
  - 3) Instrumen keuangan yang memiliki resiko kecil.

b. Pengelolaan Kerjasama Dalam peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan, BLUD diberikan fleksibilitas yaitu boleh bekerjasama dengan pihak lain. Kerja sama didasarkan pada prinsip efektivitas, ekonomis, efisiensi serta dapat menguntungkan kedua belah pihak. Kerjasama antara BLUD dengan pihak lain dapat berbentuk baik itu finansial maupun non finansial. Bentuk kerja sama yang oleh BLUD bersama-sama pihak lain meliputi :

- 1) Kerja sama operasional, yang dilaksanakan dengan cara mengelola manajemen beserta kegiatan operasional dengan mitra kerja sama tanpa menggunakan barang milik daerah.
- 2) Pemanfaatan barang milik daerah, yang dilaksanakan dengan berbagai cara yang meliputi penggunaan barang milik daerah; optimalisasi barang milik daerah tanpa mengganti status kepemilikan untuk mendapatkan pendapatan serta tidak menurunkan kualitas pelayanan umum yang menjadi tanggung jawab BLUD. Pemanfaatan barang milik daerah dengan tetap memperhatikan peraturan perundang-undangan serta menggunakannya untuk penyelenggaraan tugas serta fungsi kegiatan BLUD yang bersangkutan ialah definisi dari pendapatan BLUD.

Pelaksanaan kerjasama BLUD dengan pihak lain ditetapkan berdasarkan Peraturan Kepala Daerah yang dibuat dalam bentuk perjanjian.

#### **2.1.2.2.9 Remunerisasi**

BLUD memiliki keleluasaan atau kemandirian dalam memberikan remunerasi kepada para pegawainya. Remunerasi adalah imbalan kerja yang dapat berupa:

- a. Gaji, merupakan kompensasi kerja yang bentuknya berupa uang dan diberikan per-bulannya dan sifatnya statis;

- b. Tunjangan tetap, merupakan upah kerja yang berbentuk uang namun sifatnya tidak tetap atau dengan kata lain berupa pendapatan tambahan di luar gaji tetap yang diterima setiap bulannya,
- c. Insentif, merupakan imbalan kerja berwujud uang dan sifatnya pendapatan tambahan di luar gaji yang diberikan setiap bulannya;
- d. Bonus atas prestasi, merupakan imbalan kerja yang berbentuk uang yang sifatnya pendapatan tambahan di luar gaji yang diberikan setiap bulannya. Bonus atas prestasi juga dapat berbentuk berupa tunjangan tetap dan insentif, yang diberikan atas prestasi kerja dan diberikan dalam kurun waktu 1 (satu) tahun anggaran sesudah BLUD mencukupi syarat tertentu;
- e. Pesangon, merupakan imbalan kerja yang berbentuk uang santunan purna jabatan menurut kemampuan keuangan; serta
- f. Pensiun, merupakan imbalan kerja yang berbentuk uang Remunerasi diatur dengan peraturan kepala daerah berdasarkan usulan pimpinan dengan memperhatikan prinsip kesetaraan, kepatutan, kewajaran, proporsionalitas serta kinerja. Selain itu, remunerasi juga memperhatikan indeks harga daerah/wilayah. Perhitungan besaran remunerasi didasarkan pada indikator penilaian sebagai berikut :
  - a. Kerjasama serta pengalaman kerja;
  - b. Keterampilan, ilmu pengetahuan serta tingkah laku;
  - c. Resiko kerja;
  - d. Taraf kegawatdaruratan;

- e. Posisi yang dijabat; serta
- g. Capaian prestasi Penentuan remunerasi khusus bagi pemimpin BLUD tidak hanya meliputi parameter penghitungan yang tertera diatas, melainkan dengan tambahan beberapa faktor sebagai berikut:
  - a. Keseluruhan aset yang dikelola, tingkat pelayanan yang diberikan serta daya produksi;
  - b. Pelayanan serupa;
  - c. Tingkat pendapatan; serta d. Kinerja operasional yang didasarkan pada indikator pelayanan, mutu, keuangan serta manfaatnya bagi masyarakat

#### **2.1.2.2.10 Dewan Pengawas**

Dewan Pengawas BLUD diberikan keleluasaan atau kemandirian dengan diperbolehkan membentuk Dewan Pengawas BLUD. Dewan pengawas merupakan orang yang memiliki tugas untuk melaksanakan pengawasan terhadap pengelolaan BLUD. Tidak semua BLUD diperbolehkan membentuk Dewan Pengawasnya sendiri, melainkan hanya BLUD yang telah memenuhi nilai realisasi omset tahunan yang dapat dilihat pada laporan operasional atau nilai aset berdasarkan neraca yang telah mencukupi syarat minimal. Keanggotaan Dewan Pengawas terdiri dari 3 (tiga) orang atau 5 (lima) orang dengan salah satu orang selaku koordinator dimana ditentukan berdasarkan peraturan Menteri Keuangan. Usulan Dewan Pengawas disampaikan kepada pemimpin BLUD dan ditetapkan berdasarkan Keputusan Kepala Daerah. Dewan pengawas mempunyai tugas untuk

membina dan mengawasi pengelolaan BLUD yang dilaksanakan pejabat pengelola dengan tetap mengikuti ketentuan yang ada dalam peraturan perundang-undangan.

Dewan Pengawas memiliki kewajiban sebagai berikut :

- a. Memberikan masukan serta saran tentang penyusunan RBA yang telah diusulkan oleh pejabat pengelola kepada kepala daerah;
- b. Memberikan pendapat serta saran kepada kepala daerah tentang bagaimana jalannya BLUD dan permasalahan yang muncul dalam perkembangan pengelolaan BLUD;
- c. Pelaporan mengenai capaian/kinerja BLUD kepada kepala daerah;
- d. Memperhatikan pejabat pengelola serta memberikan saran dan masukan dalam penyelenggaraan pengelolaan BLUD;
- e. Melakukan penilaian kinerja serta evaluasi bagi pelaksanaan keuangan maupun non keuangan, dengan menyampaikan catatan penting bagi pejabat pengelola BLUD agar segera ditindaklanjuti; serta
- f. Mengawasi apakah evaluasi yang telah dilakukan dapat dilaksanakan dengan baik. Unsur-unsur anggota dewan pengawas meliputi :
  - a) Pejabat SKPD yang memiliki kaitan demi keberlangsungan kegiatan BLUD;
  - b) Pejabat di lingkungan satuan kerja pengelola keuangan daerah; serta
  - c) Tenaga ahli yang sesuai dengan kegiatan BLUD.

#### **2.1.2.2.11 Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SILPA) BLUD**

BLUD memiliki keleluasaan atau kemandirian berupa pengelolaan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SILPA). SILPA BLUD adalah kesenjangan antara pendapatan yang diterima dan pengeluaran yang harus dibayar oleh BLUD dalam kurun waktu 1 (satu) tahun anggaran. Pengelolaan SILPA BLUD diatur dengan Peraturan Kepala Daerah.

Perhitungan SILPA BLUD didasarkan pada laporan realisasi anggaran dalam periode waktu 1 (satu) anggaran. Penggunaan SILPA BLUD diperbolehkan dalam tahun anggaran berikutnya dengan ketentuan telah mendapat persetujuan dari kepala daerah dengan tetap memperhatikan kedudukan likuiditas serta rencana pengeluaran BLUD. Sedangkan pada tahun selanjutnya, SILPA BLUD dapat dimanfaatkan untuk pemenuhan keperluan likuiditas. Pemanfaatan SILPA BLUD pada tahun berikutnya dapat difungsikan untuk pembiayaan program serta kegiatan dengan melalui mekanisme APBD. Pelaksanaan dalam pemanfaatan SILPA BLUD dapat dilakukan sebelum adanya perubahan APBD apabila dalam keadaan mendesak.

Karakteristik kondisi mendesak dalam pemanfaatan SILPA pada tahun berikutnya yang dapat mendahului perubahan APBD meliputi :

- a. Program serta kegiatan pelayanan dasar masyarakat dengan anggaran yang belum ada dan/atau belum memadai jumlah anggarannya yang ada pada tahun anggaran berlangsung; serta

- b. Keperluan mendesak lainnya dengan konsekuensi bilamana ditangguhkan akan berdampak pada timbulnya kerugian yang semakin banyak baik untuk pemerintah daerah maupun masyarakatnya.

### **2.1.2.3 Manfaat Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah**

Satuan kerja yang memperoleh pendapatan dari layanan kepada publik secara signifikan dapat diberikan keleluasaan dalam mengelola sumber daya untuk meningkatkan pelayanan yang diberikan. Hal ini merupakan upaya pengagenan aktivitas yang tidak harus dilakukan oleh lembaga birokrasi murni, tetapi oleh instansi pemerintah daerah yang dikelola “secara bisnis”, sehingga pemberian layanan kepada masyarakat menjadi lebih efisien dan efektif yaitu dengan menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan BLUD.

Penerapan Pola Pengelolaan Keuangan BLUD oleh SKPD mempunyai manfaat sebagai berikut :

1. Dapat dilakukan peningkatan pelayanan instansi pemerintah daerah kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.
2. Instansi pemerintah daerah dapat memperoleh fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas dengan menerapkan praktek bisnis yang sehat.
3. Dapat dilakukan pengamanan atas aset Negara yang dikelola oleh instansi terkait.

#### **2.1.2.4 Kendala dalam Penerapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah**

Beberapa kendala terkait dengan pelaksanaan Badan Layanan Umum antara lain meliputi:

1. Usulan penetapan BLU berbelit-belit dan lama

Persyaratan pengajuan usul satuan kerja menjadi satuan kerja yang menerapkan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum telah diatur dalam PP Nomor 23 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum dan dalam *PMK No. 7 tahun 2006* tentang Persyaratan Administratif Dalam Rangka Pengusulan dan Penetapan Satuan Kerja Instansi Pemerintah untuk menerapkan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. Dalam *pasal 5 ayat PP Nomor 23 tahun 2005* juga dinyatakan bahwa Menteri Keuangan/Gubernur/Bupati/Walikota, sesuai kewenangannya, memberi keputusan penetapan atau surat penolakan terhadap usulan penetapan BLU paling lambat 3 (tiga) bulan sejak diterima dari menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD dan untuk usulan instansi di lingkungan pemerintah pusat ditegaskan pula dalam *PMK No. 7 tahun 2006 pasal 13 ayat (1)* usulan tersebut diterima lengkap dari Menteri Pimpinan Lembaga. Namun dalam praktiknya masih banyak pihak yang mengeluhkan bahwa usulan penetapan BLU berbelit-belit dan memakan waktu yang cukup lama.



## 2. Sumber Daya Manusia

Sedangkan berkaitan dengan tenaga BLU yang non Pegawai Negeri Sipil (PNS) belum memiliki dasar aturan yang pasti, mengingat pejabat dan pegawai Badan Layanan Umum (BLU) dapat berasal dari PNS dan/atau tenaga profesional non PNS. Sedangkan statusnya bisa kontrak atau tetap (*Pasal 33 PP No.23 tahun 2005*).

Sementara pengisian tenaga profesional non PNS dilaksanakan sesuai dengan *Keppres No. 80 Tahun 2003* tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa berdasarkan *Peraturan Menpan (Permenpan) No. 02 Tahun 2007* Tentang Pedoman Organisasi BLU. Disamping itu, berkaitan dengan organisasi BLU hingga saat ini Kementerian PAN tidak memberikan penjelasan yang memadai terhadap keluarnya *Permenpan No. 02 Tahun 2007* tersebut.

Sementara BKN juga sampai saat ini belum mengeluarkan kebijakan terkait dengan pengisian tenaga profesional yang berasal dari PNS.

Kenyataannya bahwa reformasi birokrasi dengan semangat kewirausahaan di instansi pemerintah, belum diikuti dengan konsep yang jelas. Misalnya terkait dengan pengadaan, hak pegawai, jaminan sosial, pola karier, dan lain sebagainya. Disamping itu, keharusan untuk membentuk Dewan Pengawas terkait dengan pembinaan dan pengawasan terhadap BLU, juga menjadi beban tersendiri bagi BLU mengingat pengawasan terkait dengan operasionalisasi dan pengelolaan

keuangan BLU juga harus diperiksa oleh lembaga pemeriksa ekstern sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **2.1.3 Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah**

#### **2.1.3.1 Pengertian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah**

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah, laporan keuangan merupakan laporan berstruktur mengenai laporan posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan.

Menurut Dwi Ratmono dan Mahfud Sholihin (2017: 13) bahwa laporan keuangan adalah:

“Laporan keuangan merupakan penyajian informasi keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya”.

Adapun menurut Ifat Fauziah (2018: 66) bahwa laporan keuangan adalah:

“Laporan keuangan merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan”

Dari pengertian-pengertian diatas dapat interpretasikan bahwa laporan keuangan adalah suatu proses akuntansi yang terstruktur mengenai laporan posisi keuangan dalam suatu periode akuntansi, laporan keuangan harus berdasarkan standar akuntansi yang berlaku dan berguna bagi pihak-pihak berkepentingan dalam pengambilan keputusan.

### **2.1.3.2 Tujuan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah**

Pelaporan keuangan pemerintah seharusnya menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengguna dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan baik keputusan ekonomi, sosial, maupun politik dengan:

- a. menyediakan informasi tentang sumber, alokasi dan penggunaan sumber daya keuangan;
- b. Menyediakan informasi mengenai kecukupan penerimaan periode berjalan untuk membiayai seluruh pengeluaran;
- c. Menyediakan informasi mengenai jumlah sumber daya ekonomi yang digunakan dalam kegiatan entitas pelaporan serta hasil-hasil yang telah dicapai;
- d. Menyediakan informasi mengenai bagaimana entitas pelaporan mendanai seluruh kegiatannya dan mencukupi kebutuhan kasnya;
- e. Menyediakan informasi mengenai posisi keuangan dan kondisi entitas pelaporan berkaitan dengan sumber-sumber penerimaannya, baik jangka pendek maupun jangka panjang, termasuk yang berasal dari pungutan pajak dan pinjaman;
- f. Menyediakan informasi mengenai perubahan posisi keuangan entitas pelaporan, apakah mengalami kenaikan atau penurunan, sebagai akibat kegiatan yang dilakukan selama periode pelaporan.

Untuk memenuhi tujuan-tujuan tersebut, laporan keuangan menyediakan informasi mengenai sumber dan penggunaan sumber daya keuangan/ekonomi,

transfer, pembiayaan, sisa lebih/kurang pelaksanaan anggaran, saldo anggaran lebih, surplus/defisit-Laporan Operasional (LO), aset, kewajiban, ekuitas, dan arus kas suatu entitas pelaporan.

### **2.1.3.3 Komponen Laporan Keuangan Pemerintah Daerah**

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Laporan keuangan pokok terdiri dari:

- a. Laporan Realisasi Anggaran (LRA)
- b. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (Laporan Perubahan SAL)
- c. Neraca
- d. Laporan Operasional (LO)
- e. Laporan Arus Kas (LAK)
- f. Laporan Perubahan Ekuitas (LPE)
- g. Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK)

### **2.1.3.4 Pengertian Kualitas Laporan Keuangan**

Menurut Deddy Nordiawan dan Ayuningtyas Hertianti (2011:44):

“Kualitas laporan keuangan pemerintah daerah adalah ukuran-ukuran normative yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi kualitas yang dikehendaki laporan keuangan harus memenuhi empat karakteristik yaitu relevan, andal, dapat dibandingkan dan dapat dipahami.”

Sedangkan Menurut Erlina Rasdianto (2013:146):

“Kualitas laporan keuangan pemerintah daerah adalah suatu hasil dari proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan dari transaksi ekonomi (keuangan) dari entitas akuntansi yang ada dalam suatu pemerintah daerah yang dijadikan sebagai informasi dalam rangka pertanggungjawaban

pengelolaan keuangan entitas akuntansi dan pengambilan keputusan ekonomi oleh pihak yang memerlukan.”

Dari pemaparan diatas dapat dikatakan bahwa Laporan Keuangan daerah merupakan suatu ringkasan dari suatu proses pencatatan, suatu ringkasan dari transaksi keuangan yang terjadi selama satu tahun buku yang bersangkutan dan merupakan suatu bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyat atas pengelolaan dana publik baik dari pajak, retribusi atau transaksi lainnya

#### **2.1.3.5 Karakteristik Kualitatif pokok laporan keuangan**

Untuk menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas, maka laporan keuangan tersebut harus memiliki karakteristik kualitatif. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan menjelaskan bahwa karakteristik kualitatif laporan keuangan adalah ukuran normatif yang perlu diwujudkan, sehingga memenuhi tujuannya, antara lain:

##### **1. Relevan**

Laporan keuangan bisa dikatakan relevan apabila informasi yang termuat di dalamnya dapat mempengaruhi keputusan pengguna dengan membantu mereka mengevaluasi peristiwa masa lalu atau masa kini, dan memprediksi masa depan, serta menegaskan atau mengoreksi hasil evaluasi mereka di masa lalu. Dengan demikian, informasi laporan keuangan yang relevan dapat dihubungkan dengan maksud penggunaannya. Informasi yang relevan:

- a. Memiliki manfaat umpan balik (*feedback value*) Informasi memungkinkan pengguna untuk menegaskan atau mengoreksi ekspektasi mereka di masa lalu.
- b. Memiliki manfaat prediktif (*predictive value*) Informasi dapat membantu pengguna untuk memprediksi masa yang akan datang berdasarkan hasil masa lalu dan kejadian masa kini.
- c. Tepat waktu Informasi disajikan tepat waktu sehingga dapat berpengaruh dan berguna dalam pengambilan keputusan
- d. Lengkap Informasi akuntansi keuangan pemerintah disajikan selengkap mungkin, mencakup semua informasi akuntansi yang dapat mempengaruhi pengambilan keputusan dengan memperhatikan kendala yang ada. Informasi yang melatarbelakangi setiap butir informasi utama yang termuat dalam laporan keuangan diungkapkan dengan jelas agar kekeliruan dalam penggunaan informasi tersebut dapat dicegah.

## 2. Andal

Informasi dalam laporan keuangan bebas dari pengertian yang menyesatkan dan kesalahan material, menyajikan setiap fakta secara jujur, serta dapat diverifikasi. Informasi mungkin relevan, tetapi jika hakikat atau penyajiannya tidak dapat diandalkan maka penggunaan informasi tersebut secara potensial dapat menyesatkan. Informasi yang andal memenuhi karakteristik:

- a. Penyajian Jujur Informasi menggambarkan dengan jujur transaksi serta peristiwa lainnya yang seharusnya disajikan atau yang secara wajar dapat diharapkan untuk disajikan.
  - b. Dapat Diverifikasi (*verifiability*) Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat diuji, dan apabila pengujian dilakukan lebih dari sekali oleh pihak yang berbeda, hasilnya tetap menunjukkan simpulan yang tidak berbeda jauh.
  - c. Netralitas Informasi diarahkan pada kebutuhan umum dan tidak berpihak pada kebutuhan pihak tertentu.
3. Dapat Dibandingkan

Informasi yang termuat dalam laporan keuangan akan lebih berguna jika dapat dibandingkan dengan laporan keuangan periode sebelumnya atau laporan keuangan entitas pelaporan lain pada umumnya. Perbandingan dapat dilakukan secara internal dan eksternal. Perbandingan secara internal dapat dilakukan bila suatu entitas menerapkan kebijakan akuntansi yang sama dari tahun ke tahun. Perbandingan secara eksternal dapat dilakukan bila entitas yang diperbandingkan menerapkan kebijakan akuntansi yang sama. Apabila entitas pemerintah menerapkan kebijakan akuntansi yang lebih baik daripada kebijakan akuntansi yang sekarang diterapkan, perubahan tersebut diungkapkan pada periode terjadinya perubahan.

#### 4. Dapat Dipahami

Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat dipahami oleh pengguna dan dinyatakan dalam bentuk serta istilah yang disesuaikan dengan batas pemahaman para pengguna. Untuk itu, pengguna diasumsikan memiliki pengetahuan yang memadai atas kegiatan dan lingkungan operasi entitas pelaporan, serta adanya kemauan pengguna untuk mempelajari informasi yang dimaksud.

### **2.1.4 Opini Audit Pemerintah**

#### **2.1.4.1 Pengertian Audit Pemerintah**

Menurut Undang-undang nomor 15 tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara menyatakan bahwa opini merupakan pernyataan profesional sebagai kesimpulan pemeriksaan mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada kriteria

1. Kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan
2. Kecukupan pengungkapan
3. Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan
4. Efektivitas pengendalian internal.

Jenis audit yang dilaksanakan yang tercantum dalam SPKN BPK RI (2017: 9), atau lingkup pemeriksaan BPK RI (UU RI No. 15 Tahun 2004 pasal 4) adalah sebagai berikut:



## 1. Pemeriksaan Keuangan

Pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai (*reasonable assurance*) apakah laporan keuangan telah disajikan secara wajar, dalam semua hal yang material sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia atau basis akuntansi komprehensif selain prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia.

## 2. Pemeriksaan Kinerja Pemeriksaan

Kinerja adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Dalam melakukan pemeriksaan kinerja, pemeriksa juga menguji kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan serta pengendalian intern. Pemeriksaan kinerja dilakukan secara objektif dan sistematis terhadap berbagai macam bukti, untuk dapat melakukan penilaian secara independen atas kinerja entitas atau program/kegiatan yang diperiksa. Contoh tujuan pemeriksaan atas hasil dan efektivitas program serta pemeriksaan atas ekonomi dan efisiensi adalah penilaian atas:

- a. Sejauh mana tujuan peraturan perundang-undangan dan organisasi dapat dicapai.

- b. Kemungkinan alternatif lain yang dapat meningkatkan kinerja program atau menghilangkan faktor-faktor yang menghambat efektivitas program.
  - c. Perbandingan antara biaya dan manfaat atau efektivitas biaya atau program.
  - d. Sejauh mana suatu program mencapai hasil yang diharapkan atau menimbulkan dampak yang tidak diharapkan.
  - e. Sejauh mana program berduplikasi, bertumpang tindih, atau bertentangan dengan program lain yang sejenis.
  - f. Sejauh mana entitas yang diperiksa telah mengikuti ketentuan pengadaan yang sehat.
  - g. Validitas dan keandalan ukuran-ukuran hasil dan efektivitas program, atau ekonomi dan efisiensi.
  - h. Keandalan, validitas, dan relevansi informasi keuangan yang berkaitan dengan kinerja suatu program.
3. Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (PDTT)

Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (PDTT) adalah pemeriksaan yang bertujuan untuk memberikan simpulan atas suatu hal yang diperiksa. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu dapat bersifat: eksaminasi (*examination*), (*review*), atau prosedur yang disepakati (*agreed upon-procedure*). Pemeriksaan dengan tujuan tertentu meliputi antara lain pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan,

pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern”.

#### **2.1.4.2 Jenis-jenis Opini Audit Pemerintah**

Berdasarkan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 terdapat 4 (empat) jenis Opini yang diberikan oleh BPK RI atas Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah:

1. Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) atau *unqualified opinion*  
Menyatakan bahwa laporan keuangan entitas yang diperiksa, menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material, posisi keuangan, hasil usaha, dan arus kas entitas tertentu sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia.
2. Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) atau *qualified opinion*  
Menyatakan bahwa laporan keuangan entitas yang diperiksa menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material, posisi keuangan, hasil usaha dan arus kas entitas tersebut sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia, kecuali untuk dampak hal-hal yang berhubungan dengan yang dikecualikan.
3. Opini Tidak Wajar atau *adversed opinion*  
Menyatakan bahwa laporan keuangan entitas yang diperiksa tidak menyajikan secara wajar posisi keuangan, hasil usaha, dan arus kas entitas tertentu sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia.

4. Pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*) atau Tidak Memberikan Pendapat (TMP)

Menyatakan bahwa Auditor tidak menyatakan pendapat atas laporan apabila lingkup audit yang dilaksanakan tidak cukup untuk membuat suatu opini.

Keempat jenis opini yang dapat diberikan oleh BPK tersebut dasar utamanya adalah kewajaran penyajian pos pos Laporan Keuangan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP)

#### **2.1.4.3 Syarat-syarat Mendapatkan Opini Audit Pemerintah Terbaik**

BPK-RI dalam memberikan opini WTP memiliki kriteria-kriteria pemberian opini WTP. Hal ini berdasarkan dengan UU No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Pengelolaan Keuangan Negara terdiri dari 4 standarisasi opini WTP diantaranya:

a. Laporan keuangan tersebut sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) Berbasis Akrua, laporan keuangan pemerintah daerah sesuai dengan SAP apabila memenuhi kriteria berikut

- 1) Laporan keuangan disusun berdasarkan asumsi dasar
- 2) Laporan keuangan memuat karakteristik laporan keuangan
- 3) Berdasarkan Prinsip akuntansi dan pelaporan keuangan

4) Penyajian Unsur laporan keuangan, laporan keuangan dalam suatu entitas harus menyajikan unsur laporan keuangan sesuai dengan kegiatan entitas pelaporannya

b. Adanya kecukupan pengungkapan (*adequate disclosure*).

Indikator kecukupan pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah dilihat berdasarkan informasi yang dimuat dalam Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Informasi yang harus disajikan oleh Pemerintah Daerah dalam CaLK sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 adalah sebagai berikut:

- 1) Menyajikan informasi umum tentang entitas pelaporan dan entitas akuntansi.
- 2) Menyajikan informasi tentang kebijakan fiskal/keuangan, ekonomi makro, pencapaian target Undang-undang APBN/ Perda APBD.
- 3) Menyajikan ikhtisar pencapaian kinerja keuangan selama tahun pelaporan, berikut kendala dan hambatan yang dihadapi dalam pencapaian target.
- 4) Menyajikan informasi tentang dasar penyusunan laporan keuangan dan kebijakan-kebijakan akuntansi yang dipilih untuk diterapkan atas transaksi-transaksi dan kejadian-kejadian penting lainnya.
- 5) Mengungkapkan informasi yang diharuskan oleh Standar Akuntansi Pemerintahan yang belum disajikan pada lembar muka laporan keuangan.

6) Menyediakan informasi tambahan yang diperlukan untuk penyajian yang wajar yang tidak disajikan pada lembar muka laporan keuangan.

c. Adanya kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.

Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan merujuk pada regulasi yang mengatur penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Indikator kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, antara lain (BPK, 2008):

- 1) Ketentuan penyajian informasi keuangan secara bruto (asas bruto)
- 2) Ketentuan bahwa belanja merupakan pagu maksimal dan pendapatan adalah target yang harus dicapai
- 3) Ketentuan pengungkapan bahwa penjelasan atas selisih anggaran dan realisasi yang signifikan
- 4) Ketentuan penerimaan dan pengeluaran kas harus diadministrasikan dalam anggaran

d. Adanya efektivitas sistem pengendalian intern (SPI)

Efektivitas sistem pengendalian intern dibuktikan dengan penyajian informasi keuangan secara wajar dan cukup dalam laporan keuangan.

Efektivitas SPI dapat ditentukan apabila sistem tersebut telah berjalan.

Efektivitas sistem pengendalian intern pemerintah berdasarkan Pernyataan Standar Pemeriksaan (PSP) Badan Pemeriksa Keuangan No. 03.01, yakni

- 1) Pengendalian pencatatan akuntansi

- 2) Pengendalian pelaporan keuangan
- 3) Pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja
- 4) Struktur pengendalian intern

#### **2.1.4.3 Upaya Pemerintah Daerah Agar Mendapat Opini Audit Terbaik**

Upaya yang dilakukan pemerintah dalam meraih Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah yaitu:

1. Profesionalitas kerja Pemerintah Daerah
2. Menambah Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas
3. Apresiasi dan Motivasi dari Pimpinan
4. Dibentuknya Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah (SIPKD)

Dari Keempat upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah tidak terlepas dari beberapa aspek dalam pengelolaan keuangan daerah, yaitu :

##### 1. Perencanaan

Tahap pertama dalam pengelolaan keuangan daerah adalah perencanaan. Dimana segala sesuatu yang akan dikerjakan harus direncanakan terlebih dahulu.

##### 2. Pelaksanaan

Pelaksanaan merupakan aktivitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan, alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, dimana tempat pelaksanaannya mulai dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan.

Sumber Daya Manusia yang berkualitas juga merupakan salah satu hal yang penting dalam suatu organisasi.

### 3. Penatausahaan

Pemerintah Daerah wajib membuat catatan-catatan yang berkaitan dengan rincian secara tertulis dalam mengelola keuangan daerah.

### 4. Pelaporan

Pelaporan merupakan suatu kegiatan yang dilakukan bawahan untuk menyampaikan hal-hal yang berhubungan yang berhubungan dengan hasil pekerjaan yang telah dilakukan selama satu periode tertentu. Pelaporan dilakukan kepada atasan kepada siapa bawahan tersebut bertanggung jawab. Dalam menyusun suatu laporan keuangan, sangat diperlukan orang-orang yang berkompeten yang memang mengerti dalam bidang tersebut.

### 5. Pengawasan

Sejak adanya kebebasan bagi setiap daerah dalam membangun daerahnya, masing-masing daerah tersebut juga mempunyai tanggung jawab terhadap pemerintah pusat dalam bentuk penyerahan Laporan Keuangan Daerah. Setiap Laporan Keuangan Daerah tersebut diperiksa dan dinilai keabsahannya. Bagi daerah yang sudah mempunyai kriteria dalam penerimaan opini WTP maka akan diberikan penghargaan oleh BPK RI.



## **2.2 Kerangka Pemikiran**

### **2.2.1 Pengaruh Penerapan Pola Pengelolaan Keuangan BLUD terhadap Perolehan Opini Audit Pemerintah**

Penerapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah merupakan salah satu bentuk transformasi manajemen pemerintahan yang akan berpengaruh positif terhadap perolehan opini audit pemerintah

Transformasi manajemen dalam *New Public Management* dimulai dari penataan kelembagaan, reformasi kepegawaian, dan reformasi pengelolaan keuangan Negara akan menghasilkan kewajaran laporan keuangan. (Mahmudi, 2003). Pengelolaan keuangan yang baik akan menghasilkan laporan keuangan yang baik sehingga berpengaruh positif terhadap perolehan opini audit pemerintah.

### **2.2.2 Pengaruh Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Terhadap Perolehan Opini Audit Pemerintahan**

Kualitas Laporan Keuangan yang disusun sesuai karakteristik kualitatif akan berpengaruh positif terhadap Perolehan Opini Audit Pemerintahan karena Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) merupakan bentuk pertanggungjawaban pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada unit organisasi pemerintah dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui laporan keuangan pemerintah secara periodik.

Dadang Suwanda (2012 : 12) menyatakan bahwa : “Perlu dilakukan pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah daerah yang dimaksudkan untuk

menilai kewajaran laporan keuangan berdasarkan standar akuntansi pemerintahan yang berlaku di Indonesia.

Untuk memenuhi karakteristik kualitatif maka informasi dalam laporan keuangan harus disajikan secara wajar berdasarkan prinsip akuntansi yang berlaku umum sehingga menghasilkan perolehan opini yang baik.

### **2.2.3 Pengaruh Pola Pengelolaan Keuangan BLUD dan Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Terhadap Ketepatan Opini Audit Pemerintahan**

Penerapan pola pengelolaan keuangan dan penyusunan laporan keuangan daerah yang berkualitas akan berpengaruh positif terhadap perolehan opini audit pemerintahan karena perolehan opini audit dinilai dari Laporan keuangan yang sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan, kecukupan pengungkapan, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, Adanya efektivitas sistem pengendalian intern.

Pengelolaan keuangan serta kualitas laporan keuangan pemerintah daerah sangat mendukung perolehan opini audit sehingga pemerintah daerah dapat mencapai perolehan opini WTP.

## 2.2.4 Hasil Penelitian Terdahulu

**Tabel 2. 1**  
**Hasil Penelitian Terdahulu**

No	Nama peneliti/Tahun	Judul Penelitian	Variabel yang diteliti	Hasil Penelitian	Persamaan dan Perbedaan Penelitian
1	Prameswari, Nadya (2022)	PENGARUH PENERAPAN SISTEM INFORMASI PEMERINTAHAN DAERAH (SIPD) DAN KUALITAS LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH (LKPD) TERHADAP PEROLEHAN OPINI AUDIT BPK TAHUN 2021 DI KABUPATEN PURBALINGGA	Variabel dependen (Y): Perolehan Opini Audit BPK  Variabel independen (X): Penerapan Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIPD) dan kualitas laporan Keuangan Daerah (LKPD)	Penerapan SIPD berpengaruh positif dan signifikan terhadap Perolehan Opini Audit BPK. Kualitas LKPD berpengaruh positif dan signifikan terhadap Perolehan Opini Audit BPK. Penerapan SIPD dan Kualitas LKPD secara bersama-sama berpengaruh terhadap Perolehan Opini Audit BPK.	Persamaan: <ul style="list-style-type: none"> <li>Variabel Kualitas Laporan Keuangan Daerah</li> <li>Variabel Perolehan Opini Audit BPK</li> </ul> Perbedaan: Variabel Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIPD)
2	Ramya Atyanta (2010)	ANALISIS OPINI BPK ATAS PENGELOLAAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH	Variabel dependen (Y): Opini BPK  Variabel independen(X) Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah	Ketidakefektifan SPI diketahui dari kelemahan yang dimiliki sebagian besar LKPD, yaitu terletak pada sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja.	Persamaan: <ul style="list-style-type: none"> <li>Variabel Kualitas Laporan Keuangan Daerah</li> <li>Variabel Perolehan Opini Audit BPK</li> </ul>

				Ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan yang berlaku ditemukan dua kasus kerugian daerah, satu kasus kekurangan penerimaan, tiga kasus administrasi dan tiga kasus ketidakefektifan	
3	Adhyatma Kus Hadinata (2011)	PENGARUH PENERAPAN POLA PENGELOLAAN KEUANGAN BADAN LAYANAN UMUM DAERAH PADA KINERJA KEUANGAN RUMAH SAKIT JIWA MENUR SURABAYA.	Variabel dependen (Y): Perolehan Kinerja Keuangan  Variabel independen (X): Penerapan PPK BLUD	secara umum PPK-BLUD tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan di Rumah Sakit Jiwa Menur Surabaya	Persamaan: Variabel Penerapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah Perbedaan: Kinerja Keuangan

**Tabel 2. 2**  
**Persamaan dan Perbedaan Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Penulis**

Peneliti	Tahun	Penerapan PPK BLUD	Kualitas LKPD	Perolehan Opini Audit	Pengelolaan Keuangan	Kinerja Keuangan
Prameswari, Nadya	2022	-	✓	✓	-	-

Adhyatma Kus Hadinatha	2011	✓	-	-	-	✓
Ramya Atyanta	2010	-	✓	✓	✓	-
Dhia Syauqi Faadhilah	2022	✓	✓	✓		-

Keterangan: Tanda ✓ = Diteliti

Tanda - = Tidak Diteliti

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian diatas dengan judul Pengaruh Penerapan Sistem Informasi Pemerintahan dan Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah terhadap Perolehan Opini BPK, Pengaruh Penerapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah pada kinerja Keuangan Badan Layanan Umum Daerah.

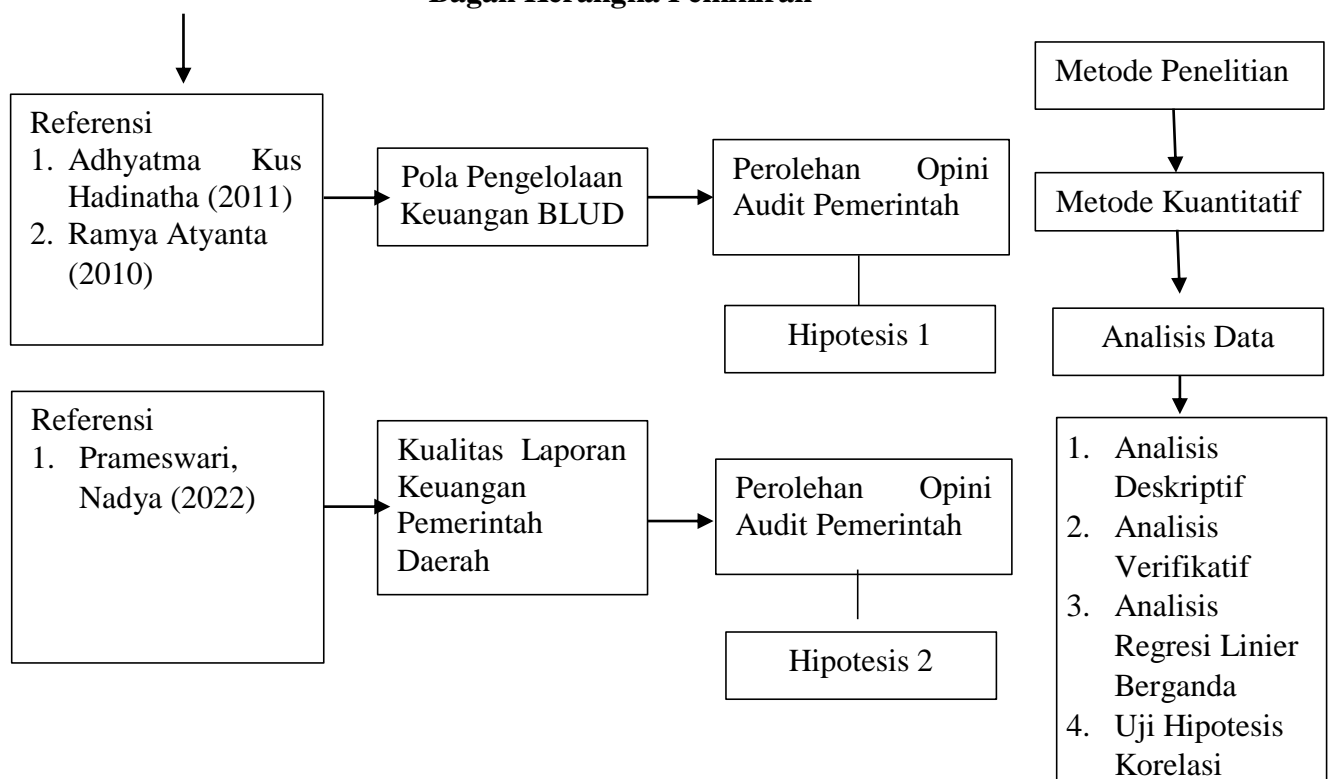
Dalam penelitian ini terdapat dua variabel independen (bebas) yaitu Penerapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah, Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dan variabel dependen (terikat) yaitu Perolehan Opini Audit Pemerintah. Perbedaan antara penelitian sebelumnya dengan penelitian yang direplikasi yaitu variabel, tahun penelitian, populasi dan tempat penelitian.

## 2.2.5 Bagan Kerangka Pemikiran

**Tabel 2. 3**  
**Bagan Kerangka Pemikiran**

Landasan Teori		
Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah	Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah	Perolehan Opini Audit Pemerintah
1. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan 2. Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah 3. Petunjuk Teknis Pengelolaan Keuangan Badan layanan umum Daerah (BLUD)	1. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan 2. Dwi Ratmono & Mahfud sholihin dalam buku Akuntansi Keuangan Daerah berbasis akrual (2017) 3. Ifat Fauziah dalam buku SAP Standar Akuntansi Pemerintahan (2018)	1. Undang Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. 2. Dadang Suwanda dalam buku Strategi mendapatkan opini WTP (2012)

**Gambar 2. 1**  
**Bagan Kerangka Pemikiran**



### 2.3 Hipotesis Penelitian

Menurut Sugiyono (2017:64) definisi hipotesis sebagai berikut:

“Hipotesis adalah jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, di mana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk pertanyaan. Dikatakan sementara, karena jawaban yang diberikan baru berdasarkan didasarkannya teori yang relevan, belum didasarkan pada fakta – fakta empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data. Jadi hipotesis juga dapat dinyatakan sebagai jawaban teoritis terhadap rumusan masalah penelitian, belum jawaban yang empiris.”

Berdasarkan pembahasan di atas, maka hipotesis yang sesuai dengan judul penelitian “Pengaruh Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah dan Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah terhadap Perolehan Opini Audit Pemerintahan yaitu:

- Hipotesis 1 : Terdapat Pengaruh Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah terhadap Perolehan Opini Audit Pemerintah
- Hipotesis 2 : Terdapat Pengaruh Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah terhadap Perolehan Opini Audit Pemerintahan
- Hipotesis 3 : Terdapat Pengaruh Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah dan Kualitas Laporan Keuangan Daerah terhadap Perolehan Opini Audit Pemerintah