

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

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

##### **1. Otonomi Daerah dan Desentralisasi**

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 berisi pemberian otonomi daerah kepada daerah yang didasarkan atas asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas dan bertanggung jawab. Tujuan adanya pemberian otonomi yang luas terhadap daerah yaitu untuk mensejahterakan masyarakat secara langsung melalui pelayanan yang diberikan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Dalam hal ini daerah juga harus meningkatkan daya saing berlandaskan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta mempunyai potensi dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hubungan susunan pemerintah terhadap pemerintah daerah sangat penting untuk diperhatikan guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Aspek pengelolaan keuangan, pemberian layanan public serta pemanfaatan sumber daya alam harus dilakukan secara adil dan selaras. Hal lain yang perlu diperhatikan adalah peluang dan tantangan dalam persaingan global dalam memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi (Nurlan Darise)

##### **a. Prinsip Otonomi**

Prinsip utama otonomi daerah yaitu memiliki kewenangan dalam membuat suatu kebijakan daerah untuk pelayanan, peningkatan peran

dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan prinsip otonomi tersebut harus nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip untuk menangani urusan pemerintah dilaksanakan sesuai dengan tugas, wewenang, dan kewajiban nyata, sedangkan prinsip otonomi bertanggungjawab adalah otonomi dalam menyelenggarakan harus sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang memiliki tujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Orientasi peningkatan kesejahteraan rakyat harus memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah lainnya, artinya dapat membangun kerjasama antar daerah otonom untuk mencegah ketimpangan antar daerah. hal penting yang dimiliki daerah otonom adalah memiliki keserasian daerah terhadap pemerintah dalam menjaga keutuhan wilayah. Agar otonomi daerah berjalan dengan baik maka pemerintah harus melakukan pembinaan dengan memberikan pedoman seperti penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan konsisten. Dan memberikan standar arahan, pelatihan, koordinasi, pemantauan serta evaluasi. Pemerintah juga wajib memberikan fasilitas, peluang kemudahan, bantuan dan dorongan kepada daerah otonom.

b. Konsep Desentralisasi

Daerah memiliki wewenang dalam membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, meningkatkan peran dan pemberdayaan.

Dalam hal ini sejalan dengan prinsip otonomi daerah. Dalam menyelenggarakan otonomi daerah harus selalu berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan aspirasi. Batasan konsep desentralisasi dikemukakan oleh banyak ahli pemerintahan. Berbeda dalam sudut pandang para ahli mengakibatkan Batasan sulit diperoleh.

Hakekat otonomi daerah adalah adanya kewenangan yang lebih besar dalam pengurusan maupun pengelolaan daerah termasuk di dalamnya pengelolaan keuangan. Dalam era otonomi daerah tidak sekedar menjalankan instruksi dari pusat, tetapi harus mempunyai keleluasaan untuk meningkatkan kreativitas dalam mengembangkan potensi. Kemandirian harus melekat dan meningkat didalam pemerintah daerah, mengurangi ketergantungan pemerintah pusat, tidak sekedar pembiayaan tetapi juga kemampuan mengelola daerah. Langkah pemerintah daerah diharapkan semakin mendekatkan dalam meberikan layanan publik. Adanya kepercayaan diri diharapkan tingkat partisipasi (dukungan) publik semakin tinggi.

## **2. Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

### **a. Pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD).**

Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang bersumber dari hasil pajak suatu daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, yang memiliki tujuan menggali pendanaan dalam

melaksanakan otonomi daerah perwujudan asas desentralisasi. Mengingat Pemerintah Daerah DIY tidak memiliki sumber daya alam melimpah, maka pengoptimalisasi potensi PAD dilakukan dengan menekankan pada sumber pendapatan jasa (*service*) dan menggali sumber pendapatan dari sektor pariwisata, yang merupakan salah satu keunggulan Pemerintah Daerah DIY.

Pengelolaan keuangan daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dilaksanakan dalam koridor desentralisasi publik yang berpedoman dalam Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Pengelolaan keuangan daerah didasarkan pada prinsip kehati-hatian, akuntabilitas, transparansi dan tepat guna, berorientasi pada *value for money*.

Ketergantungan suatu daerah terhadap pemerintah pusat adalah bentuk upaya untuk melihat kemampuan suatu daerah, semakin besar komposisi pendapatan asli daerah, maka semakin besar kemampuan pemerintah daerah untuk menerima tanggung jawab. Tetapi semakin sedikitnya komposisi pendapatan asli daerah terhadap penerimaan daerah maka ketergantungan terhadap pusat semakin besar. Dampak yang dirasakan masyarakat adanya penerimaan pendapatan adalah sebuah kelancaran dalam pembangunan yang meliputi berbagai sektor yaitu pembangunan jalan, fasilitas umum dan fasilitas lainnya.

#### b. Sumber Pendapatan Asli Daerah

Dalam menerapkan pembangunan, pemerintah daerah lebih mandiri untuk membiayai kegiatan operasional dalam rumah

tangganya. Berdasarkan hal tersebut pendapatan asli daerah tidak bisa dipisahkan dengan belanja daerah. Dalam suatu negara, daerah memiliki masing-masing fungsi dan tanggung jawab dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan cara menjalankan pembangunan disegala bidang. Sumber pendapatan asli daerah yang bersangkutan terdiri:

#### 1) Pajak Daerah

Pajak daerah adalah kontribusi iuran wajib yang dibayar kepada daerah oleh perseorangan atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan langsung dan dipergunakan untuk keperluan daerah sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pajak merupakan suatu pungutan yang merupakan hak prerogatif pemerintah, pungutannya dapat dipaksakan kepada subyek pajak untuk mana tidak ada balas jasa yang langsung ditunjukkan penggunaannya (Mangkusubroto 1994).

#### 2) Retribusi Daerah

Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa, pekerjaan, pelayanan atau pemberian izin tertentu yang berkepentingan atas jasa yang diberikan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung. Retribusi yang diserahkan cukup memadai, baik dalam jenis maupun jumlahnya. Namun hasil riil yang dapat disumbangkan sektor ini bagi daerah terbatas karena tidak semua jenis retribusi memiliki prospek baik. Retribusi daerah dibagi menjadi tiga:

a) Retribusi jasa umum

Obyek retribusi jasa umum adalah pelayanan yang tersedia atau diberikan pemerintah daerah yang memiliki tujuan kepentingan dan kemanfaatan secara umum serta dapat dinikmati oleh masyarakat atau badan.

b) Retribusi jasa usaha. Retribusi jasa usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah.

c) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah (LLPADS)

Pajak daerah dan retribusi merupakan bagian dari Pendapatan Asli Daerah. Pendapatan Asli Daerah merupakan salah satu sumber pendapatan yang dihasilkan dan dipergunakan untuk membiayai pengeluaran dari pembiayaan pemerintah daerah dan pembangunan daerah itu sendiri.

Mengacu pada ketiga sifat LPPADS yang tercantum pada Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2015 memiliki kemungkinan fluktuasi realisasi anggaran yang sangat beragam, namun di beberapa obyek pendapatan masih dapat diperkirakan.

### **3. Teori Badan Layanan Umum Daerah (BLUD)**

a. Pengertian Badan Layanan Umum Daerah

Badan Layanan Umum Daerah adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atau unit kerja pada satuan kerja perangkat kerja daerah di lingkungan pemerintah daerah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa

yang dijual tanpa menyutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatan didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas (Waluyo,2011) dalam menyelenggarakan layanan kepada masyarakat, badan laynan umum daerah diberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan (Darise, 2008).

b. Sejarah munculnya Badan Layanan Umum Daerah (BLUD)

Munculnya BLUD didasari pertimbangan instansi pemerintah sebagai penyedia layanan pblik untuk masyarakat selama ini tidak diberikan keleluasaan dalam mengelola keuangan. Adanya PNBP (Penerimaan Negara Bukan Pajak) sebagai penghambat penggunaan pendapatan yang diperoleh secara langsung, adanya PNBP pihak instansi harus mengajukan anggaran untuk menggunakan dana tersebut.

c. Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PKK-BLUD)

Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah adalah pola pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktek-praktek bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat (Suryaningsih, 2015). Praktek bisnis yang dimaksud adalah penyelenggaraan fungsi organisasi berdasarkan kaidah manajemn yang baik dalam rangka memberikan layanan yang baik mutunya dan berkelanjutan.

Tujuan PKK BLUD adalah meningkatkan kualitas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan mewujudkan

penyelenggaraan tugas pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Langkah mencapai tujuan tersebut BLUD diberikan keistimewaan dalam fleksibilitas dalam mengelola keuangan, diantaranya (Waluyo, 2011):

- 1) Pendapatan operasional digunakan secara langsung, sesuai Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) tanpa menyetorkan dana terlebih dahulu ke Rekening Kas Negara. Pendapatan tersebut merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNB), sehingga keuangan dilaporkan dalam bentuk Realisasi Anggaran.
- 2) Anggaran belanja BLUD merupakan anggaran yang fleksibel berdasarkan kesetaraan antara volume kegiatan pelayanan dengan jumlah pengeluaran atau belanja dapat bertambah maupun berkurang dari yang dianggarkan sepanjang pendapatan terkait bertambah atau berkurang, secara profesional.
- 3) Dalam pengelolaan kas, BLUD menyelenggarakan:  
Menyelenggarakan penerimaan dan pengeluaran; Melakukan pemungutan pendapatan atau tagihan; Menyimpan kas dan mengelola rekening bank; Melakukan pembayaran; Memperoleh sumber dana guna menutupi deficit jangka pendek; Memanfaatkan kas yang menganggur (*idle cash*) jangka pendek untuk mendapatkan pendapatan tambahan.
- 4) BLUD mengelola piutang sepanjang yang dikelola dapat diselesaikan secara tertib, efisien, transparansi dan adanya tanggung

jawab serta memberikan nilai praktik bisnis yang sehat berdasarkan ketentuan perundang-undangan.

- 5) BLUD mengelola utang sepanjang dikelola dan diselesaikan secara tertib, efisien, ekonomis, transparansi dan bertanggung jawab serta memberikan nilai public bisnis yang sehat. Pembayaran kembali utang BLUD merupakan tanggung jawab BLUD.
- 6) BLUD dapat melakukan investasi jangka pendek dan jangka Panjang. Investasi jangka Panjang harus mendapatkan persetujuan Menteri Keuangan/Gubernur.
- 7) Pengadaan barang dan jasa BLUD bersumber dari dana pendapatan operasional, hibah tidak terikat, hasil kerjasama dengan pihak lain dan dapat dilaksanakan berdasarkan ketentuan pengadaan barang dan jasa yang sudah ditetapkan.
- 8) BLUD dapat mengembangkan kebijakan, sistem, prosedur dalam mengelola keuangan sendiri.
- 9) BLUD dapat memperkejakan tenaga non PNS.
- 10) Pejabat pengelola, dewan pengawas dan pegawai BLUD dapat diberikan remunerasi berdasarkan tingkat tanggung jawab dan tuntutan profesionalisme.

#### **4. New Public Service (NPS)**

Paradigma New Public Service/Pelayanan Publik merupakan konsep dimunculkan melalui tulisan Janet V. Derhart dan Robert B. Denhart berjudul *“The New Public Service: Serving, not steering”*, terbit tahun

2003. Paradigma New Public Service dimaksud untuk meng "counter" paradigma administrasi yang menjadi arus utama (mainstream) saat ini yaitu *New Public Management* yang berprinsip "*run government like a business*" atau "*market as solution to the ills in public sector*". Teori *New Public Management* memandang bahwa birokrasi adalah alat rakyat sepanjang suara itu rasional dan legitimate secara normative dan konstitusional.

Alternatif yang ditawarkan konsep ini adalah pemerintah harus mendengarkan suara publik dalam mengelola tata pemerintah. Meskipun tidak mudah bagi pemerintah untuk menjalankan ini, setelah sekian lama bersikap sewenang-wenang terhadap publik. Gagasan Denhardt tentang Pelayanan Publik Baru (PPB) menegaskan bahwa pemerintah seharusnya tidak dijalankan seperti ini layaknya perusahaan tetapi melayani masyarakat, dan secara demokratis adil, merata, tidak diskriminatif, jujur dan akuntabel. Disini pemerintah harus menjamin hak-hak warga masyarakat, dan memenuhi tanggung jawabnya kepada masyarakat dengan mengutamakan kepentingan warga masyarakat. "Citizens First" harus menjadi pegangan atau semboyan pemerintah (Denhardt & Gray, 1998).

Akar dari New Public Service dapat ditelusuri dari berbagai ide tentang demokrasi yang pernah dikemukakan oleh Dimock, Dahl, dan Waldo. NPS berakar dari beberapa teori, yang meliputi:

- a. Teori tentang demokrasi kewarganegaraan Perlunya pelibatan warganegara dalam pengambilan kebijakan dan pentingnya deliberasi untuk membangun solidaritas dan komitmen guna menghindari konflik.

- b. Model komunitas dan masyarakat sipil Akomodatif terhadap peran masyarakat sipil dengan membangun sosial trust, kohesi sosial, dan jaringan sosial dalam tata pemerintahan yang demokratis.
- c. Teori organisasi humanis dan administrasi negara baru Administrasi negara harus fokus pada organisasi yang menghargai nilai-nilai kemanusiaan (human beings) dan respon terhadap nilai-nilai kemanusiaan, keadilan dan isu-isu sosial lainnya.
- d. Administrasi negara postmodern Mengutamakan dialog (dirkurusus) terhadap teori dalam memecahkan persoalan publik daripada menggunakan one best way perspective.
- e. Dilihat dari teori yang mendasari munculnya New Public Service, nampak bahwa New Public Service mencoba mengartikulasikan berbagai teori dalam menganalisis persoalan-persoalan publik. Oleh karena itu, dilihat dari berbagai aspek, menurut Denhardt dan Denhardt paradigma New Public Service memiliki perbedaan karakteristik dengan Old Public Administration dan New Public Management (*marginal cost*), yaitu biaya untuk melayani konsumen terakhir

## 5. Kinerja

Pengukuran kinerja dalam sektor publik memperhatikan kebutuhan dari para *stake holder* (Brignall dan Modell, 2000). Dalam penelitian ini pengukuran kinerja pegawai UPT lebih ditekankan pada kinerja keuangan dikarenakan perubahan status instansi sebelumnya sebagai SKPD menjadi BLUD yang menerapkan PKK-BLUD lebih terkonsentrasi pada perubahan

disektor keuangan. Perubahan kebijakan akuntansi memberikan prediksi pengaruh kegiatan ekonomi organisasi modern (Hopwood 1998). Pengukuran kinerja akan memberikan pedoman bagi manajemen untuk mencapai tujuan dan mengambil kebijakan yang diperlukan (Modell, 2004). Kinerja adalah seberapa tingkat efisiensi dan efektifitas serta inovasi dalam pencapaian tujuan oleh pihak manajemen dan devisi atau subbagian yang ada dalam organisasi (Liestyodono, 2011)

## B. Hasil Penelitian Terdahulu

Berikut uraian penelitian terdahulu yang menjadi acuan utama dalam penelitian ini, yaitu:

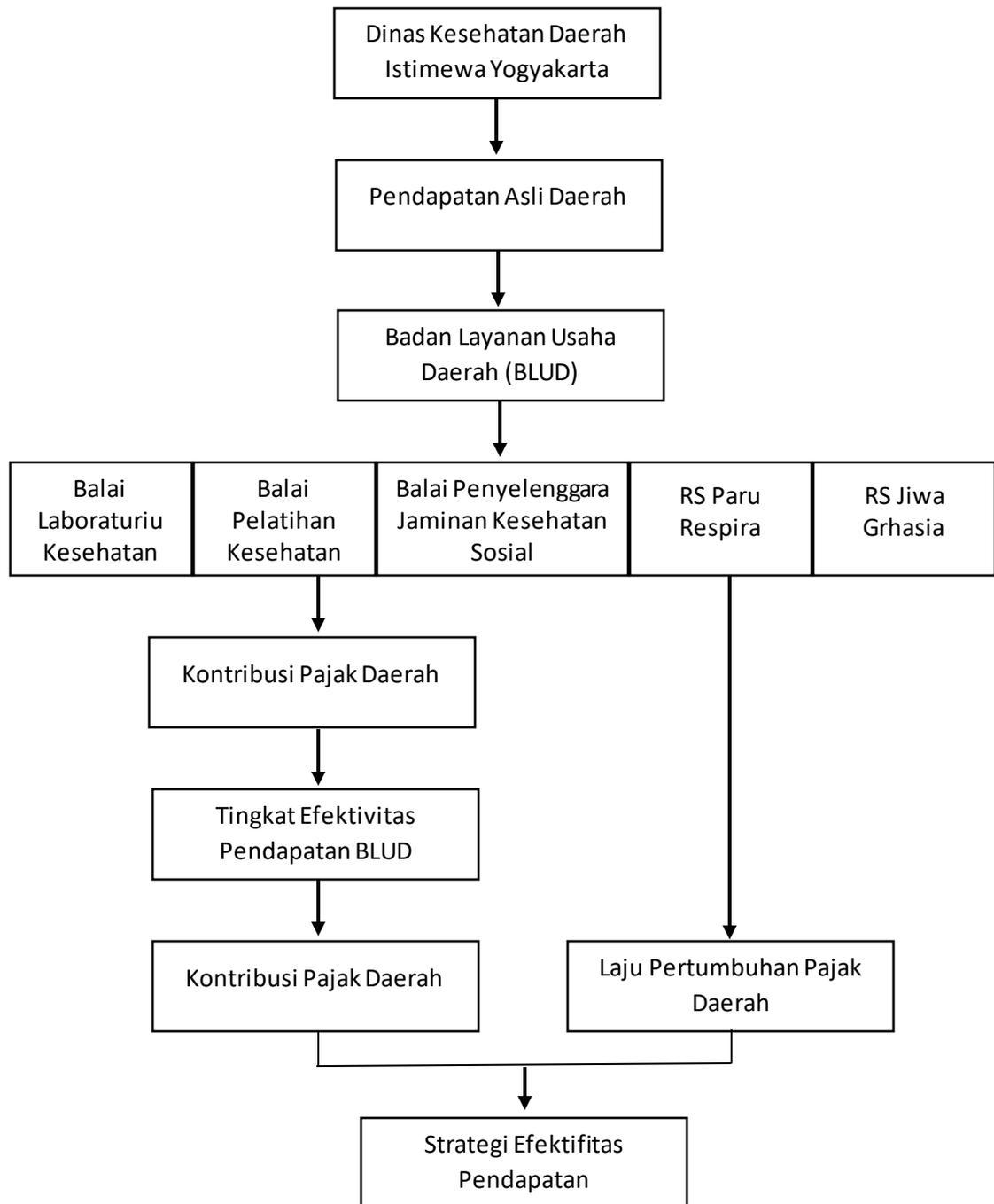
**Tabel 2. 1**  
**Hasil Penelitian Terdahulu**

No	Penelitian	Variabel	Metode	Hasil
1.	Deny Ermawan (2018), Analisis Kinerja Keuangan Badan Layanan Umum Daerah RSJ Sambang Lihum Provinsi Kalimantan Selatan	Tingkat pendapatan, Tingkat belanja	Analisis evaluatif pendekatan kuantitatif	Hasil dari penelitian RSJ Sambang Lihum tahun 2014-2016 kurang sehat, yang ditandai: 1) Pertumbuhan ( <i>tren</i> ) pendapatan turun dari tahun 2015-2016, <i>tren</i> arus kas tahun 2016 mengalami penurunan di tahun 2016. 2) Rasio likuiditas, solvabilitas dan leverage tahun 2014-2016 menunjukkan hasil baik. 3) Proporsi asset, kewajiban dan ekuitas dalam kategori wajar. 4) <i>Variance</i> pendapatan tahun 2014 menunjukkan hasil positif, tetapi tahun 2015 dan 2016 hasilnya negative.
2.	Dewi Cahyani Pangestuti (2018), Determinan Kemampuan Laba pada BLUD Puskesmas Kecamatan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta Tahun 2016	Kemampuan Laba, Likuiditas, Tingkat Hutang, Efisiensi Modal Kerja	Analisis Berganda	Besarnya <i>t</i> hitung variable yang berpengaruh terhadap Kemampuan Laba adalah Variabel likuiditas, Tingkat hutang dan Efisiensi modal kerja

No	Penelitian	Variabel	Metode	Hasil
3.	Henny Juliani (2018), Eksistensi Badan Layanan Umum sebagai Penyelenggara Pelayanan Publik	Pelayanan publik, Penyelenggara negara	Pendekatan yuridis normatif	Secara yuridis Badan Layanan Umum bukan merupakan badan hukum, namun BLU beroperasi sebagai unit kerja kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah yang memiliki tujuan memberikan layanan umum dan dikelola atas kewenangan instansi induk bersangkutan.
4.	Trie Nadilla, dkk (2016), Identifikasi Permasalahan Penerapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PKK BLUD) Studi Kasus pada Rumah Sakit Permata dan Rumah Sakit Berlian	Perencanaan dan pengangguran, Pendapatan dan belanja,	Analisis interaktif	Adanya kendala dalam penyusunan laporan keuangan disertai kurangnya kapabilitas SDM, kurangnya komitmen manajemen rumah sakit dalam menjalankan BLUD, sistem informasi manajemen rumah sakit belum terintegrasi.
5.	Sutri Handayani (2017), Potensi Retribusi Pasar Terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Lamongan	Penerimaan retribusi	<i>Mix Methode</i>	Potensi retribusi pasar terhadap peningkatan PAD, yang dilihat dari

### C. Kerangka Pemikiran

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektifitas dan strategi pendapatan pada Unit Pelaksana Teknik Dinas Kesehatan Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu Balai Laboratorium Kesehatan, Pelatihan Pelatihan Kesehatan, Balai Penyelenggara Jaminan Kesehatan Sosial, RS Paru Respira, RSJ Grhasia. Berikut merupakan kerangka pemikiran teoritis pada penelitian yaitu:



**Gambar 2.1**  
**Bagan Kerangka Pikir Penelitian**