



LAPORAN PENELITIAN

**KAJIAN YURIDIS TERHADAP BADAN
LAYANAN UMUM (BLU) SEBAGAI
MODEL PENYELENGGARAAN
PELAYANAN PUBLIK**

OLEH

HENNY JULIANI

DIBIAYAI OLEH

**PNBP FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS DIPONEGORO TAHUN
ANGGARAN 2014**

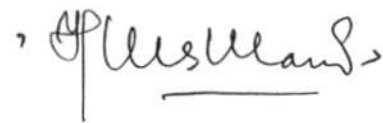
**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
TAHUN 2014**

LEMBAR IDENTITAS DAN PENGESAHAN

1. a. Judul Penelitian : KAJIAN YURIDIS TERHADAP BADAN LAYANAN UMUM (BLU) SEBAGAI MODEL PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK
- b. Bidang Ilmu : Hukum Administrasi Negara/ Hukum Keuangan Negara
2. Ketua Peneliti :
 - a. Nama Lengkap : Henny Juliani, S.H. M.H.
 - b. Jenis Kelamin : Perempuan
 - c. Golongan/Pangkat/NIP: IVB/Pembina Tingkat I/ 196307171988032001
 - d. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
 - e. Bagian : Hukum Administrasi Negara
3. Jumlah Anggota Peneliti : 1 (satu) orang
4. Lokasi Penelitian : Kota Semarang
5. Lama Penelitian : 3 (tiga) bulan
6. Biaya yang diperlukan : Rp. 6.500.000 (enam juta lima ratus ribu rupiah)

Semarang, Juli 2014

Ketua Peneliti,



Henny Juliani, S.H. M.H.
NIP: 196307171988032001

Menyetujui,
Dekan Fakultas Hukum UNDIP



Dr. Yos Johan Utama, S.H. M.Hum.
NIP.196211101987013004

ABSTRAK

Penyelenggaraan negara dalam suatu negara hukum modern bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya (*welfare state*). Dalam mewujudkan hal tersebut, maka pemerintah diberikan wewenang untuk menjalankan fungsi pemerintahan yang dapat berupa kegiatan memimpin masyarakat, mengkoordinasikan kepentingan, menggerakkan potensi, mengawasi, melayani, melindungi masyarakat, dan lain-lain. Hakikat fungsi pemerintah adalah sebagai pelayan masyarakat, dan Badan Layanan Umum (BLU) sebagai institusi pemerintah berperan dalam penyelenggaraan pelayanan tersebut. Hal inilah yang menjadi latar belakang penelitian yang berjudul "Kajian Yuridis terhadap Badan Layanan Umum (BLU) sebagai Model Penyelenggaraan Pelayanan Publik."

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan hukum normatif dengan spesifikasi penelitian deskriptif analitis. Data sekunder di bidang hukum diperoleh melalui studi kepustakaan yang dilanjutkan dengan analisis secara kualitatif.

Hasil penelitian yang diperoleh menggambarkan bahwa ada 3 (tiga) institusi penyelenggara layanan publik yang tidak bertujuan mengejar keuntungan, yaitu institusi birokrasi biasa, BLU, dan Badan Hukum publik (PTN BH dan BPJS). Sedangkan 1 (satu) institusi penyelenggara layanan publik yang lain yang bertujuan mengejar keuntungan adalah BUMN. Secara yuridis BLU bukan merupakan badan hukum karena BLU beroperasi sebagai unit kerja kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah yang bertujuan untuk pemberian layanan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang pengelolaannya berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh instansi induk yang bersangkutan. Apabila diperbandingkan antara Perusahaan Jawatan (Perjan) dengan BLU sebagai model penyelenggaraan pelayanan publik, maka terdapat persamaan maupun perbedaan. Persamaannya yaitu modal awal Perjan dan BLU berasal dari kekayaan negara yang tidak dipisahkan (APBN), keduanya tidak bertujuan mencari keuntungan, keduanya tidak berlaku asas universalitas. Sedangkan perbedaannya adalah bahwa secara yuridis Perjan merupakan badan hukum (perusahaan), sedangkan BLU merupakan instansi di lingkungan pemerintah. Di sisi lain status kepegawaian Perjan adalah PNS, sedangkan PNS yang bekerja pada BLU adalah pegawai yang dipekerjakan pada badan tersebut, kecuali mengubah status hukum kepegawaiannya menjadi pegawai BLU

Kata kunci : BLU, model penyelenggaraan pelayanan publik

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Tuhan yang Maha Esa atas rahmat karunia yang telah diberikanNya, sehingga laporan penelitian yang berjudul "Kajian Yuridis terhadap Badan Layanan Umum (BLU) sebagai Model Penyelenggaraan Pelayanan Publik" dapat terselesaikan. Laporan penelitian ini diajukan dan disusun guna memenuhi persyaratan dalam rangka Tri Dharma Perguruan Tinggi, khususnya bidang penelitian yang dibiayai oleh PNBP Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang Tahun Anggaran 2014.

Pada kesempatan ini disampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Rektor Universitas Diponegoro;
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
3. Para Pembantu Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro;
4. Pihak-pihak yang terkait dengan penelitian ini;

Akhir kata dengan harapan semoga penelitian ini dapat bermanfaat bagi dunia akademik dan bagi penulisan-penulisan hukum selanjutnya.

Semarang, Juli 2014

Peneliti

DAFTAR ISI

LEMBAR IDENTITAS DAN PENGESAHAN.....	ii
ABSTRAK.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
DAFTAR ISI.....	v
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	5
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	7
A. Konsep Negara Kesejahteraan Indonesia.....	7
B. Wewenang Pemerintahan.....	8
C. Model Manajemen Pelayanan Publik.....	10
BAB III TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN.....	17
A. Tujuan Penelitian.....	17
B. Manfaat Penelitian.....	17
BAB IV METODE PENELITIAN.....	18
A. Metode Pendekatan.....	18
B. Spesifikasi Penelitian.....	18
C. Jenis dan Sumber Data.....	18
D. Analisis Data.....	19
BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	20
A. Model Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang dilakukan Pemerintah dalam Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat.....	20
B. Kajian Yuridis terhadap Peranan Badan Layanan Umum (BLU) sebagai Penyelenggara Pelayanan Publik.....	38

C. Perbandingan antara Perusahaan Jawatan (Perjan) dengan Badan Layanan Umum (BLU) sebagai Model Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang Mengemban Misi Sosial	55
BAB VI PENUTUP	67
A. Kesimpulan	67
B. Saran	68
DAFTAR PUSTAKA	69
LAMPIRAN	

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tujuan nasional sebagaimana ditegaskan dalam Alinea IV Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera, berkedaulatan rakyat, dan demokratis dengan mengutamakan kesatuan dan persatuan bangsa, berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tujuan nasional tersebut dilaksanakan melalui penyelenggaraan negara oleh pemerintah sebagai pengembalian kedaulatan rakyat. Hal tersebut diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan pemerintahan umum dan kegiatan pembangunan pada segala aspek kehidupan bangsa.

Peranan pemerintah yang sedemikian besar tersebut merupakan manifestasi dari dianutnya ajaran negara hukum modern yang dikenal dengan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), pemerintah ditempatkan sebagai pihak yang bertanggungjawab atas kesejahteraan rakyatnya. Oleh karena itu maka pemerintah terlibat aktif dalam segala aspek kehidupan rakyatnya dengan mencampuri kehidupan ekonomi maupun sosial di samping tentunya tetap menjaga ketertiban dan keamanan.

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar. Berdasarkan ketentuan tersebut maka penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan yang dilaksanakan oleh Presiden dalam negara kesatuan Republik Indonesia merupakan

bentuk sentralisasi yang berarti seluruh bidang-bidang pemerintahan diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Di sisi lain dikenal pula penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan yang tidak hanya dijalankan oleh pemerintah pusat tetapi diselenggarakan oleh pemerintahan daerah dalam bentuk desentralisasi.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam bentuk desentralisasi berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberi wewenang kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Desentralisasi dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memerhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, oleh karena itu menjadi tanggung jawab daerah pula dalam mewujudkan tujuan nasional.

Untuk mewujudkan tujuan nasional maka pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus bersinergi dalam memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, amanat tersebut mengandung makna negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administrasi.

Menurut H.A. Muin Fahmal, pejabat administrasi (bestuur) selaku pelaksana kebijakan politik negara mempunyai wewenang

sebagaimana diperintahkan undang-undang. Berfungsi memimpin masyarakat, mengendalikan pemerintahan, memberi petunjuk, menghimpun aspirasi, menggerakkan potensi, memberi arah, mengkoordinasikan kegiatan, membuka kesempatan, memberi kemudahan, mengawasi, menilai, mendukung, membina, melayani, mendorong, dan melindungi masyarakat. Hakikat fungsi pemerintah (pejabat administrasi) adalah sebagai pelayan masyarakat.¹

Pelayanan publik menurut Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah

“kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.”

Selanjutnya menurut Pasal 1 angka 2:

“Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut sebagai penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.”

Menurut Mediya Lukman, institusi penyelenggara layanan publik dapat digolongkan ke dalam 3 (tiga) bentuk yakni institusi birokrasi biasa dengan derajat otonomi dan kemandirian yang terbatas atau tidak ada sama sekali, BLU/D sebagai institusi yang semi otonom, dan BUMN/D sebagai institusi publik/negara yang benar-benar otonom dalam mengelola setiap sumber daya dan pembuatan keputusan.² Dalam perkembangan selanjutnya setelah keluarnya Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi

¹ H. A. Muin Fahmal, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), halaman 70

² Mediya Lukman, *Badan Layanan Umum dari Birokrasi Menuju Korporasi*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2013), halaman 5

maka ditambahkan 1 (satu) bentuk lagi institusi penyelenggara layanan publik yang memiliki otonomi dan diskresi jauh lebih besar daripada institusi /organisasi publik yang berbentuk BLU yaitu BPJS dan PTN badan hukum.³

Dari beberapa institusi penyelenggara layanan publik tersebut, yang cukup menarik untuk diamati dan dikaji lebih mendalam adalah dalam bentuk Badan Layanan Umum (BLU). Hal itu berawal dari adanya suatu pemikiran bahwa setelah berlakunya Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara hanya diatur adanya 2 (dua) bentuk BUMN saja yaitu Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Persero), sedangkan bentuk Perusahaan Jawatan (Perjan) tidak dikenal lagi karena Pasal 93 ayat (1) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN menyatakan bahwa dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-undang ini berlaku semua BUMN yang berbentuk Perusahaan Jawatan (Perjan) harus telah diubah bentuknya menjadi Perusahaan Umum (Perum) ataupun Perusahaan Perseroan (Persero). Selanjutnya keberadaan Perusahaan Jawatan (Perjan) yang mempunyai tujuan untuk menyelenggarakan pelayanan umum tanpa bermaksud mencari keuntungan digantikan oleh Badan Layanan Umum (BLU), kalau dapat dikatakan demikian.

Konsep penyelenggaraan layanan publik dalam bentuk Badan Layanan Umum (BLU) didasarkan pada Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, walaupun juga didukung oleh berbagai peraturan perundang-undangan lainnya yaitu Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab

³ *Ibid*, halaman 244.

Keuangan Negara; Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik; maupun Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Badan Layanan Umum menurut Pasal 1 angka 23 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara adalah:

Instansi di lingkungan Pemerintah 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

Selanjutnya dalam Penjelasan Umum Undang-undang tersebut ditegaskan bahwa pelayanan kepada masyarakat tersebut diperlukan dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Selain itu juga dinyatakan bahwa kekayaan Badan Layanan Umum merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan serta dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk menyelenggarakan kegiatan Badan Layanan Umum yang bersangkutan. Berkenaan dengan itu, rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja Badan Layanan Umum disusun dan disajikan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah. Adapun pembinaan keuangan Badan Layanan Umum dilakukan oleh Menteri Keuangan, sedangkan pembinaan teknis dilakukan oleh menteri yang bertanggung jawab atas bidang pemerintahan yang bersangkutan.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka akan dilakukan penelitian dengan judul: KAJIAN YURIDIS TERHADAP BADAN LAYANAN UMUM (BLU) SEBAGAI MODEL PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK.

B. Perumusan Masalah

Penelitian ini akan mengajukan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah model penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat?
2. Bagaimanakah kajian yuridis terhadap peranan Badan Layanan Umum (BLU) sebagai penyelenggara pelayanan publik?
3. Bagaimanakah perbandingan antara Perusahaan Jawatan (Perjan) dengan Badan Layanan Umum (BLU) sebagai model penyelenggaraan pelayanan publik yang mengemban misi sosial?

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Negara Kesejahteraan Indonesia

Tujuan nasional Indonesia yang dituangkan dalam Alinea IV Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan komitmen bangsa Indonesia dan menjadi tugas negara untuk mewujudkannya. Berdasarkan rumusan Alinea IV Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, maka Indonesia menganut konsep negara hukum baru yang lebih dinamis yakni yang dikenal dengan istilah *welfare state* (negara kesejahteraan) atau negara hukum materiil. Di dalam negara hukum modern *welfare state* ini tugas pemerintah bukan lagi sebagai penjaga malam dan tidak boleh pasif tetapi harus aktif turut serta dalam kegiatan masyarakat sehingga kesejahteraan bagi semua orang tetap terjamin. Jadi di dalam *welfare state* pemerintah itu disertai *bestuurzorg* yaitu penyelenggaraan kesejahteraan umum.⁴

Berkaitan dengan konsep negara kesejahteraan yang merupakan revisi dari konsep negara pasif, Asshiddiqie sebagaimana dikutip oleh W Riawan Tjandra menguraikan bahwa dalam konsep negara kesejahteraan ini, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat banyak. Perkembangan inilah yang memberikan legalisasi bagi 'negara intervensionis' abad ke 20. Negara justru perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat. Walhasil dengan intervensi ini fungsi negara juga meliputi kegiatan-kegiatan yang sebelumnya berada di luar jangkauan fungsi

⁴ SF Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1987), halaman 45

negara, seperti memperluas ketentuan pelayanan sosial kepada individu dan keluarga dalam hal-hal khusus seperti 'social security', kesehatan, kesejahteraan sosial, pendidikan, dan pelatihan serta perumahan.⁵

Soekanto dalam W. Riawan Tjandra menyatakan apabila semula negara hanya dipandang sebagai *instrument of power*, maka mulai timbul aliran-aliran yang menganggap negara sebagai *agency of service*, maka timbullah konsep *welfare state* yang terutama memandang manusia tidak hanya sebagai individu, akan tetapi juga sebagai anggota atau warga dari kolektiva dan bahwa manusia bukanlah semata-mata merupakan alat kepentingan kolektiva akan tetapi juga untuk tujuan diri sendiri.⁶

Dalam mencapai tujuan bernegara dan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat tersebut, pemerintah memperoleh suatu kewenangan untuk mengelola keuangan negara sehingga tugas-tugas negara tersebut dapat segera diwujudkan. Kewenangan negara tersebut diperoleh pemerintah berdasarkan Pasal 23 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dimana Pasal 1 angka 1 merumuskan bahwa keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

B. Wewenang Pemerintahan

Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR berpendapat bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan

⁵ W Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya, 2008), halaman 9.

⁶ *Ibid*, halaman 11-12

kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).⁷

Dalam negara hukum, wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Menurut HD van Wijk/WillemKonijnenbelt sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, atribusi, delegasi, dan mandat didefinisikan sebagai berikut:⁸

- a. atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat Undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Dalam kajian Hukum Administrasi Negara, mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum: "Tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban." Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (atributaris). Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada

⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja GrafindoPersada, 2013), halaman 99

⁸ *ibid*, halaman 102

pada pemberi delegasi (delegans) tetapi beralih pada penerima delegasi (delegataris). Sementara pada mandat, penerima mandat (mandataris) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans), tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandans.⁹

Bagi negara yang bersifat *welfare state*, asas legalitas saja tidak cukup sehingga dibutuhkan adanya kebebasan bertindak (*freies ermessen/diskresi*) dari pemerintah untuk lebih mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan (*doelmatigheid*) yaitu memberikan pelayanan umum atau mengusahakan kesejahteraan rakyat di samping tentunya tetap memberikan perlindungan bagi seluruh rakyat. Meskipun kepada pemerintah dalam arti eksekutif saja yang diberikan wewenang bebas (*freies ermessen/diskresi*), namun penggunaannya harus tetap dalam batas-batas yang diberikan oleh hukum yang berlaku, dengan demikian penggunaannya tetap dapat dipertanggungjawabkan.

C. Model Manajemen Pelayanan Publik

Terminologi pelayanan publik dapat kita jumpai di tengah masyarakat (media cetak, televisi, dan internet) secara beragam. Dalam berbagai media tersebut terkadang mereka menggunakan istilah/terminologi pelayanan publik, pelayanan masyarakat, ataupun pelayanan umum secara bergantian dan memang pada kenyataannya konsep dan definisinya boleh dikatakan relatif sama dan tidak ada konsep yang baku mengenai terminologi istilah ini. Kalau kita mengambil padanannya ke dalam bahasa Inggris, kita dapat menemui terminologi tersebut sebagai *public service*, yang bisa kita artikan secara beragam sebagaimana di atas. Dalam literatur ilmu sosial, terutama dalam penelitian mediaupun definisi *public service* tidak mempunyai standar yang baku. Hal tersebut dinyatakan oleh T.

⁹ *Ibid*, halaman 105-106

Syvertsen sebagaimana dikutip oleh Mediya Lukman.¹⁰ Akan tetapi, ada suatu konsep yang bisa diterima secara umum bahwa pengertian pelayanan publik/umum/masyarakat bisa dijabarkan sebagai pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah atau institusi-institusi lain atas nama pemerintah kepada masyarakat.¹¹

Ratminto memberikan gambaran tentang model manajemen pelayanan. Menurutnya manajemen pelayanan yang baik hanya akan dapat diwujudkan apabila penguatan posisi tawar pengguna jasa pelayanan mendapatkan prioritas utama. Dengan demikian, pengguna jasa diletakkan di pusat yang mendapatkan dukungan dari (a) sistem pelayanan yang mengutamakan kepentingan masyarakat, khususnya pengguna jasa, (b) kultur pelayanan dalam organisasi penyelenggara pelayanan, dan (c) sumber daya manusia yang berorientasi pada kepentingan pengguna jasa. Penguatan posisi tawar yang dimaksudkan untuk menyeimbangkan hubungan antara penyelenggara pelayanan dan pengguna jasa pelayanan ini juga harus diimbangi dengan berfungsinya mekanisme 'voice' yang dapat diperankan oleh media, Lembaga Swadaya Masyarakat, Organisasi Profesi, dan Ombudsman atau lembaga banding. Model ini dapat dilihat ilustrasinya pada Gambar 1. Model Manajemen Pelayanan¹² pada halaman 12.

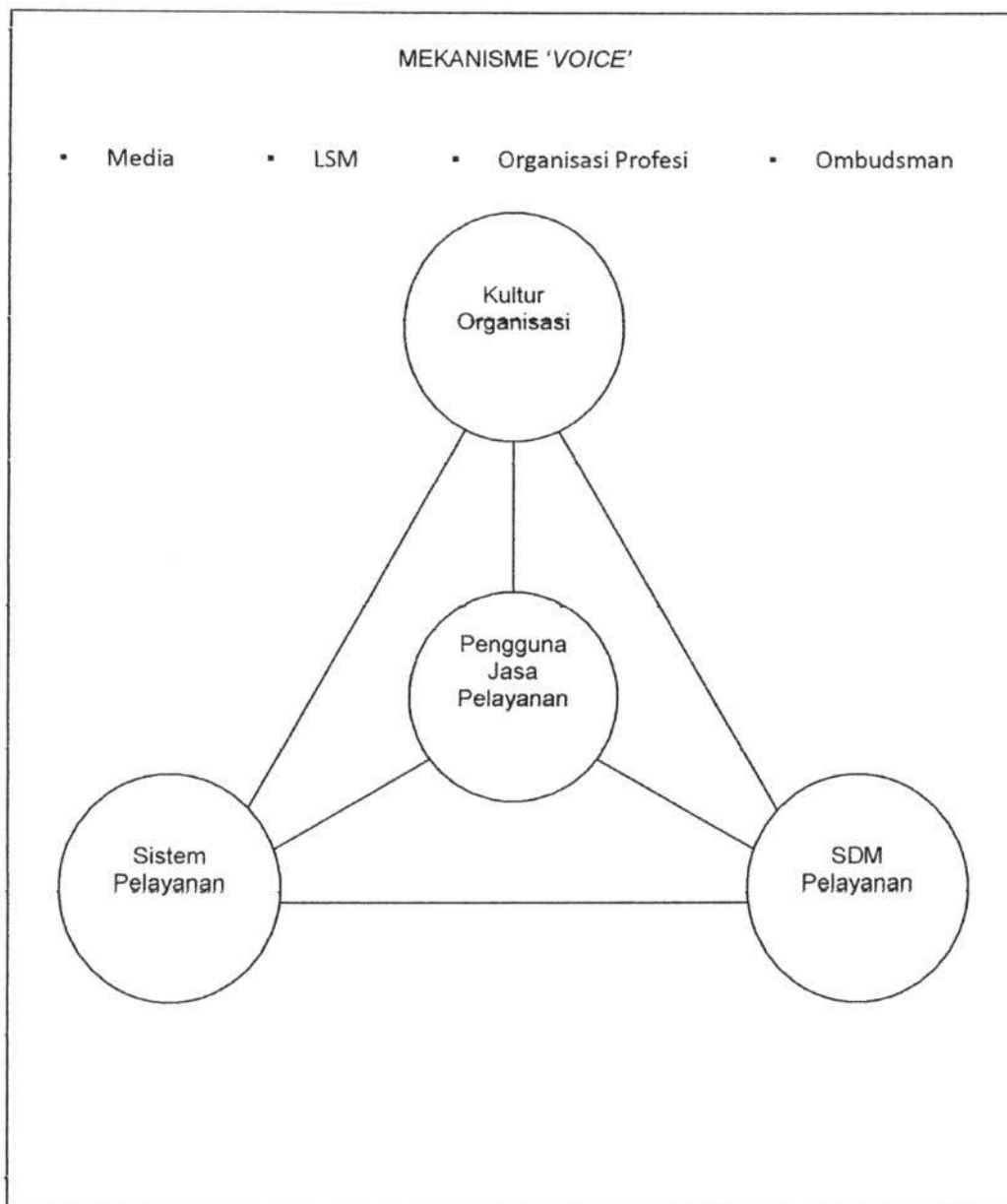
Dalam model manajemen pelayanan, salah satu faktor yang harus ada agar dapat diselenggarakan pelayanan yang berkualitas adalah adanya budaya pelayanan yang berorientasi kepada kepentingan pelanggan atau pengguna jasa. Menurut Sethia dan Glinow sebagaimana dikutip oleh Ratminto dan Atik Septi Winarsih, dibedakan adanya empat macam budaya organisasi, yaitu:¹³

¹⁰ Mediya Lukman, *op cit*, halaman 15

¹¹ *Loc cit*

¹² Ratminto dan Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), halaman 53

¹³ *ibid*, halaman 118-119



Gambar 1. Model Manajemen Pelayanan¹⁴

- a. *Apathetic Culture*, dalam tipe ini perhatian anggota organisasi terhadap hubungan antar manusia maupun perhatian terhadap kinerja pelaksanaan tugas, dua-duanya rendah. Di sini penghargaan diberikan terutama berdasarkan permainan politik dan pemanipulasian orang-orang lain.

¹⁴ *ibid*, halaman 54

- b. *Caring Culture*, budaya organisasi tipe ini dicirikan oleh rendahnya perhatian terhadap kinerja dan tingginya perhatian terhadap hubungan antar manusia. Penghargaan lebih didasarkan atas kepaduan tim dan harmoni, dan bukan didasarkan atas kinerja pelaksanaan tugas.
- c. *Exacting Culture*, ciri utama *exacting culture* adalah bahwa perhatian terhadap orang sangat rendah, tetapi perhatian terhadap kinerja sangat tinggi. Di sini secara ekonomis, penghargaan sangat memuaskan tetapi hukuman atas kegagalan yang dilakukan juga sangat berat. Dengan demikian tingkat keamanan pekerjaan menjadi sangat rendah.
- d. *Integrative Culture*, dalam organisasi yang memiliki budaya *integrative*, maka perhatian terhadap orang maupun perhatian terhadap kinerja keduanya sangat tinggi.

Ivancevich, Lorenzi, Skinner dan Crosby dalam Ratminto dan Atik Septi Winarsih mendefinisikan budaya kinerja sebagai suatu situasi kerja yang memungkinkan semua karyawan dapat melaksanakan semua pekerjaan dengan cara terbaik yang dapat dilakukannya. Budaya kinerja tersebut akan dapat memberikan kontribusi yang besar dalam peningkatan kualitas pelayanan apabila organisasi memiliki budaya organisasi yang bertipe *integrative*, dan birokrat-birokrat yang ada dalam organisasi itu telah mengadopsi 10 semangat kewirausahaan sebagaimana disampaikan oleh Osborne dan Gaebler, sebagai berikut:

- a. Mengarahkan ketimbang mengayuh;
- b. Memberi wewenang kepada masyarakat;
- c. Menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan;
- d. Menciptakan organisasi yang digerakkan oleh misi ketimbang oleh peraturan;
- e. Lebih berorientasi pada hasil, bukan input;
- f. Berorientasi pada pelanggan, bukan birokrasi;

- g. Berorientasi wirausaha;
- h. Bersifat antisipatif;
- i. Menciptakan desentralisasi;
- j. Berorientasi pada pasar.

Organisasi yang memiliki tiga ciri tersebut di atas (budaya kinerja, budaya organisasi bertipe *integrative*, dan mengadopsi 10 semangat kewirausahaan) disebut organisasi yang memiliki budaya pelayanan.¹⁵

Pasal 4 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menegaskan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

- a. Kepentingan umum;
- b. Kepastian hukum;
- c. Kesamaan hak;
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. Keprofesionalan;
- f. Partisipatif;
- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h. Keterbukaan;
- i. Akuntabilitas;
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. Ketepatan waktu; dan
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Badan Layanan Umum (BLU) sebagai model penyelenggaraan pelayanan publik mendapatkan fleksibilitas, diskresi dan otonomi dalam tata kelolanya. Badan Layanan Umum (BLU) juga sejalan dengan reformasi manajemen publik yang populer di tahun 1990an yaitu *New Public Management* yang berorientasi pada kinerja, sebagaimana dikemukakan antara lain oleh David Osborne dan Ted Gaebler dengan meluncurkan buku yang berjudul *Reinventing Government*.

Secara singkat, *New Public Management* menekankan bagaimana instansi publik memperlakukan warga masyarakat atau

¹⁵ *Ibid*, halaman 120-121

publik sebagai pelanggan (*customer*). Pimpinan organisasi publik harus menemukan cara-cara baru dalam mencapai hasil atau dengan cara meng"ala swastakan" fungsi-fungsi dan pekerjaan yang sebelumnya dikerjakan oleh pemerintahan. Pimpinan organisasi publik seharusnya mengurangi pekerjaan yang harus mereka lakukan (*steering*) dan sebisa mungkin melalui kontrak ataupun bentuk atau pengaturan yang lain dan bukan dengan melakukan semua pekerjaan (*rowing*)¹⁶.

Badan Layanan Umum (BLU) selain sejalan dengan *New Public Management* juga sejalan dengan agensifikasi apabila dilihat dari penekanannya terhadap tata kelola yang lebih memerhatikan prinsip efisiensi dan efektivitas. Oleh karena itu teori agensi sangat mendukung kinerja Badan Layanan Umum (BLU).

Agency theory merupakan teori yang menjelaskan tentang hubungan kontraktual antara pihak yang mendelegasikan pengambilan keputusan tertentu (*principal/pemilik/pemegang saham*) dengan pihak yang menerima pendelegasian tersebut (*agent/direksi/manajemen*). *Agency theory* memfokuskan pada penentuan kontrak yang paling efisien yang memengaruhi hubungan *principal* dan *agen*.¹⁷

Menurut Yamamoto maupun Tolofari, dalam administrasi publik, pemerintah adalah *principal* yang mengontrak untuk membeli layanan publik dari *agen*. *Agen* itu idealnya adalah badan atau lembaga/organ pemerintah eksternal dan semi otonom dalam menyediakan jasa layanan publik.¹⁸

Badan Layanan Umum (BLU) sebagai model penyelenggaraan pelayanan publik telah sejalan dengan konsep *New Public Management* maupun agensifikasi, maka dalam tata kelolanya dapat

¹⁶ *Op cit*, Mediya Lukman, halaman 55

¹⁷ Ridwan Khaerandy dan Camelia Malik, *Good Corporate Governance*, (Yogyakarta: Total Media, 2007), halaman 16.

¹⁸ Mediya Lukman, *op cit*, halaman 71-72.

menyimpang dari asas universalitas sebagaimana dikenal dalam pengelolaan keuangan negara. Dalam pengelolaan keuangan negara dikenal asas-asas sebagai berikut: ¹⁹

- a. Asas kesatuan, menghendaki agar semua pendapatan dan belanja negara disajikan dalam satu dokumen anggaran;
- b. Asas universalitas, mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran;
- c. Asas tahunan, membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu; dan
- d. Asas spesialisitas, mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.

Setelah berlakunya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dikenal pula asas-asas baru dalam pengelolaan keuangan negara sebagai *best practices*, antara lain:

- Akuntabilitas berorientasi pada hasil;
- Profesionalitas;
- Proporsionalitas;
- Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;
- Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Menurut Pasal 68 ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, kekayaan Badan Layanan Umum merupakan kekayaan negara/daerah yang tidak dipisahkan serta dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk menyelenggarakan kegiatan Badan Layanan Umum yang bersangkutan. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka tata kelola keuangan Badan Layanan Umum juga mengacu pada ketentuan pengelolaan keuangan negara.

¹⁹ Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011), halaman 22

BAB III

TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

A. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah tersebut di atas , maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui model penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat.
2. Untuk mengetahui kajian yuridis terhadap peranan Badan Layanan Umum (BLU) sebagai penyelenggara pelayanan publik.
3. Untuk mengetahui perbandingan antara Perusahaan Jawatan (Perjan) dengan Badan Layanan Umum (BLU) sebagai model penyelenggaraan pelayanan publik yang mengemban misi sosial.

B. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk menambah dan melengkapi informasi kepada masyarakat tentang kajian secara yuridis terhadap Badan Layanan Umum (BLU) sebagai model penyelenggaraan pelayanan publik
2. Secara akademis penelitian ini diharapkan dapat memberikan jawaban atas ketiga permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini sehingga bermanfaat dalam memberikan pemahaman secara yuridis mengenai kajian terhadap Badan Layanan Umum (BLU) sebagai model penyelenggaraan pelayanan publik.

BAB IV METODE PENELITIAN

A. Metode Pendekatan

Masalah pokok dalam penelitian ini adalah kajian yuridis terhadap Badan Layanan Umum (BLU) sebagai model penyelenggaraan pelayanan publik. Masalah tersebut dikaji dari sudut pandang hukum dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, karena masalah yang akan diteliti tersebut berhubungan erat dengan *law in book*. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian yang dilakukan dari data sekunder.

B. Spesifikasi Penelitian

Untuk mendekati permasalahan dipergunakan spesifikasi penelitian deskriptif analitis, yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum yang mendukung penyelesaian permasalahan untuk selanjutnya dilakukan analisa secara kritis terhadap permasalahan tersebut.

C. Jenis dan Sumber Data

Dengan menggunakan pendekatan hukum normatif, maka data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Ronny Hanityo Soemitro menyatakan bahwa:²⁰

Data di bidang hukum (dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya) dapat dibedakan menjadi:

a. Bahan-bahan hukum primer:

I. Norma dasar Pancasila

²⁰ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), halaman 11-12

2. Peraturan dasar: batang tubuh UUD 1945, Ketetapan-ketetapan MPR
3. Peraturan perundang-undangan
4. Bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, misalnya: hukum adat
5. Yurisprudensi
6. Traktat

(Bahan-bahan tersebut di atas mempunyai kekuatan mengikat)

- b. Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, adalah: rancangan peraturan-peraturan perundang-undangan hasil karya ilmiah para sarjana; hasil-hasil penelitian.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya: bibliografi; indeks kumulatif

D. Analisis Data

Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, artinya data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan disajikan dalam bentuk uraian berdasarkan kategori permasalahan dalam penelitian ini.

BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Model Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang dilakukan Pemerintah dalam Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat.

Pelayanan publik menurut Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah

“Kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.”

Selanjutnya menurut Pasal 1 angka 2,

“Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut sebagai penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.”

Menurut Mediya Lukman, institusi penyelenggara layanan publik dapat digolongkan ke dalam 3 (tiga) bentuk yakni institusi birokrasi biasa dengan derajat otonomi dan kemandirian yang terbatas atau tidak ada sama sekali, BLU/D sebagai institusi yang semi otonom, dan BUMN/D sebagai institusi publik/negara yang benar-benar otonom dalam mengelola setiap sumber daya dan pembuatan keputusan.²¹ Dalam perkembangan selanjutnya setelah keluarnya Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Jaminan Sosial, dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi maka ditambahkan 1 (satu) bentuk lagi institusi penyelenggara layanan publik yang memiliki otonomi dan diskresi jauh lebih besar dari pada

²¹ Mediya Lukman, *Loc. cit*

institusi/organisasi publik yang berbentuk BLU yaitu BPJS dan PTN badan hukum.²²

1. Institusi Birokrasi, Badan Layanan Umum/Daerah (BLU/D), dan Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/D) sebagai Penyelenggara Pelayanan Publik.

Secara kelembagaan dengan menggunakan konsep pengagenan (*agencification*) unit pemerintah sebagaimana yang telah berkembang di negara-negara maju serta dengan mengacu pada Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, institusi penyelenggara atau penyedia pelayanan publik pemerintah menurut Mediya Lukman dapat dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) bentuk yang ragam perbedaannya dapat ditunjukkan dalam tabel berikut ini:²³

Tabel 1 Ragam Perbedaan Institusi Birokrasi, BLUM, dan BUMN/D.

No.	Ragam Perbedaan	Institusi Birokrasi (Pusat dan Daerah)	BLU/D	BUMN/D
1.	Status Hukum	Bukan Badan Hukum atau Subjek Hukum	Bukan Badan Hukum atau Subjek Hukum	Badan Hukum dan Subjek Hukum
2.	Kekayaan	Tidak Dipisahkan	Tidak Dipisahkan	Dipisahkan
3.	Motif	Nirlaba	Nirlaba	Pengejaran Keuntungan
4.	Kemandirian	Tidak Otonom	Semi Otonom	Otonom
5.	Pola Pengelolaan Keuangan	Tidak Fleksibel	Fleksibel	Sangat Fleksibel
6.	Sumber Dana	APBN/APBD	APBN/APBD dan Dana Operasional Sendiri (dari konsumen)	Dana Operasional Sendiri (dari konsumen)
9	Perpajakan	Bukan subjek pajak (Badan)	Bukan subjek pajak (Badan)	Bukan subjek pajak (Badan)

²² *Ibid*, halaman 244

²³ Mediya Lukman halaman 38

10	Penggunaan standar akuntansi	Standar Akuntansi Pemerintah	Standar Akuntansi Pemerintah dan Standar Akuntansi Keuangan (<i>hybrid</i>)	Standar Akuntansi Keuangan
----	------------------------------	------------------------------	---	----------------------------

a. Institusi Birokrasi

Badan / lembaga pemerintah sebagai institusi birokrasi dalam memberikan pelayanan publik lebih bersifat administratif, pembuat peraturan dan kebijakan, serta penegakan hukum. Dalam hal bertindak sebagai regulator, maka badan/ lembaga tersebut lebih memfokuskan pada formulasi penetapan tujuan, perencanaan pemerintah, pembuatan aturan dan penetapan standar bagi institusi pemerintah sendiri maupun bagi sektor swasta. Badan/ lembaga ini juga dapat melakukan pembinaan, monitoring, pengawasan, inspeksi audit (internal maupun eksternal) dan bahkan dapat melakukan penindakan, pemberian sanksi maupun penghargaan. Unit organisasi pada badan/ lembaga ini dapat didelegasikan kepada instansi-instansi di bawahnya yang biasanya dijalankan melalui rantai komando, hierarkhis atau berjenjang.

Selain bertindak sebagai regulator, badan/ lembaga ini biasanya juga melakukan pelayanan yang bersifat administratif yakni penyediaan dokumen-dokumen resmi yang diterbitkan oleh pemerintah pusat dan daerah. Secara sederhana, kelompok badan/ lembaga pelayanan publik ini dilaksanakan oleh kementerian negara/ lembaga teknis tertentu, institusi dalam bidang hukum, militer yang secara struktural berada di bawah presiden serta badan/ lembaga pemerintah yang secara struktural tidak berada secara langsung di bawah presiden. Sifat layanan yang diberikan pada umumnya adalah mandatori dan monopoli, artinya layanan yang diberikan merupakan amanat yang diberikan oleh Undang-undang yang harus disediakan

oleh negara dan tidak dapat diselenggarakan oleh institusi swasta.

Karakteristik utama dari badan/lembaga yang menyelenggarakan kegiatan administratif pemerintahan dan penyediaan regulasi adalah keketatan dalam menerapkan sistem birokrasi, yang berarti bahwa institusi ini dalam menjalankan roda organisasi harus mengikuti prinsip-prinsip hierarkhis, birokratis, dan level kepangkatan dalam menjalankan roda organisasi. Pejabat di level bawah ditunjuk/diangkat oleh pejabat yang lebih tinggi, dan bahkan dewasa ini pejabat yang lebih rendah harus melakukan kontrak kinerja dengan pejabat yang lebih tinggi. Badan/lembaga ini tidak diberikan otonomi yang luas dan fleksibel dalam menjalankan aktivitas pemerintahan, terutama dalam hal pengelolaan keuangan, pengelolaan aset/barang, personalia, dan kelembagaan karena telah ditetapkan secara tegas oleh pimpinan organisasi yang lebih tinggi, ditambah ketatnya aturan yang harus dijadikan pedoman dalam melakukan manajemen organisasi.

Oleh karena institusi birokrasi didirikan berdasarkan amanat undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah, dan peraturan lainnya yang dilaksanakan dalam rangka pelayanan publik dan pelaksanaan tugas-tugas pokok pemerintahan, maka segala aset dan kekayaan yang dimiliki oleh instansi birokrasi ini merupakan kekayaan negara/daerah yang tidak dipisahkan. Yang dimaksud dengan kekayaan negara yang tidak dipisahkan adalah bahwa kekayaan (benda/harta berwujud atau tidak) yang berasal dari APBN/APBD ataupun lainnya, namun tidak diperkenankan untuk diinvestasikan oleh pemerintah pusat/daerah sendiri. Sumber dana yang digunakan untuk membeli segala aset yang

diperlukan oleh instansi birokrasi biasa ini berasal dari APBN/APBD yang sebagian besarnya berasal dari pembayaran pajak masyarakat, pinjaman, ataupun sumber pendapatan lainnya yang sah.

Misi yang dijalankan oleh institusi birokrasi melekat pada misi yang diemban oleh suatu negara dan pemerintahan. Institusi birokrasi merupakan alat negara untuk mencapai misi bernegara secara umum. Sistem dan administrasi pemerintahan dijalankan secara terpusat dan kaku/ketat, hirarkhis, birokratis, atau bahkan cenderung militeris, tanpa adanya diskresi dan otonomi yang diberikan kepada unit atau instansi pemerintahan (birokrasi Weberian). Distribusi anggaran dan keuangan menggunakan mekanisme dan kontrol satu garis yang terpusat dan selanjutnya diteruskan ke lini yang paling bawah (*a line-item control*). Mekanisme kontrol dalam institusi birokrasi ini dibangun bersama dengan parlemen yang dipilih oleh rakyat dari sebuah pertarungan politik melalui pemilihan umum. Tidak hanya itu, kontrol dan akuntabilitas dengan derajat yang lebih tinggi dan dipertanggungjawabkan kepada unit atau lini organisasi yang lebih tinggi diukur dari seberapa jauh melakukan *standard operating procedure* (SOP) secara benar dan kepatuhan terhadap aturan yang dibuat.²⁴

b. Badan Layanan Umum/Daerah

BLU/D merupakan instansi atau organisasi pemerintah yang memberikan pelayanan publik dengan tujuan memaksimalkan pelayanan publik tanpa mengutamakan pencarian keuntungan. Instansi yang berbentuk BLU/D pada awalnya adalah institusi birokrasi pemerintah biasa dalam kementerian negara/lembaga ataupun unit kantor yang berada

²⁴ *Ibid*, halaman 30-31

langsung secara struktural di bawah kementerian/lembaga induknya ataupun pemerintah daerah. Namun demikian, di samping sebagai unit organisasi/satker tersebut berada di bawah kementerian /lembaga ataupun SKPD di daerah yang merupakan instansi pengguna APBN/APBD, sebagian dari satker kementerian/lembaga dan pemerintah daerah tersebut juga menerima pendapatan dari masyarakat dalam bentuk PNBPN/lain-lain PAD yang sah. Jadi ada dua mekanisme pengelolaan keuangan negara/daerah yang berlaku pada instansi pemerintah tersebut, yakni pengelolaan pengeluaran dan pengelolaan penerimaan. Dual praktek tersebut telah lama diterapkan oleh instansi pemerintah (pusat dan daerah) yang memungut dana masyarakat di satu sisi dan memberikan jasa layanan kepada masyarakat di sisi lain. Dengan sistem pengelolaan penerimaan negara/daerah yang dilakukan sesuai dengan mekanisme lama tersebut berarti semua pendapatan harus disetorkan ke kas negara/daerah terlebih dahulu sebelum dibelanjakan oleh instansi/satker yang memungut. Mekanisme pengelolaan negara melalui mekanisme PNBPN, contohnya pada pemerintah pusat ini dulu dilakukan dengan menggunakan sistem berdasarkan DIKS (Daftar Isian Kegiatan Suplemen) sebelum lahirnya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Dengan lahirnya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004, dan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, sistem atau mekanisme pengelolaan penerimaan negara berubah drastis, yakni dengan diberikannya fleksibilitas kepada instansi yang mengatur penerimaan negara. Mekanisme pengelolaan keuangan BLU/D

tidak mengharuskan untuk menyetorkan semua penerimaan negara/daerah yang telah dipungut sebelum menggunakannya untuk dana operasional. Dengan kata lain instansi BLU/D bisa menggunakan semua penerimaan negara/daerah secara langsung untuk belanja BLU/D yang bersangkutan. BLU/D tidak hanya diberikan kewenangan khusus dalam mengelola penerimaan dan keuangan negara/daerah, tapi BLU/D juga diberikan fleksibilitas dalam mengelola aset dan sumber daya manusia sebagaimana halnya Badan Usaha Milik Negara/BUMN. Kewenangan khusus ini sebenarnya tidak berlaku pada institusi birokrasi yang mengelola PNBP/lain-lain PAD yang sah selain dari BLU/D.

Pemisahan (*aggregation*) sistem tata kelola keuangan instansi pemerintah yang menerima pendapatan masyarakat dalam bentuk satker biasa (institusi birokrasi) dengan satker BLU/D merupakan cara pemerintah untuk melakukan debirokratisasi terhadap instansi pelayanan publik. Praktek debirokratisasi atau *distributed governance* ala bisnis atau korporasi ini diterapkan pada institusi birokrasi yang menerima PNBP/lain-lain PAD yang sah, dengan tujuan agar instansi pemerintah tersebut bisa lebih fokus dan otonom dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat tanpa adanya hambatan struktural dan birokrasi. Oleh karena itu semangat mendistribusikan dan memisahkan unit organisasi pemerintahan ke dalam bentuk BLU/D ini diharapkan juga bisa mewujudkan efisiensi dan produktivitas yang tinggi serta kepuasan pelanggan dalam penyediaan layanan publik.

Oleh karena BLU/D adalah bagian dari kementerian negara/lembaga induk ataupun bagian dari instansi pemerintah/daerah, maka kekayaan negara yang dimiliki oleh

BLU/D otomatis juga merupakan kekayaan negara/daerah yang tidak dipisahkan, sama halnya dengan institusi birokrasi. Walaupun BLU/D memperoleh pendapatan dari layanan yang diberikan, namun hal tersebut diperlakukan sebagai PNBP/lain-lain PAD yang sah. Oleh karena itu segala aset dan barang, ataupun kekayaan negara/daerah dalam bentuk lain yang diperoleh BLU/D otomatis juga merupakan kekayaan milik negara/daerah.

Dari sisi hubungan dengan kementerian negara/lembaga induk atau pemerintah daerah, BLU/D tetaplah bagian yang tidak dipisahkan secara structural dari kementerian induk/pemerintah daerah walaupun beberapa agensi ala BLU/D di negara lain ada yang terpisah dari kementerian induk. Karakteristik khusus dari BLU/D adalah ia diberikan diskresi atau otonomi penyelenggaraan layanan publik untuk mencapai efisiensi dengan tetap berpedoman pada kinerja atas hasil. Sebagai tambahan, bentuk BLU/D dewasa ini tengah berkembang di negara-negara maju dan berkembang sebagai salah satu cara mereformasi pelayanan publik.

Sebenarnya konsep dan bentuk BLU ini lebih mirip dengan Perusahaan Jawatan (Perjan) yang pernah diterapkan oleh pemerintah selama lebih dari 3 (tiga) dekade sebelum konsep tersebut dihapus oleh pemerintah setelah diterbitkannya Undang-undang Nomor 9 Tahun 2003 tentang BUMN. Secara filosofis Perjan dan BLU mempunyai misi yang sama yakni memberikan pelayanan publik dengan tidak mencari keuntungan semata. Kekayaan Perjan ataupun BLU sama-sama merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan. Pembinaan teknis pada BLU dan Perjan dilakukan oleh kementerian teknis dari instansi induknya, sedangkan

pembinaan keuangan dilakukan oleh kementerian keuangan. Secara organisasi Perjan juga memiliki konsep kesamaan dengan BLU, yakni Perjan memiliki direksi dalam menjalankan operasional usaha dan dewan pengawas sebagai pengawas jalannya operasional usaha, demikian juga halnya dengan BLU juga memiliki direksi dan dewan pengawas.

Selain kesamaan ternyata ada juga perbedaan di antara kedua lembaga pemerintah tersebut, yang paling kentara adalah bahwa status Perjan sebagai badan hukum secara otomatis merupakan obyek pajak, sedangkan BLU merupakan bagian dari instansi pemerintah yang bukan merupakan badan hukum sehingga otomatis bukan merupakan obyek pajak. Selain itu penerimaan yang diterima Perjan bukan bagian dari PNBPN, sedangkan penerimaan BLU merupakan PNBPN yang bisa digunakan secara langsung untuk biaya operasional BLU. Dalam hal manajemen sumber daya manusia, pada Perjan semua pegawai adalah pegawai negeri sipil, sebaliknya BLU bisa mempekerjakan pegawai negeri sipil atau non pegawai negeri sipil yang berasal dari profesional dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja dan kualitas layanan BLU tersebut.²⁵

c. Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/D)

BUMN adalah instansi milik pemerintah yang paling banyak diketahui masyarakat dengan beragam layanan usaha mulai dari layanan keuangan (perbankan, asuransi dan dana pension) yang dilakukan oleh bank-bank BUMN/D ataupun perusahaan asuransi milik pemerintah; pertambangan dan energi seperti yang dikelola oleh PT Pertamina dan PT Perusahaan Gas Negara, hingga layanan konstruksi yang dilakukan oleh PT Adhi Karya. BUMN/D memegang peranan

²⁵ *Ibid*, halaman 32-34

penting dalam pelayanan publik masyarakat Indonesia saat ini karena mereka bersentuhan langsung dengan hajat hidup orang banyak, meskipun sebagian dari sahamnya telah dimiliki juga oleh individu atau badan-badan usaha swasta. Tidak hanya itu, peranan BUMN/D dalam perekonomian negara juga sangat krusial terutama dalam menjaga ketersediaan bahan-bahan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat, di samping itu diharapkan juga BUMN/D tersebut mampu menjaga kestabilan harga-harga barang dan jasa dengan kapitalisasi yang dimiliki oleh mereka.

Dalam penyediaan layanan publik, BUMN/D sangat mandiri dan otonom dibandingkan dengan unit organisasi di kelompok institusi birokrasi dan BLU. Walaupun sahamnya dimiliki sepenuhnya atau sebagian oleh pemerintah pusat atau daerah, campur tangan pemerintah pusat atau daerah serta rentang kendali relative jauh lebih sedikit. BUMN/D diberikan keleluasaan secara penuh dalam menjalankan misi usahanya baik itu dari segi pengelolaan keuangan, sumber daya manusia, ataupun organisasi dan kelembagaan. Campur tangan pemerintah pusat atau daerah hanya dalam penetapan kebijakan dan aturan pengelolaan BUMN/D secara umum terutama yang menyangkut hajat hidup orang banyak ataupun hal-hal yang berkaitan dengan perekonomian nasional atau yang bersifat strategis. Modal BUMN/D berasal dari internal mereka sendiri ataupun dari APBN/APBD yang dianggap sebagai penyertaan modal negara dan digolongkan ke dalam bentuk kekayaan negara yang dipisahkan. Misi utama yang diemban oleh BUMN/D ini adalah untuk mencari keuntungan dengan terlibat secara langsung dalam perekonomian nasional

dan memberikan kontribusi ataupun sumbangan pada pendapatan negara/daerah.²⁶

Adapun pengertian memisahkan kekayaan negara berdasarkan Penjelasan Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN adalah sebagai berikut: " Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat."

Berdasarkan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, BUMN digolongkan ke dalam 2 (dua) bentuk yaitu Persero dan Perum. BUMN Persero merupakan BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Sedangkan BUMN Perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Khusus untuk BUMN yang digolongkan ke dalam Persero, maka dapat diubah statusnya menjadi BUMN Persero Terbuka jika modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau Persero yang melakukan penawaran umum. Karakteristik khusus ini tidak bisa dilakukan oleh BUMN Perum.

²⁶ *Ibid*, halaman 35-36

BUMN Persero dapat membentuk 3 (tiga) organ dalam menjalankan misi dan layanan usahanya, yakni Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi, dan Komisaris. RUPS adalah organ tertinggi pada BUMN. Oleh karena BUMN merupakan badan usaha milik publik, pemerintah menugaskan seorang menteri yang mengurus BUMN yang bertindak sebagai RUPS jika seluruh saham Persero dimiliki oleh negara. Sementara itu menteri yang ditugaskan oleh pemerintah tersebut bertindak selaku pemegang saham pada persero dan perseroan terbatas kalau seluruh sahamnya tidak dimiliki oleh negara. Menteri tersebut dapat juga memberikan kuasa dengan hak substitusi kepada perorangan atau badan hukum untuk mewakilinya dalam RUPS. Selanjutnya untuk organ direksi dan komisaris, pengangkatan dan pemberhentian komisaris dan direksi dilakukan oleh RUPS dan jika menteri yang mengurus BUMN bertindak selaku RUPS, pengangkatan dan pemberhentian komisaris dan direksi ditetapkan oleh menteri tersebut.

Berdasarkan 3 (tiga) jenis bentuk kelembagaan organisasi pemerintah yang menyediakan pelayanan publik kepada masyarakat seperti tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa posisi BLU/D dalam bentuk kelembagaan organisasi pemerintah berada di antara instansi birokrasi dan BUMN/D (korporasi). Bentuk dan sistem ataupun manajemen usaha yang dilakukan BLU/D merupakan sistem antara atau gabungan/campuran (*hybrid*) antara institusi birokrasi murni dengan sistem badan usaha atau korporasi seperti BUMN/D.

2. Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTNBH) dan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS)

Dalam sub-sub bab sebelumnya telah diuraikan bahwa dari sudut pandang otonomi organisasi penyelenggaraan pelayanan publik milik pemerintah dibagi dalam 3 (tiga) kelompok, yakni institusi birokrasi, BLU/D, dan BUMN/D. Akan tetapi dengan kelahiran Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi yang juga mengatur masalah otonomi (non akademik) perguruan tinggi, seperti tata kelola dan keuangan, selain itu juga lahirnya Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) sebagai sebuah institusi publik yang menyelenggarakan jaminan sosial (kesehatan dan ketenagakerjaan), maka pembagian tersebut mengalami perubahan.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi sebenarnya merupakan produk hukum pengganti dari Undang-undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan yang keberadaannya telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009 tanggal 31 Maret 2010. Terlepas dari masih adanya kontroversi tentang keberadaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi tersebut, namun berkaitan dengan penelitian ini akan dicoba untuk mengetahui bagaimana tata kelola (non akademik) yang ada pada PTN BLU dengan PTN BH. Dengan merujuk pada aturan mengenai tata kelola perguruan tinggi menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi dengan aturan tata kelola BLU sebagaimana tertuang dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perbendaharaan Negara dan PP Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan BLU, ada beberapa hal yang menjadi

perbedaan dan persamaan mengenai tata kelola non akademik bagi institusi yang menyelenggarakan pelayanan publik ini.

Aturan mengenai tata kelola perguruan tinggi dijabarkan pada bagian ke lima Pasal 62-68 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Dalam pasal-pasal tersebut disebutkan bahwa perguruan tinggi memiliki otonomi (non akademik) dalam hal organisasi, keuangan, kemahasiswaan, ketenagaan, dan sarana prasarana. Prinsip dasar dalam penyelenggaraan otonomi perguruan tinggi adalah akuntabilitas, transparansi, nirlaba, penjaminan mutu, efektivitas dan efisiensi. Undang-undang tersebut juga membagi secara tegas 2 (dua) bentuk penyelenggaraan otonomi PTN, yakni dalam bentuk PTN BLU dan PTN Badan Hukum. PTN Badan Hukum memiliki kekayaan negara yang dipisahkan kecuali tanah, tata kelola dan pengambilan keputusan dilakukan secara mandiri, mengelola dana secara mandiri, transparansi dan akuntabel, mengangkat dan memberhentikan dosen dan tenaga kependidikan, dan wewenang membuka dan menyeenggarakan dan menutup program studi.

Apabila dilihat dari penyelenggaraan otonomi PTN antara PTN BLU dengan PTN BH relatif hampir sama, kecuali dalam hal pengambilan keputusan yang dilakukan oleh manajemen PTN dan pengelolaan keuangan termasuk aset dan pendirian badan usaha. Dilihat dari aturan tersebut PTN BH lebih otonom dari pada PTN BLU. Sebenarnya institusi pemerintah yang diselenggarakan dalam bentuk PTN BLU bisa saja menikmati otonomi sebagaimana yang diterima oleh PTN BH jika aturan-aturannya (pengelolaan keuangan dan barang hingga SDM) diperlonggar sehingga derajat otonominya semakin besar, walaupun kontrol pemerintah melalui akuntabilitas dan kinerja berdasarkan hasil masih besar

sebagaimana yang tertuang dalam doktrin manajemen publik baru atau NPM.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi diundangkan pada dasarnya disebabkan oleh desakan kaum akademisi yang menuntut otonomi yang lebih luas terhadap perguruan tinggi dengan tetap berasaskan sebagai sebuah institusi publik nirlaba. Sedangkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial diundangkan sebagai akibat desakan masyarakat luas dan keinginan pemangku kepentingan untuk merombak sistem jaminan sosial yang ada sekarang ini, karena sistem yang ada dianggap belum mampu melindungi atau memberikan perlindungan sosial terhadap semua lapisan masyarakat. Masih ada sebagian golongan masyarakat (terutama yang berpenghasilan rendah) belum bisa menikmati pelayanan jaminan sosial dan kesehatan yang dapat memberikan keberlangsungan hidup dan kesehatannya secara memadai. Oleh karena itu, pemerintah memandang bahwa perlu dilaksanakan terobosan baru dengan membentuk sebuah sistem jaminan sosial nasional yang akan menjamin hak masyarakat dalam memperoleh jaminan sosial yang bisa dinikmati secara menyeluruh dan terpadu.

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS dibentuk sebagai amanat dari Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. BPJS terdiri dari BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. BPJS Kesehatan menyelenggarakan program jaminan kesehatan, sedangkan BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan program jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun, dan jaminan kematian. PT Jamsostek (Persero), PT Taspen (Persero), PT Asabri (Persero) dan PT Askes (Persero) ditransformasi ke dalam bentuk BPJS Kesehatan maupun BPJS Ketenagakerjaan.

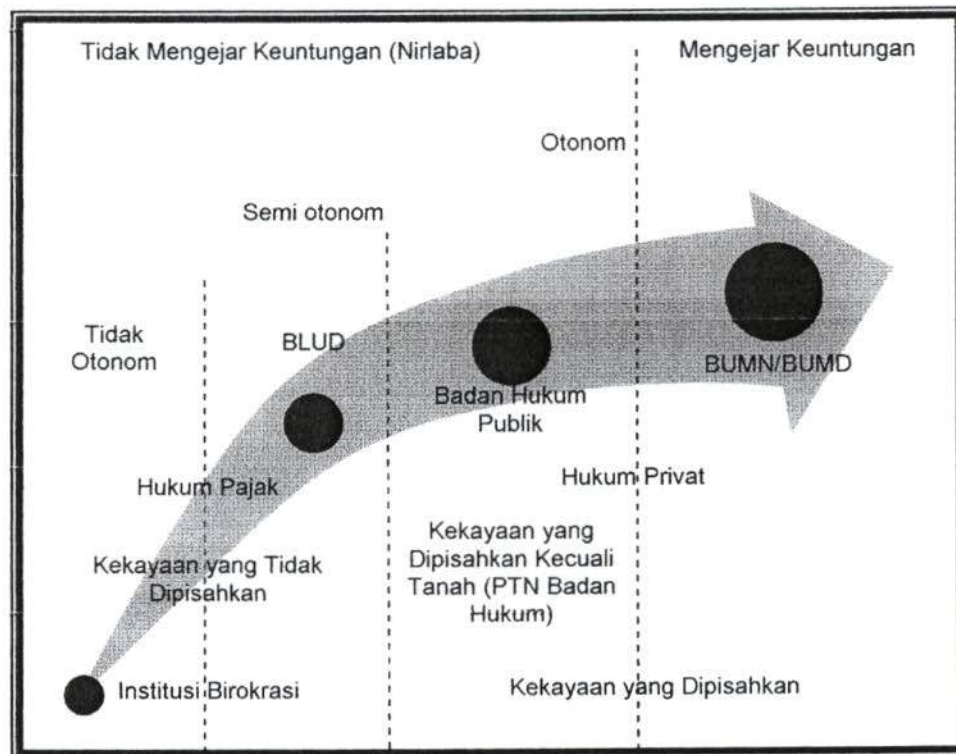
BPJS merupakan institusi publik (milik pemerintah) yang menyediakan layanan publik dan berbentuk badan hukum dengan berprinsip pada kegotongroyongan, nirlaba, keterbukaan, kehati-hatian, akuntabilitas, mortalitas, kepesertaan bersifat wajib, dana amanat, dan hasil pengelolaan dana jaminan sosial seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar-besar kepentingan peserta. Sedangkan asas yang terkandung dalam penyelenggaraan jaminan sosial ini adalah kemanusiaan, manfaat, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan melihat asas dan prinsip yang terkandung dalam BPJS seperti nirlaba dan akuntabilitas, boleh dikatakan prinsip dan asas BPJS tidak jauh berbeda dengan prinsip dan asas yang terkandung pada BLU/D dan PTN BH.²⁷

Dengan lahirnya PTN BH dan BPJS ini sebagai entitas publik dengan motif tanpa mengutamakan pencarian keuntungan atau nirlaba (*non profit* atau *not-for-profit*), maka institusi penyelenggara layanan publik dapat diuraikan menjadi 4 (empat) bagian apabila dilihat dari sudut pandang derajat otonomi dan kebebasan manajerial, sebagaimana dapat dilihat pada Gambar 2 di halaman 36:²⁸

Berdasarkan gambar tersebut di atas, maka dapat dijelaskan hal-hal sebagai berikut: Pertama, institusi birokrasi (biasa) sebagaimana yang dijalankan oleh organisasi pemerintahan pada kementerian negara/lembaga yang biasanya tanpa adanya (kekurangan) diskresi, otonomi tata kelola, dan manajerial. Institusi birokrasi diatur dengan aturan yang ketat (*ruled-based system*), *red-tape*, hirarkhis, dan birokratis.

²⁷ *Ibid*, halaman 241-244

²⁸ *Ibid*, halaman 246 (Mediya Lukman).



Gambar 2 Institusi Penyelenggara Layanan Publik Pemerintah dengan Adanya Badan Hukum Publik

Kedua, institusi publik/pemerintah yang berbentuk BLU sebagai bagian konsep agensifikasi yang diselenggarakan berbeda dengan institusi birokrasi biasa, yakni dengan diberikannya derajat diskresi dan otonomi yang dimiliki oleh BLU baik dalam hal keuangan, pengambilan keputusan, tata kelola, dan kepegawaian walaupun belum sepenuhnya otonom (semi otonom) karena masih terikat dengan organisasi kementerian induk masing-masing dan beberapa ketentuan yang lain.

Ketiga adalah bentuk Badan Hukum Publik (BHP) sebagaimana yang diselenggarakan oleh PTN BH dan BPJS sebagai bentuk terbaru (varian antara BLU dengan BUMN) organisasi penyelenggara layanan publik yang menikmati otonomi dan diskresi jauh lebih besar dari pada institusi/organisasi publik yang berbentuk BLU. Dengan adanya pemisahan kekayaan negara

dan didirikan berdasarkan status tersendiri yang independen dan berbentuk badan hukum (*rechtspersoon*) membuat tata kelola BHP jauh lebih mandiri dan fleksibel. BHP bisa melakukan transaksi bisnis baik melalui BHP sendiri ataupun anak usaha sebagaimana organisasi bisnis/komersial, melakukan investasi jangka pendek ataupun jangka panjang melalui pasar uang, saham, obligasi, ataupun instrumen portofolio lainnya, bahkan melakukan pinjaman di lembaga keuangan bank ataupun bukan bank (dalam dan luar negeri). Singkatnya bentuk ini jauh lebih korporat dari bentuk BLU. Dengan otonomi yang jauh lebih besar dan diskresi yang dinikmati oleh BHP, maka BHP dapat disebut sebagai badan usaha sebagaimana BUMN tetapi dengan sifat nirlaba yang berarti segala bentuk sisa hasil usaha pendapatan yang diterima oleh BHP tersebut dikembalikan lagi bagi pengembangan kapasitas dan mutu layanan BHP yang bersangkutan ataupun kepada peserta (khususnya pada BPJS), bukan dibagikan sebagai dividen kepada pemegang saham sebagaimana yang berlaku pada BUMN dan badan usaha swasta lainnya.

Keempat adalah organisasi penyelenggara layanan publik yang berbentuk BUMN/D. Antara BHP dan BUMN/D sebenarnya memiliki derajat otonom yang relatif hampir sama kecuali pada aspek-aspek tertentu, seperti pengelolaan aset tetap berupa tanah dan personalia. BUMN/D merupakan penyelenggara layanan publik yang benar-benar otonom dan mandiri secara penuh sebagai akibat adanya pemisahan semua bentuk kekayaan negara menjadi kekayaan privat (badan hukum) secara utuh kepada manajemen BUMN/D, maka otonomi tata kelola dan manajerial betul-betul dinikmati secara utuh oleh BUMN/D. Misi sosial yang terkandung pada BHP sebagai institusi pemerintah yang bukan mengejar keuntungan membuat kenikmatan otonomi yang diterimanya

barangkali tidaklah "sesedap" yang diterima oleh BUMN/D, terutama BUMN/D yang berbentuk PT Persero.²⁹

B. Kajian Yuridis terhadap Peranan Badan Layanan Umum (BLU) sebagai Penyelenggara Pelayanan Publik

Badan Layanan Umum (BLU) pada awalnya adalah merupakan satuan kerja (satker)/instansi biasa di kementerian negara/lembaga yang sebenarnya tunduk kepada ketentuan/asas universalitas dalam hal pengelolaan keuangan negara. Satker/instansi birokrasi biasa ini sebagian besar sebelumnya merupakan satker/instansi pengelola Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Satker-satker ini pada umumnya menerima dana PNBP dari masyarakat karena satker-satker tersebut menyediakan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena sistem dan pola pengelolaan keuangan melalui mekanisme PNBP tidak memadai lagi (pasca reformasi politik dan keuangan) dalam hal peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat, terutama bagi satker PNBP yang menyediakan pelayanan jasa pendidikan dan kesehatan (perguruan tinggi dan rumah sakit). Oleh karena itu dibentuklah Badan Layanan Umum (BLU) berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 1 angka 23 yang menyatakan bahwa: " BLU adalah instansi di lingkungan pemerintah 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." Selanjutnya menurut Pasal 68 ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, kekayaan BLU merupakan kekayaan negara/daerah yang tidak dipisahkan serta dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk menyelenggarakan kegiatan BLU yang bersangkutan. Berdasarkan ketentuan tersebut,

²⁹ *Ibid*, halaman 245-248

maka tata kelola keuangan BLU juga mengacu pada ketentuan pengelolaan keuangan negara. Untuk itu maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan BLU, walaupun dalam manajemen BLU juga didukung oleh berbagai peraturan perundang-undangan lainnya seperti Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara; Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik; maupun Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

1. Status Hukum Badan Layanan Umum (BLU)

Dilihat dari rumusan BLU menurut Pasal 1 angka 23 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang merumuskan bahwa: "BLU adalah instansi di lingkungan pemerintah 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." Dari rumusan tersebut jelas bahwa BLU adalah instansi dalam lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan layanan kepada masyarakat dengan imbalan uang, namun dalam melaksanakan fungsinya BLU tidak bertujuan mengutamakan mencari keuntungan. Oleh karena itu jelaslah terlihat bahwa BLU diperbolehkan mencari keuntungan, meskipun bukan merupakan tujuan utamanya.

Ada perbedaan antara instansi birokrasi/pemerintah biasa dengan BLU yakni hanya sebatas pada pengecualian terhadap tata cara pengelolaan keuangannya. Instansi pemerintah tunduk pada asas "universalitas" atau "universaliteit beginsel", sedangkan terhadap pengelolaan keuangan BLU tidak berlaku asas tersebut.

Hal tersebut dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 Angka 2. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan BLU sebagai Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU), sebagai berikut:

“Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum yang selanjutnya disebut 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, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah ini. sebagai pengecualian dan ketentuan pengelolaan keuangan negara pada umumnya.”

Secara status hukum BLU bukan merupakan badan hukum atau subjek hukum, sehingga timbul pertanyaan bagaimana BLU dapat melakukan perbuatan hukum dengan pihak ketiga kalau BLU bukan berbadan hukum atau bukan sebagai subjek hukum?. Hal ini sebenarnya dapat terjawab dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 yang berbunyi sebagai berikut: “BLU beroperasi sebagai unit kerja kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah untuk tujuan pemberian layanan umum yang pengelolaannya berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh instansi induk yang bersangkutan.”

Berdasarkan ketentuan tersebut maka dapat dikatakan bahwa BLU dapat melakukan perbuatan hukum dengan pihak ketiga karena telah menerima delegasi dari instansi induknya. Dengan demikian kewenangannya melakukan perbuatan hukum, misalnya perjanjian yang dibuat antara BLU dengan pihak ketiga adalah sah karena kementerian/lembaga/pemerintah daerah selaku pemerintah bertindak untuk dan atas nama badan hukum negara atau badan hukum daerah telah mendelegasikannya kepada BLU/D.

Demikian pula status hukum BLU/D telah diatur dalam Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan BLU, yang berbunyi sebagai berikut:

“BLU merupakan bagian perangkat pencapaian tujuan kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah dan karenanya status hukum BLU tidak terpisah dari kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah sebagai instansi induk.”

Dari rumusan tersebut di atas jelas bahwa BLU/D bukan merupakan subjek hukum yang mandiri karena status hukum BLU tidak terpisah dari kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah sebagai instansi induk. Dengan kata lain BLU merupakan institusi penyelenggara layanan publik yang bersifat semi otonom karena masih terikat dengan organisasi kementerian induk masing-masing.

2. Penetapan dan Pencabutan BLU/D

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan BLU, untuk pendirian atau pembubaran suatu BLU/D digunakan istilah penetapan dan pencabutan. Istilah ini digunakan karena BLU bukan badan hukum tetapi instansi dalam lingkungan pemerintah sehingga tidak ada suatu organisasi yang dibubarkan. Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, penggunaan istilah penetapan dan pencabutan adalah tepat karena yang ditetapkan atau dicabut adalah sistemnya yang disebut Pola Pengelolaan Keuangan BLU (PPK-BLU), sehingga apabila PPK-BLU dari surat BLU atau BLUD dicabut, ia akan kembali menjadi instansi dalam lingkungan pemerintah yang bersangkutan dan sistem pengelolaan keuangan dan lainnya berjalan seperti halnya instansi pemerintah biasa yang tunduk pada tata cara pengelolaan keuangan APBN atau APBD.³⁰

³⁰ Arifin P. Soeria Atmadja, *op cit*, halaman 356-357

Selanjutnya Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, telah menentukan syarat-syarat yang harus dipenuhi terlebih dahulu agar suatu instansi berhak mengubah statusnya menjadi BLU atau BLUD. Adapun syarat-syarat yang harus dipenuhi agar instansi di lingkungan pemerintah pusat maupun daerah memperoleh izin mengelola keuangan dengan Pola Pengelolaan Keuangan BLU (PPK-BLU) atau PPK-BLUD terlebih dahulu harus memenuhi syarat: (a) substantif, (b) teknis, dan (c) syarat administratif sebagai berikut:

“Suatu satuan kerja instansi pemerintah dapat diizinkan mengelola keuangan dengan PPK-BLU apabila memenuhi persyaratan substantif, teknis, dan administratif.”

Suatu instansi dalam lingkungan pemerintah dapat berubah statusnya menjadi BLU/D setelah diusulkan kepada Menteri Keuangan untuk status BLU dan kepada Gubernur, Bupati atau Walikota untuk status BLUD. Hal tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 5 ayat (4) dan (5) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Keuangan BLU, sebagai berikut:

Pasal 5

- (4) Status BLU secara penuh diberikan apabila seluruh persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah dipenuhi dengan memuaskan.
- (5) Status BLU-Bertahap diberikan apabila persyaratan substantif dan teknis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) telah terpenuhi, namun persyaratan administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (4) belum terpenuhi secara memuaskan.

Menteri Keuangan, Gubernur, Bupati atau Walikota sesuai dengan kewenangannya memberikan keputusan penetapan atau surat penolakan terhadap usulan penetapan BLU paling lambat 3 (tiga) bulan sejak diterima usulan BLU dari menteri, pimpinan lembaga, atau kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)

yang mengusulkan BLUD. Menteri Keuangan, gubernur, bupati atau walikota yang akan menetapkan atau mencabut BLU/D menunjuk "tim penilai" yang akan memberikan masukan layak tidaknya suatu instansi pemerintah pusat atau instansi pemerintah daerah berubah statusnya menjadi BLU atau BLUD.

Sesuai dengan tujuan diterapkannya PPK-BLU oleh instansi pemerintah, dalam menetapkan tarif harus didasarkan pada standar pelayanan minimum yang ditetapkan oleh menteri, gubernur, bupati atau walikota sesuai dengan kewenangannya. Hal tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) beserta penjelasannya dari Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Keuangan BLU, sebagai berikut:

Pasal 8

(1) Instansi pemerintah yang menerapkan PPK-BLU menggunakan standar pelayanan minimum, yang ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

Agar fungsi standar pelayanan minimum dapat mencapai tujuan yang diharapkan, standar layanan BLU/D seharusnya memenuhi persyaratan SMART (*Specific, Measurable, Attainable, Reliable and Timely*), yaitu:³¹

- a) Fokus pada jenis pelayanan;
- b) Dapat diukur;
- c) Dapat dicapai;
- d) Relevan dan dapat diandalkan, dan;
- e) Tepat waktu.

Termasuk dalam kualitas layanan meliputi teknis layanan, proses layanan, tata cara dan waktu tunggu untuk mendapatkan layanan. Selanjutnya karena BLU/D dapat memungut biaya dari masyarakat sebagai imbalan atas barang/jasa layanan yang diberikan,

³¹ *Ibid*, halaman 360

diperlukan standar tarif yang ditetapkan berdasarkan perkiraan *unit cost* layanan atau hasil per investasi dana. Tarif layanan tersebut diusulkan BLU/BLUD kepada menteri, pimpinan lembaga atau kepala SKPD sesuai dengan kewenangannya. Selanjutnya penetapan tarif yang diusulkan tersebut dilakukan oleh Menteri Keuangan, gubernur, bupati atau walikota. Termasuk ke dalam pengertian tarif adalah imbalan hasil (*return*) yang wajar dari investasi dana, yang dapat bertujuan untuk menutupi seluruh atau sebagian dari biaya per unit layanan. Dalam menentukan tarif layanan perlu pula dipertimbangkan hal-hal yang berkaitan dengan:³²

- a) Kontinuitas dan pengembangan layanan;
- b) Daya beli masyarakat;
- c) Asas keadilan dan kepatutan;
- d) Kualitas layanan, dan;
- e) Kompetisi yang sehat

3. Pola Pengelolaan Keuangan (PPK) BLU/BLUD

a. Rencana Bisnis dan Anggaran BLU/BLUD

Sebagaimana telah dikemukakan pada bagian terdahulu, Pola Pengelolaan Keuangan BLU/BLUD adalah dikecualikannya asas "universalitas" yang berlaku bagi APBN dan APBD, namun terhadap BLU/BLUD diterapkan manajemen perusahaan atau bisnis sehingga setiap BLU/BLUD pada awal tahun harus menyiapkan Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) yang mengacu pada Rencana Strategis Kementerian Negara/Lembaga (Renstra-KL) atau Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). BLU/BLUD menggunakan APBN/APBD yang telah disetujui oleh DPR/DPRD dan disahkan

³² *Ibid*, halaman 361

oleh Pemerintah/Pemerintah Daerah. BLU/BLUD menggunakan APBN/APBD yang telah ditetapkan sebagai dasar penyesuaian terhadap RBA menjadi RBA definitif. Pengecualian asas "universalitas" ini secara tegas dirumuskan dalam Pasal 69 ayat (6) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, maupun dalam Pasal 14 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan BLU.

Selanjutnya RBA-BLU atau RBA-BLUD sedikitnya mencakup seluruh pendapatan dan belanja, proyeksi arus kas, serta jumlah dan kualitas jasa dan/atau barang yang akan dihasilkan oleh BLU atau BLUD, dimana Menteri Keuangan atau Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) mengesahkan paling lambat tanggal 31 Desember menjelang akhir tahun anggaran. Dokumen pelaksanaan anggaran yang sudah disahkan oleh Menteri Keuangan/PPKD sesuai dengan kewenangannya menjadi dasar bagi penarikan dana yang bersumber APBN/APBD oleh BLU/BLUD. Dalam hal BLU/BLUD kekurangan anggaran, BLU/BLUD dapat mengajukan usulan tambahan dari APBN/APBD. Hal ini menunjukkan bahwa status BLU/BLUD masih tetap berada dalam lingkungan pemerintah, apalagi belanja BLU/BLUD dilaporkan sebagai belanja barang dan jasa kementerian negara/lembaga/SKPD/Pemerintah Daerah.

b. Pendapatan dan Belanja BLU/BLUD

Penerimaan anggaran yang bersumber dari APBN/APBD diberlakukan sebagai pendapatan BLU/BLUD. Penerimaan yang dimaksud adalah penerimaan yang berasal dari otorisasi kredit anggaran kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah, bukan dari kegiatan pembiayaan APBN/APBD.

Demikian pula pendapatan yang bersumber dari hasil kerjasama BLU/BLUD dengan pihak lain dan/atau hasil usaha lainnya merupakan pendapatan bagi BLU/BLUD yang dapat dikelola langsung untuk membiayai belanja BLU/BLUD sesuai dengan Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA). Sementara itu pendapatan yang diperoleh dari jasa kepada masyarakat dan hibah tidak terkait dengan layanan yang diperoleh dari masyarakat atau dari badan lain, merupakan pendapatan operasional. Pendapatan operasional tersebut dilaporkan sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) kementerian/lembaga atau penerimaan bukan pajak dari pemerintah daerah.

Belanja BLU/BLUD terdiri dari unsur biaya yang sesuai dengan struktur biaya yang tertuang dalam RBA definitif, yang pengelolaannya bersifat fleksibel berdasarkan kesetaraan antara volume kegiatan pelayanan dengan jumlah pengeluaran sesuai dengan praktek bisnis yang sehat. Pengertian fleksibilitas pengelolaan belanja berlaku dalam ambang batas sesuai dengan yang ditetapkan dalam RBA, sehingga kalau belanja akan melampaui ambang batas RBA harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Menteri Keuangan untuk BLU dan gubernur, bupati/walikota untuk BLUD atas usulan menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD sesuai dengan kewenangannya. Selanjutnya dalam hal terjadi kekurangan anggaran, BLU dapat mengajukan usulan tambahan anggaran dari APBN/APBD kepada Menteri Keuangan/PPKD melalui menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD sesuai dengan kewenangannya. Belanja BLU/BLUD dilaporkan sebagai belanja barang dan jasa kementerian negara/lembaga/SKPD/Pemerintah Daerah. Ketentuan tersebut dapat dilihat dalam

Pasal 14 dan 15 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan BLU.

c. Investasi BLU/BLUD

Berdasarkan Pasal 19 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan BLU, BLU/BLUD tidak dapat melakukan investasi jangka panjang kecuali atas ijin Menteri Keuangan, gubernur, bupati/walikota. Demikian investasi jangka pendek hanya diperbolehkan untuk investasi dengan risiko rendah, tidak untuk investasi jangka menengah, atau jangka panjang yang mempunyai risiko tinggi, termasuk di dalamnya investasi portofolio. Keuntungan yang diperoleh dari investasi jangka panjang merupakan pendapatan BLU/BLUD dan bukan merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) atau Penerimaan Pemerintah Daerah Bukan Pajak (PDBP).

d. Pengelolaan Barang BLU/BLUD

Siklus pengadaan atau siklus logistik dalam bentuk barang dan/atau jasa pada umumnya dimulai dari perencanaan/penganggaran, pengadaan, pendistribusian, penyimpanan, penggunaan, pemeliharaan dan penghapusan yang disertai pertanggungjawaban. Pengadaan barang dan jasa BLU/BLUD dalam menjalankan siklus tersebut dilakukan berdasarkan prinsip efisiensi dan ekonomis sesuai dengan praktek bisnis yang sehat. Perencanaan pengadaan barang harus didasarkan pada RBA BLU/BLUD yang tercermin dalam APBN maupun APBD karena landasan RBA BLU dilakukan berdasarkan APBN kementerian teknis terkait yang merupakan sumber anggaran BLU, sedangkan BLUD berdasarkan pada APBD. Hal ini dilakukan terutama untuk belanja modal, sehingga keuangan

BLU adalah keuangan negara dan keuangan BLUD adalah keuangan daerah.

Menurut Pasal 21 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005, barang inventaris milik BLU/BLUD dapat dialihkan kepada pihak lain dan/atau dihapuskan berdasarkan pertimbangan ekonomis. Pengalihan inventaris BLU/BLUD kepada pihak lain dilakukan dengan cara dijual, dipertukarkan, atau dihibahkan, dan penerimaan hasil penjualan barang inventaris merupakan pendapatan BLU/BLUD. Pengalihan dan/atau penghapusan barang inventaris dilaporkan kepada menteri/pimpinan dan kepala SKPD bersangkutan.

BLU atau BLUD tidak dapat menghapuskan aset tetap, kecuali atas persetujuan pejabat yang berwenang. Aset tetap yang dimaksud adalah aset berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari dua belas bulan untuk digunakan dalam kegiatan BLU/BLUD atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum, sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005, tidak dijelaskan siapa pejabat yang berwenang memberikan persetujuan pemindahtanganan aset BLU/BLUD. Namun, karena BLU dan BLUD bukan merupakan badan hukum, tetapi merupakan instansi dalam lingkungan pemerintah, ketentuan yang tercantum dalam Pasal 46 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004, tentang Perbendaharaan Negara merupakan petunjuk siapa yang berwenang memberikan persetujuan tersebut. Hal ini dapat pula disimpulkan dari Pasal 23 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005, dimana ditetapkan aset berupa tanah dan bangunan BLU disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia, sedangkan aset berupa tanah dan bangunan BLUD disertifikatkan atas nama Pemerintah

Daerah bersangkutan. Selanjutnya, tanah dan bangunan yang tidak digunakan BLU/BLUD untuk penyelenggaraan tugas pokok dan fungsinya, dapat dialihgunakan oleh menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD terkait dengan persetujuan Menteri Keuangan untuk BLU dan oleh gubernur, bupati atau walikota sesuai dengan kewenangannya.

Penerimaan hasil sebagai akibat penjualan aset tetap merupakan pendapatan BLU atau BLUD. Terhadap ketentuan seharusnya dibedakan aset tetap yang dibeli atas beban APBN atau APBD. Jika aset tetap atas beban APBN, seharusnya merupakan penerimaan PNPB dari kementerian/lembaga yang bersangkutan. Demikian pula bila aset tetap yang pengadaannya berasal dari APBD, seharusnya merupakan PDBP dari provinsi/ kabupaten atau kota terkait.

e. Penyelesaian Kerugian BLU/BLUD

Ketentuan mengenai kerugian negara/daerah pada BLU/BLUD yang disebabkan tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai penyelesaian kerugian negara atau daerah. Adapun peraturan perundang-undangan mengenai penyelesaian kerugian tersebut termuat dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara *jo.* Undang Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Dalam ketentuan peraturan perundang-perundangan tersebut dibedakan antara pegawai biasa dan bendaharawan. Keputusan ganti rugi bagi "pegawai biasa" ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/ kepala SKPD yang bersangkutan, sedangkan kerugian yang disebabkan oleh kelalaian atau kesengajaan "bendahara" ditetapkan oleh Badan

Pemeriksa Keuangan (BPK). Kewenangan BPK menetapkan keputusan ganti rugi kepada bendaharawan ini jelas merupakan saduran dari ketentuan Pasal 77 *Indische Comptabiliteitswet* (ICW Stbl.1924 Nr.1925), menurut P. Alons sebagaimana dikutip oleh Arifin P. Soeria Atmadja yang pada waktu itu dipandang tepat karena *Algemene Rekenkamer* mempunyai kewenangan peradilan perbendaharaan³³ (*Comptabelrechts spraak*), yang keputusannya mempunyai nilai hukum yang sama (*in kracht*) dengan putusan Pengadilan Negeri yang mempunyai kekuatan hukum pasti dalam perkara perdata sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 58 ayat (2) *Indische Comptabiliteitswet* (ICW Stbl 1925 Nr 448).

f. Akuntansi, Pelaporan, dan pertanggungjawaban Keuangan

Sistem manajemen keuangan BLU/BLUD dilakukan dengan kebutuhan dan praktik bisnis yang sehat, sedangkan setiap transaksi BLU/BLUD harus diakuntansikan dan dokumen pendukungnya dikelola secara tertib. Hal ini dilakukan agar dalam setiap rapat BLU dan BLUD selalu dilakukan secara tertib dan dokumen berlaku sebagai tanda atau bukti alasan suatu kebijakan yang diambil oleh pimpinan BLU atau BLUD, dimana pejabat pengelola dari BLU atau BLUD terdiri dari unsur: (a) pimpinan; (b) pejabat keuangan; dan (b) pejabat teknis. pimpinan sebagaimana dimaksud tersebut angka a di atas merupakan pejabat yang berfungsi sebagai penanggung jawab umum operasional dan keuangan BLU/BLUD dengan kewajiban antara lain:

- a. menyiapkan rencana strategic bisnis BLU/IBLUD;
- b. menyiapkan RBA tahunan;

³³ *Ibid* halaman. 251.

- c. mengusulkan calon pejabat keuangan dan pejabat teknis sesuai dengan ketentuan yang berlaku; dan
- d. menyampaikan pertanggungjawaban kinerja operasional dan keuangan BLU/BLUD.

Selanjutnya, pejabat keuangan berfungsi sebagai penanggung jawab keuangan yang mempunyai kewajiban, di antaranya:

- a. mengkoordinasikan penyusunan RBA;
- b. menyiapkan dokumen pelaksanaan anggaran BLU/BLUD;
- c. melakukan pengelolaan dan belanja;
- d. menyelenggarakan pengelolaan kas;
- e. melakukan pengelolaan utang-piutang;
- f. menyusun kebijakan pengelolaan barang, aset tetap, dan investasi BLU/BLUD;
- g. menyelenggarakan sistem informasi manajemen keuangan; dan
- h. menyelenggarakan akuntansi dan penyusunan laporan keuangan.

Dari sejumlah kewajiban tersebut, pejabat keuangan tetap melaksanakannya dengan sistem keuangan APBN/APBD mengingat keuangan BLU/BLUD adalah keuangan negara yang tidak dipisahkan dan masih dalam koridor pengelolaan keuangan negara atau keuangan daerah, seperti menggunakan surat permintaan pembayaran (SPM) dan sebagainya, meskipun dengan menggunakan Pola pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK BLU). Selanjutnya, pejabat teknis BLU/BLUD berfungsi sebagai penanggung jawab teknis di bidang masing-masing yang berkewajiban antara lain:

- a. menyusun perencanaan kegiatan teknis di bidangnya;
- b. melaksanakan kegiatan teknis sesuai menurut RBA;

c. mempertanggungjawabkan kinerja operasional di bidangnya.

Adapun pegawai sebagai pelaksana harian BLU/BLUD adalah pegawai yang dilakukan dengan *out sourcing*, *contracting out* atau pegawai BLU/BLUD murni yang diangkat, digaji, dan diberhentikan oleh pimpinan BLU/BLUD. Kemungkinan memperbantukan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dimungkinkan, namun sistem penggajian tetap diberlakukan berdasarkan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, sejak tahun 2014 berdasarkan pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Remunerasi pejabat pengelola, dewan pengawas, dan pegawai BLU/BLUD dapat diberikan berdasarkan tanggung jawab dan tuntutan profesionalisme yang diperlukan sebagaimana diatur dalam Pasal 36 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan BLU.

g. Pembinaan dan Pengawasan

Ketentuan mengenai pembinaan dan pengawasan diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, khususnya Pasal 34, dimana dikatakan bahwa pembinaan teknis BLU/BLUD dilakukan oleh menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD terkait. Ini berarti bahwa pembinaan teknis dipegang oleh instansi yang mengusulkan instansi Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah menjadi BLU atau BLUD, mengingat instansi tersebut dianggap mengetahui alasan teknis mengapa instansi dalam lingkungan pemerintah atau Pemerintah Daerah tersebut dijadikan BLU atau BLUD.

Dalam kaitan pembinaan teknis masalah kualitas dan tarif sangat penting karena selain melakukan pembinaan teknis ke dalam BLU/ BLUD itu sendiri, masyarakat pengguna layanan Umum ini pun setiap daerah berbeda, baik dari jenis layanan, kemampuan layanan Umum yang mereka harapkan.

Pembinaan keuangan BLU dilakukan oleh Menteri Keuangan, sedangkan PPKD sesuai dengan kewenangannya melakukan pembinaan di bidang keuangan dari BLUD. Selanjutnya dalam pelaksanaan pembinaan tersebut dapat dibentuk dewan pengawas, yang pembentukannya sebagaimana tersebut di atas memerlukan pertimbangan persyaratan jika BLU/BLUD yang memiliki realisasi nilai *omzet* tahunan menurut laporan realisasi anggaran atau nilai aset menunjukkan neraca yang memenuhi syarat minimum Yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan untuk BLU dan gubernur/bupati/walikota untuk BLUD.³⁴

Pada BLU/BLUD diperlukan pemeriksaan internal yang dilaksanakan oleh Satuan Pemeriksa Internal (SPI)³⁵ yang bertanggung jawab langsung kepada pimpinan BLU/BLUD, selain pemeriksaan eksternal yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), yang laporan hasil pemeriksaannya hendaknya dinilai ulang oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), agar terdapat objektivitas. Adapun maksud hasil laporan BPKP atas BLU/BLUD oleh BPK ialah pertama, agar terjadi *check and recheck* pelaksanaan pemeriksaan yang dilakukan oleh pemeriksa sebelumnya yang dalam hal ini adalah BPKP. Kedua, agar pemeriksaan tersebut

³⁴ Peraturan Menteri Keuangan Nomor 09/PMK.02/2006 tentang Pembentukan Dewan Pengawas pada Badan Layanan Umum

³⁵ Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum

dapat dilakukan dengan lebih akurat, karena hasil atau laporan pemeriksaan (BPKP) tersebut akan dinilai ulang oleh insitusi pemeriksa yang lain yang lebih tinggi (BPK) sehingga pemeriksa dalam melakukan pemeriksaan akan sangat teliti karena ia (BPKP) mengetahui bahwa hasil pemeriksaannya akan diperiksa ulang oleh pemeriksa yang lebih tinggi (BPK). Ketiga, dengan demikian, tidak akan terjadi duplikasi atau tumpang tindih (*over lapping*) pemeriksaan yang tidak hanya mubazir, tetapi juga lebih efisien, efektif, dan ekonomis sehingga objek pemeriksaan tidak bertubi-tubi melayani pemeriksa, dan BLU/BLUD sebagai objek pemeriksaan (obrik) dapat lebih terfokus dalam melaksanakan tugasnya dengan penuh dan bertanggung jawab.

BLU/BLUD sebagai solusi debirokratisasi masih perlu dibuktikan, mengingat selain perubahan sistem dan mekanisme yang dilakukan, khususnya di bidang keuangan dengan menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU), masih perlu sistem tersebut dievaluasi secara lebih rinci dan berkala, agar BLU/BLUD dapat berfungsi secara optimal dan dapat menumbuhkembangkan instansi pemerintah yang memberikan pelayanan kepada masyarakat dapat tercapai dengan layanan prima, berkualitas, transparan dan akuntabel.

C. Perbandingan antara Perusahaan Jawatan (Perjan) dengan Badan Layanan Umum (BLU) sebagai Model Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang Mengemban Misi Sosial

Dalam perkembangan perusahaan negara di Indonesia dikenal banyaknya jenis perusahaan negara, oleh karena itu berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 1967 dilakukan pengarahannya dan penyederhanaan perusahaan negara ke dalam 3 (tiga) bentuk usaha

negara. Selanjutnya berdasarkan Undang-undang Nomor 9/PRP/Tahun 1969 tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara, kecuali ditetapkan lain, menjadi tiga bentuk perusahaan negara yakni: Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Persero).

Khusus untuk Perjan, selain diatur dengan *Indische Bedrijvenwet* (IBW) dan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1969, Pemerintah telah mengeluarkan juga Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2000 tentang Perusahaan Jawatan, dimana menurut Pasal 4 Peraturan Pemerintah tersebut perubahan suatu Perum atau Persero menjadi sebuah Perjan dapat dilakukan dengan sebuah Peraturan Pemerintah.

Sementara itu, menurut IBW, berdasarkan Pasal 2 IBW perubahan instansi pemerintah menjadi Perusahaan Jawatan hanya dapat dilakukan dengan ordonansi atau undang-undang. Namun, dalam perkembangan selanjutnya dengan lahirnya Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara atau BUMN, keberadaan *Indische Bedrijvenwet Stbl 1927 Nomor 419*, Undang-undang Nomor 19 Tahun 1969 tentang Perusahaan Negara (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 59), Undang-undang Nomor 9 Tahun 1969, tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1969 (Lembaran Negara Tahun 1969 Nomor 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara menjadi Undang-undang (Lembaran Negara Tahun 1969 Nomor 40 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2890), berdasarkan Pasal 94 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003, dinyatakan tidak berlaku. Maka, berlakulah BAB X Pasal 93 ayat (1) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa dalam waktu dua tahun terhitung sejak Undang-undang ini berlaku, semua BUMN yang berbentuk Perusahaan Jawatan (Perjan) harus telah diubah bentuknya menjadi

Perusahaan Umum (Perum) atau Perseroan Terbatas (Persero) sehingga sejak Undang-undang tersebut di atas berlaku, tidak akan dikenal lagi Perusahaan Jawatan atau Perjan baru. Dengan demikian, sekarang berdasarkan Pasal 9 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, hanya dikenal dua badan usaha milik negara, yaitu Perusahaan Umum (Perum) dan Perseroan Terbatas (Persero).

Kemudian, dengan lahirnya tiga paket tentang keuangan negara yang terdiri dari Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 47); Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 5) dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (Lembaran Negara. Tahun 2004 Nomor 66), keberadaan eks Perjan diganti, kalau dapat dikatakan demikian, dengan badan baru yang disebut dengan Badan Layanan Umum (BLU). Dikatakan diganti karena pada dasarnya BLU ini merupakan badan atau instansi pemerintah yang dari segi permodalan atau kekayaan awalnya sama dengan Perjan, yakni berasal dari kekayaan negara yang tidak dipisahkan dari kekayaan negara atau daerah. Dikatakan kekayaan yang tidak dipisahkan dari kekayaan daerah karena badan layanan umum ini dapat juga berasal dari instansi pemerintah daerah sehingga penamaan BLU daerah disebut sebagai Badan Layanan Umum Daerah atau BLUD. Sejalan dengan otonomi daerah rupanya pemerintah ingin agar debirokratisasi dan *reinventing government* ini tidak hanya diterapkan di tingkat pemerintah pusat saja, tetapi menyeluruh meliputi seluruh perangkat daerah yang berkemungkinan penerapan sistem lembaga BLU.

Secara historis keberadaan BLU yang nantinya akan dikukuhkan dalam bentuk Undang-undang tentang BLU, terjadi setelah lembaga BLU diperkenalkan dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun

2004, tentang Perbendaharaan Negara. Hal yang sama terjadi juga pada Undang-undang tentang perusahaan jawatan atau *Indische Bedrijvenwet (IBW)* yang lahir setelah Undang-undang Perbendaharaan Hindia Belanda yang pertama kali diundangkan pada Tahun 1864 (*Indische Comptabiliteitswet 1864 Nr. 106*) yang kemudian diundangkan kembali pada tahun 1925 (*Indische Comptabiliteitswet Stbl 1925 Nr. 448*), yakni pada tahun 1927 dengan *Staatsblad 1927 Nr. 419* sebagai akibat proses lahirnya perusahaan IBW sesudah ICW terjadi penyesuaian-penyesuaian dari IBW ke ICW maupun sebaliknya, yang dapat disimpulkan dari Pasal 3 IBW yang berbunyi sebagai berikut.

"De Indische Comptabiliteitswet (Nederlandsch Staatsblad 1925 Nr 328, Indische Staatsblad 1925, Nr 448) is voor Landbedrijven van kracht, voor zoover deze wet daarvan niet aftviijk" (ketentuan Undang-undang Perbendaharaan Hindia Belanda tetap berlaku, sepanjang Undang-undang ini menentukan lain).

Dari bunyi pasal tersebut keterkaitan antara IBW dengan ICW jelas terlihat bahwa ada penyimpangan IBW dari ketentuan ICW, apalagi modal IBW bukan merupakan kekayaan negara yang dipisahkan sehingga terhadap perusahaan IBW berlaku ketentuan ICW atau ketentuan APBN. Hal yang paling penting penyimpangan ketentuan IBW (Perjan) terhadap ICW adalah bahwa terhadap perusahaan IBW (Perjan) tidak berlaku asas universalitas atau *universaliteit beginsel*, yang memberikan kemungkinan penerimaan perusahaan IBW atau Perjan dapat digunakan langsung untuk pengeluaran belanja operasional perusahaan, kecuali belanja modal. Perbedaan lain antara ICW dengan IBW adalah masalah sistem pembukuan, dimana perusahaan IBW (Perjan) tidak menggunakan asas kas (*Kas Stelsel*), tetapi menggunakan asas akrual (*accrual basis*), seperti layaknya pembukuan perusahaan pada umumnya.

Sementara itu, BLU atau BLUD menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004, tentang Perbendaharaan Negara masih menerapkan sistem keuangan dan pembukuan APBN atau APBD tentunya juga BLUD/BLUD, yakni menggunakan asas kas (*cash basis*), meskipun ada rencana bahwa dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara diundangkan berdasarkan Pasal 36 ayat (1) Undang-undang tersebut, pengakuan (*accounting*) dan pengakuan pendapatan dan belanja negara akan diberlakukan sistem pembukuan berbasis akrual (*accrual basis*). Namun, pada kenyataannya sampai saat ini sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, masih belum terlihat tanda-tanda persiapan sistem maupun persiapan pelaksanaannya.³⁶

Dilihat rumusan BLU menurut Pasal 1 angka 23 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004, dikatakan bahwa BLU adalah instansi di lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Dari rumusan tersebut jelas bahwa BLU adalah instansi dalam lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan layanan kepada masyarakat dengan imbalan uang, namun dalam melaksanakan fungsinya, BLU tidak bertujuan mengutamakan mencari keuntungan. Dari rumusan tersebut jelas terlihat bahwa BLU diperbolehkan mencari keuntungan, meskipun bukan merupakan tujuan utamanya. Dari sisi ini terdapat persamaan tujuan antara Perusahaan Jawatan dengan BLU, dimana keduanya diperbolehkan mencari keuntungan. Namun, yang menjadi perbedaan adalah bahwa Perusahaan Jawatan jelas statusnya sebagai perusahaan. Jadi tepat kalau status hukumnya

³⁶ Arifin P. Soeria Atmadja, *op cit*, halaman 346-347

sebagai badan hukum. Akan tetapi, tidak demikian halnya dengan BLU yang merupakan instansi di lingkungan pemerintah, tidak mungkin status hukumnya sebagai badan hukum karena pemerintah sendiri bukan merupakan badan hukum atau subjek hukum, apalagi badan lain yang merupakan bagian dari instansi pemerintah. Dari diskusi yang berkembang tentang RUU BLU, timbul pertanyaan bagaimana BLU dapat melakukan perbuatan hukum dengan pihak ketiga kalau BLU bukan berbadan hukum atau subjek hukum? Hal ini sebenarnya telah dapat dijawab bahwa kementerian atau lembaga yang melakukan perjanjian dengan pihak ketiga dapat dikatakan sah karena pemerintah bertindak untuk dan atas nama badan hukum negara atau badan hukum daerah. Hal ini merupakan masalah delegasi yang sebenarnya telah tercantum dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 yang berbunyi "BLU beroperasi sebagai unit kerja kementerian negara/lembaga/ pemerintah daerah untuk tujuan pemberian layanan umum yang pengelolaannya berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh instansi induk yang bersangkutan."

Demikian pula status hukum BLU/BLUD telah diatur dalam Pasal 3 ayat (2) peraturan pemerintah yang berbunyi "BLU merupakan perangkat pencapaian tujuan kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah dan karenanya status hukum BLU tidak terpisah dari kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah sebagai instansi induk."

Dari rumusan tersebut di atas jelas bahwa BLU/BLUD bukan merupakan subjek hukum atau badan hukum yang mandiri. Kewenangannya melakukan perbuatan hukum sebagaimana ditetapkan pada Pasal 3 ayat (1) peraturan pemerintah tersebut di atas didasarkan atas delegasi yang diberikan oleh badan hukum negara atau badan hukum daerah melalui instansinya.

Persamaan yang demikian pun dapat diperbandingkan dengan direksi sebuah perseroan terbatas. Meskipun direksi yang merupakan organ bukan merupakan subjek hukum, ia dapat melakukan perbuatan hukum dikarenakan bertindak untuk dan atas nama badan hukum perseroan terbatas. Dengan demikian, jelaslah bahwa pemerintah, direksi, maupun BLU bukan merupakan subjek hukum, sedangkan yang merupakan badan hukum atau subjek hukum adalah negara, daerah, atau badan hukum lain yang ditetapkan demikian berdasarkan atau dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, seperti Bank Indonesia, perseroan terbatas, koperasi, yayasan, dan sebagainya.

Selain perbedaan status badan hukum perusahaan IBW (Perjan) dengan BLU, terdapat perbedaan lain, yakni surplus anggaran dari perusahaan IBW (Perjan) yang merupakan hasil yang dapat dikelola sendiri dan tidak perlu disetorkan ke Kas Negara. Berbeda dengan BLU/BLUD, berdasarkan Pasal 29 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005, surplus anggaran yang terdapat dalam BLU atau BLUD sebagian atau seluruhnya harus disetor ke kas negara/kas daerah, kecuali atas perintah Menteri Keuangan untuk BLU dan atas perintah gubernur/bupati/walikota untuk BLUD.

Perbedaan lain antara BLU dengan perusahaan IBW (Perjan) adalah bahwa status pegawai perusahaan IBW adalah pegawai negeri sipil, sedang pegawai BLU atau BLUD adalah pegawai badan tersebut, dimana pegawai negeri sipil yang bekerja pada BLU atau BLUD adalah pegawai yang dipekerjakan, kecuali bilamana pegawai negeri sipil tersebut ingin mengubah status hukum kepegawaiannya menjadi pegawai BLU atau BLUD.

Adapun persamaan antara perusahaan IBW dengan BLU atau BLUD adalah dalam sistem pengelolaan keuangannya, dimana dalam sistem pengelolaan keuangan BLU sama halnya dengan perusahaan

IBW (Perjan) tidak berlaku juga asas "universalitas" yang secara tegas ditetapkan dalam Pasal 69 ayat (6) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 yang berbunyi "Pendapatan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) dapat digunakan langsung untuk membiayai belanja Badan Layanan Umum yang bersangkutan"

Dengan demikian, meskipun sistem pengelolaan keuangan BLU menggunakan sistem APBN, namun ketentuan yang mengharuskan setiap penerimaan disetor langsung dan sepenuhnya ke Kas Negara tidak berlaku bagi BLU/BLUD. Adapun maksud pengecualian pengelolaan keuangan tersebut di atas adalah agar BLU/BLUD dapat leluasa menggunakan penerimaannya guna kepentingan kegiatan operasionalnya tanpa harus menunggu pencairan anggaran dari kas negara terlebih dahulu. Namun demikian, BLU/BLUD tidak dapat serta-merta dengan bebas melakukan pengeluarannya, tetap harus berpedoman pada Rencana Bisnis dan Anggaran BLU/BLUD yang tertuang dalam Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum yang dikonsolidasikan dalam Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/lembaga sebagaimana dimaksudkan oleh Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dimana laporannya berdasarkan Pasal 27 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005, selanjutnya dikonsolidasikan dengan laporan keuangan dari kementerian/lembaga/SKPD/Pemerintah Daerah dengan menggunakan sistem APBN/APBD.

Ada dua aspek yang hendak dicapai perusahaan IBW (Perjan), yaitu pertama adalah menetapkan atau menentukan biaya dan produk yang dihasilkan dengan teliti dan kedua adalah beban dan produk yang dinilai secara teliti itu tercermin pengaruhnya ke dalam APBN. Jadi, dalam perusahaan IBW (Perjan), semua biaya investasi yang diberikan oleh pemerintah dihitung sebagai biaya modal (lihat Pasal 4

ayat (1) a, b dan c IBW) yang tentunya dilakukan juga perhitungan nilai penyusutan atas inventaris berupa benda tetap maupun benda bergerak. Untuk biaya modal, berdasarkan Pasal 10 ayat (1) jo. ayat (3) IBW, ditetapkan pula persentase bunga atas modal yang diberikan oleh pemerintah, dan hal lain sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 8 ayat 9) (1) a IBW adalah adanya ketentuan tentang penyusutan (*afschrijving*) yang biaya dilakukan dalam suatu perusahaan (*bedrijf-economies*). Hal ini perlu mendapat perhatian jika pemerintah akan menyusun RUU tentang BLU/BLUD. Apakah modal yang diberikan dalam rangka persiapan, pendirian, pengeluaran, dan pembubaran tersebut dihitung bunganya?³⁷

Selanjutnya, prosedur pendirian BLU/BLUD, penggabungan BLU/BLUD atau pembubarannya, termasuk dalam pengertian biaya modal, perlu bercermin kepada ketentuan IBW karena apabila pemerintah akan mendirikan perusahaan IBW (Perjan) menurut Pasal 14 ayat (1) IBW, dengan Undang-undang ditetapkan suatu neraca pembukaan (*openings balans*). Demikian pula apabila pemerintah atau Pemerintah Daerah ingin mendirikan RUU BLU atau BLUD, hendaknya perlu dibuat neraca pembukaan yang sebelumnya tentu didahului dengan inventarisasi terhadap aset instansi pemerintah yang akan diubah bentuknya menjadi BLU atau BLUD, agar tidak terjadi penggelapan aset negara atau daerah.

Sama halnya dengan perusahaan IBW (Perjan), asas yang diterapkan terhadap tata cara pengelolaan keuangan BLU/BLUD khususnya terhadap penerimaan akibat memberikan jasa pelayanan kepada masyarakat yang berdasarkan Pasal 69 ayat (6) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 jo. Pasal 14 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005, dapat digunakan langsung untuk pengeluaran biaya operasional. Namun demikian, pengeluaran

³⁷ *Ibid*, halaman 352

tersebut tidak dalam arti sama sekali bebas dilakukan untuk keperluan sesuai dengan kebutuhan operasional sesaat dari BLU/BLUD, tetapi harus dalam koridor dan sesuai dengan Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) masing-masing BLU/ BLUD. Dengan demikian, hanya jumlah atau nilai pengeluarannya saja yang dapat berubah, naik atau turun, sedangkan jenisnya tetap harus sesuai dengan mata anggaran pengeluaran yang tercantum dalam RBA dari masing-masing BLU/BLUD mengenai yang tercermin dalam APBN atau APBD. Selain masalah penyusutan, penyimpangan terhadap asas universalitas ini perlu dirumuskan pula dalam peraturan perundang-undangan BLU/BLUD mengenai penggunaan keuangan untuk biaya operasional BLU/BLUD seperti pada perusahaan IBW (Perjan), agar pengertian bebas menggunakan langsung penerimaan untuk pengeluaran tidak disalahartikan sehingga pengeluaran yang diperoleh dari penerimaan dari BLU/BLUD dapat dilakukan seenaknya, apalagi penerimaan BLU/BLUD merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) atau Penerimaan Daerah Bukan Pajak (PDBP).

Istilah Penerimaan Daerah Bukan Pajak (PDBP) belum dikenal dalam komposisi penerimaan daerah di samping pajak daerah sehingga dalam rangka peningkatan pendapatan daerah, substansi PDBP ini perlu diatur tersendiri dalam Undang-undang tentang Penerimaan Daerah Bukan Pajak (PDBP), di samping undang-undang yang telah ada seperti Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu modal perusahaan IBW (Perjan) berdasarkan Pasal 1 ayat (1) IBW jo. Pasal 6 ayat (1) IBW merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan, demikian pula menurut Pasal 68 ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004, kekayaan awal BLU juga merupakan kekayaan negara/daerah yang tidak dipisahkan. Dengan demikian, status keuangan BLU berstatus hukum keuangan negara atau keuangan daerah sehingga tata cara pengelolaan dan

pertanggungjawaban keuangan BLU/BLUD sama dengan tata cara pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara atau keuangan daerah, kecuali asas universalitas atau *universaliteits beginsel* yang tidak berlaku bagi BLU/BLUD. Adapun tujuan pengecualian asas universalitas ini adalah agar BLU/BLUD dapat melaksanakan fungsi memberikan layanan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual kepada masyarakat tanpa mengutamakan mencari keuntungan, dengan sistem lebih pengelolaan keuangan yang lebih fleksibel, serta memperkuat prinsip efisiensi dan produktivitas. Perubahan dan pengembangan sistem pengelolaan UPT LU atau unit satuan kerja layanan lainnya ke dalam bentuk BLU atau BLUD dimaksudkan agar sistem pengelolaan kegiatan layanan umum agar lebih optimal, produktif, efisien, kompetitif, dan akuntabel dalam proses produksi dan layanan barang, fasilitas dan atau jasa memenuhi kualitas dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dengan memerhatikan prinsip *good corporate government* seperti transparansi, kewajaran (*fairness*), tanggungjawab, independensi, dan akuntabilitas.

Selanjutnya, pengecualian terhadap penerapan asas universalitas dalam pengelolaan keuangan BLU atau BLUD dengan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) adalah pola pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktik-praktik bisnis yang sehat, yang dapat berdampak pada pengurangan sekat-sekat birokrasi yang selama ini menjadi penghambat kecepatan kegiatan pelayanan pemerintah terhadap masyarakat. Pada BLU dan BLUD, ada dua jenis pelayanan kepada masyarakat, yakni:³⁸

1. Pelayanan umum, yang pada hakikatnya merupakan bentuk pendelegasian fungsi dan kewenangan pemerintah kepada unit pelaksanaan teknis layanan umum (UPT LU) dan atau satuan kerja

³⁸ Ibid, halaman 355-356

LAMPIRAN II

CURRICULUM VITAE

Nama Lengkap : HennyJuliani, S.H. M.H.
Tempat/Tanggal Lahir : Semarang, 17 Juli 1963
Jenis Kelamin : Perempuan
Pekerjaan : Dosen Fakultas Hukum Undip
Pangkat/Golongan/NIP : IVB/Pembina Tingkat I/ 196307171988032001
JabatanFungsional : Lektor Kepala

Pengalaman Penelitian:

1. Efektivitas Perlindungan Hukum terhadap Fungsi Reproduksi Pekerja Wanita
2. Perlindungan Hukum bagi Pramuniaga Pasar Swalayan di Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang
3. Program Kali Bersih (PROKASIH) Kali Garang sebagai Upaya Penegakan Hukum Lingkungan di Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang
4. Perlindungan Hukum terhadap Dampak Pelaksanaan Program Kali Bersih (PROKASIH) bagi Kualitas Air Sungai di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah
5. Pelaksanaan Pemeliharaan Jaminan Kesehatan di Kota Semarang
6. Kebijakan Desentralisasi Fiskal dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kota Semarang
7. Membentuk Model Upaya Hukum Pajak yang Sesuai dengan Prinsip *Equality* (kesamaan) dan *Equity* (Keadilan)
8. Aspek Hukum terhadap Penyelesaian Kerugian Keuangan Negara

9. Aspek Yuridis Pemungutan Cukai Rokok dalam Memberikan Kontribusi bagi Daerah
10. Kajian Yuridis terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Rangka Desentralisasi Fiskal
11. Kajian Yuridis terhadap Perda Kota Semarang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Sebagai Sarana dalam Mewujudkan Desentralisasi Fiskal
12. Kajian terhadap Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai Instrumen Yuridis dalam Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal