

**Pengadaan Barang/Jasa pada Badan Layanan Umum****Noviana**

noviana-2015@fh.unair.ac.id

Universitas Airlangga

**How to cite:**

Noviana, 'Pengadaan Barang/Jasa Pada Badan Layanan Umum' (2020) Vol. 3 No. 2 Jurist-Diction.

**Histori artikel:**

Submit 3 Februari 2020;  
Diterima 17 Februari 2020;  
Diterbitkan 1 Maret 2020.

**DOI:**

10.20473/jd.v3i2.18206

**Abstrak**

Pemerintah sebagai penyelenggara negara yang memiliki kewajiban untuk melaksanakan tugas dan mewujudkan tujuan negara. Tanggung jawab pemerintah dalam penyelenggaraan negara tersebut sangat berkaitan erat dengan pelayanan publik. Salah satu organisasi pemerintah yang memiliki fungsi dan tugas utama dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat adalah Badan Layanan Umum. Untuk menunjang tugas dan fungsi Badan Layanan Umum dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, Badan Layanan Umum merupakan bagian yang tak terpisahkan atau melekat secara struktural dengan kementerian negara/lembaga induk atau pemerintah daerah. Badan Layanan Umum memiliki fleksibilitas dalam penyelenggaraannya dan melakukan pengelolaan keuangan. Fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum akan berkorelasi pada pengadaan barang atau jasa yang dilakukan oleh Badan Layanan Umum. Hal tersebut dikarenakan pengadaan barang atau jasa merupakan salah satu wujud pengelolaan keuangan. Sehingga dalam melakukan pengadaan barang atau jasa, Badan Layanan Umum sebagai bagian yang tak terpisahkan dari organisasi pemerintahan, tidak tunduk pada ketentuan pengadaan barang atau jasa pemerintah pada umumnya.

**Kata Kunci:** Pelayanan Publik; Badan Layanan Umum; Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum; Pengadaan Barang atau Jasa.

**Pendahuluan**

Pemerintah merupakan salah satu unsur pokok berdirinya suatu negara. Pemerintah sebagai personifikasi negara berupaya sedapat mungkin untuk melaksanakan tugas dan mewujudkan tujuan negara menjadi kenyataan.<sup>1</sup> Terdapat beberapa tujuan negara Indonesia yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) alinea ke

<sup>1</sup> Masana Sembiring, *Budaya dan Kinerja Organisasi (Perspektif Organisasi Pemerintah)* (Fokusmedia 2012).[1].

empat antara lain melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Tanggung jawab pemerintah dalam penyelenggaraan negara guna tercapainya tujuan negara sangat berkaitan erat dengan pelayanan publik. Untuk itu pemerintah memerlukan sarana dan prasarana yang antara lain berupa barang maupun jasa. Berkenaan dengan kebutuhan akan barang maupun jasa yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka pemerintah melakukan belanja (pengadaan).

Pengadaan barang/jasa pemerintah merupakan kegiatan yang berperan penting dalam pelaksanaan pembangunan nasional guna peningkatan pelayanan publik dan pengembangan perekonomian baik nasional maupun daerah. Berdasarkan pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, pengadaan barang/jasa pemerintah didefinisikan sebagai “kegiatan pengadaan barang/jasa oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan”. Oleh karena pembiayaan pengadaan barang/jasa pemerintah bersumber dari APBN/APBD maka perlu adanya pengaturan mengenai pengadaan barang/jasa pemerintah sebagai pedoman atau acuan pemerintah dalam melakukan pengadaan barang/jasa. Pengaturan tersebut juga akan menjadi tolok ukur keabsahan tindakan pemerintah yang meliputi tiga aspek yaitu wewenang, prosedur dan substansi.

Pengaturan mengenai pengadaan barang/jasa oleh pemerintah di Indonesia yang pertama diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah yang selanjutnya dinyatakan tidak berlaku oleh Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2007. Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tersebut dirasa sudah kurang relevan, sehingga sejak tanggal 1 Januari 2011 resmi dicabut dan dinyatakan tidak berlaku

oleh Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015. Namun sejak diundangkannya Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah pada 22 Maret 2018, Peraturan Presiden Nomor 54/2010 resmi dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 mengatur tentang ruang lingkup Pengadaan barang/jasa pemerintah di Indonesia yang meliputi pengadaan barang/jasa di lingkungan Kementerian, Lembaga atau Perangkat Daerah yang menggunakan anggaran belanja dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) ataupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) termasuk pengadaan barang/jasa yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari pinjaman dalam negeri maupun luar negeri dan/atau hibah dalam negeri maupun luar negeri yang diterima oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah.

Berdasarkan uraian pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 dapat diketahui bahwa subyek pengadaan barang/jasa pemerintah adalah kementerian, lembaga atau perangkat daerah. Baik kementerian, lembaga maupun perangkat daerah, ketiganya merupakan organisasi pemerintah. Organisasi pemerintah ada untuk melaksanakan kegiatan pemerintahan. Dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya, organisasi pemerintah dapat membentuk Badan Layanan Umum sebagai unit kerjanya<sup>2</sup> dan oleh karenanya Badan Layanan Umum menjadi bagian perangkat pencapaian tujuan organisasi pemerintah.<sup>3</sup>

Badan Layanan Umum sebagai bagian dari organisasi pemerintah juga dapat melakukan pengadaan barang/jasa. Kewenangan badan layanan umum dalam melakukan pengadaan barang/jasa diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 08/PMK.02/2006 tentang Kewenangan Pengadaan Barang/Jasa Pada Badan Layanan Umum. Pasal 3 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 08/PMK.02/2006

---

<sup>2</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4502).

<sup>3</sup> *ibid*, pasal 3 ayat (2).

secara tegas mengatur bahwa “Pengadaan barang/jasa pada badan layanan umum dilaksanakan berdasarkan ketentuan yang berlaku bagi pengadaan barang/jasa pemerintah”. Namun sejak berlakunya Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018, pengadaan barang/jasa pada Badan Layanan Umum dikecualikan dari pengaturan pengadaan barang/jasa pemerintah. Pengecualian tersebut diatur dalam Pasal 61 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018. Terdapat 4 (empat) kriteria pengadaan barang/jasa yang dikecualikan dari ketentuan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018, yaitu pengadaan barang/jasa:

- a. pada badan layanan umum;
- b. yang dilaksanakan berdasarkan tarif yang dipublikasikan secara luas pada masyarakat;
- c. yang dilaksanakan sesuai dengan praktik bisnis yang telah mapan; dan/atau
- d. yang diatur dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Menurut pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, Badan Layanan Umum merupakan instansi di lingkungan pemerintah yang 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.

Selain dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2005, definisi mengenai Badan Layanan Umum juga terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Dalam penjelasan pasal 96 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 dikatakan bahwa :

“Badan Layanan Umum adalah instansi di lingkungan Pemerintah Pusat/ Daerah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas”.

Berdasarkan uraian penjelasan pasal 96 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 menunjukkan bahwa lingkungan pemerintahan yang dimaksud pada definisi BLU meliputi pemerintahan pusat atau daerah. Dengan demikian dapat diketahui bahwa badan layanan umum terbagi menjadi 2 (dua) yakni badan layanan umum pemerintah pusat dan badan layanan umum pemerintah daerah yang disebut

dengan Badan Layanan Umum Daerah.

Definisi tentang Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) terdapat pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum. Dalam pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 dijelaskan bahwa :

“Badan Layanan Umum Daerah yang selanjutnya disingkat BLUD adalah sistem yang diterapkan oleh unit pelaksana teknis dinas/badan daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang mempunyai fleksibilitas dalam pola pengelolaan keuangan sebagai pengecualian dari ketentuan pengelolaan daerah pada umumnya”.

Badan Layanan Umum merupakan instansi di lingkungan pemerintah pusat atau daerah. Namun Badan Layanan Umum berbeda dengan satuan kerja pemerintah yang lainnya. Badan Layanan Umum memiliki karakteristik tersendiri dibandingkan dengan satuan kerja pemerintah lain. Beberapa karakteristik dari Badan Layanan Umum antara lain:<sup>4</sup>

- a. Berkedudukan sebagai lembaga negara (kekayaan negara yang tak dipisahkan);
- b. Menghasilkan barang/jasa yang sebagian atau seluruhnya dijual kepada publik;
- c. BLU diperuntukan bukan untuk mencari keuntungan;
- d. Pengelolaannya secara otonom dengan menerapkan prinsip efisiensi dan produktivitas bagaikan suatu korporasi;
- e. Rencana kerja atau anggaran serta pertanggungjawaban dari BLU dikonsolidasikan pada instansi induk;
- f. Pendapatan dan sumbangan dapat BLU gunakan langsung;
- g. Pegawai BLU dapat terdiri dari PNS dan non-PNS;
- h. BLU bukan merupakan subyek pajak.

Berdasarkan dari uraian singkat diatas dapat dipahami bahwa badan layanan umum merupakan bagian yang tidak dipisahkan atau melekat secara struktural dari kementerian negara/lembaga induk atau pemerintah daerah.<sup>5</sup> Untuk itu, sudah sepatutnya dalam melakukan pengadaan barang/jasa, BLU tunduk kepada pengaturan pengadaan barang/jasa pemerintah pada umumnya sebagai acuan atau

---

<sup>4</sup> Muchamad Amrullah dan Widyaiswara, ‘Meninjau Kembali Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di Satuan Kerja Badan Layanan Umum’ (bppk,2013) <<https://bppk.kemenkeu.go.id/id/publikasi/artikel/147-artikel-anggaran-dan-perbendaharaan/8215-meninjau-kembali-pengadaan-barangjasa-pemerintah-di-satuan-kerja-badan-layanan-umum>> accessed 23 Oktober 2018.

<sup>5</sup> Mediya Lukman, *Badan Layanan Umum Dari Birokrasi Menuju Korporasi*, (Bumi Aksara 2015).[33].

pedoman oleh BLU dalam melakukan pengadaan barang/jasa. Hal ini selaras dengan era berlakunya Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010. Sebelumnya pada Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tidak dituliskan secara eksplisit bahwa pengaturan pengadaan barang/jasa oleh BLU dikecualikan dari ketentuan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010. Pada era berlakunya perpres Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010, pengadaan barang/jasa pada BLU tetap tunduk pada ketentuan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010. Namun juga dimungkinkan BLU tidak merujuk pada Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 sepenuhnya atau mengadopsi sebagian ketentuan lalu mengkolaborasinya dengan ketentuan dalam peraturan yang lain jika terdapat alasan efisiensi dan/atau efektivitas. Hal ini dikarenakan berdasarkan penjelasan pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum mengatur bahwa apabila terdapat alasan efektivitas dan/atau efisiensi maka Badan Layanan Umum dapat dibebaskan baik sebagian maupun seluruhnya dari ketentuan yang berlaku umum bagi pengadaan barang/jasa pemerintah. Dengan kata lain, alasan efektivitas dan/atau efisiensi merupakan syarat BLU mengecualikan ketentuan dari pengadaan barang/jasa pemerintah pada umumnya.

Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 mengecualikan langsung pengadaan barang/jasa pada BLU dari ketentuannya. Pengecualian tersebut tidak didasarkan pada adanya syarat-syarat tertentu. Padahal pengadaan barang dan/atau jasa pada badan layanan umum seharusnya masuk pada ruang lingkup pengadaan barang dan/atau jasa pemerintah yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 karena badan layanan umum merupakan kekayaan negara yang tak dipisahkan.

Dari adanya beberapa hal yang telah diuraikan diatas, perlu kita diketahui lebih lanjut apa ratio legis dari adanya ketentuan yang mengecualikan pengadaan barang/jasa pada badan layanan umum yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018. Mengingat bahwa badan layanan umum merupakan bagian yang tak terpisahkan dari organisasi pemerintahan dan oleh karenanya salah satu sumber pendapatannya yang digunakan untuk melakukan pengadaan barang dan/atau jasa berasal dari APBN/APBD. Sedangkan disisi lain, pengadaan barang

dan/atau jasa di lingkungan kementerian, lembaga atau perangkat daerah yang menggunakan anggaran belanja diri APBN/APBD merupakan ruang lingkup dari Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018. Sehingga nampak didalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 terdapat dua ketentuan yang saling bertentangan. Untuk itu maka perlu dilakukan penelitian ini untuk mencari dan menkonstruksikan hukum terkait dengan aturan yang ada disandingkan dengan aspek-aspek diluar hukum yang dapat digunakan untuk memberikan penjelasan yang sistematis terkait pengaturan pengadaan barang/jasa pada badan layanan umum.

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif karena dalam penelitian ini akan meneliti peraturan perundang-undangan maupun norma hukum. Dan dalam penulisan penelitian ini dilakukan untuk memberikan pemecahan masalah atas masalah hukum yang ada. Dimana yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah pengadaan barang/jasa pada badan layanan umum.

### ***Statute Approach***

Dalam penelitian hukum ini penulis menggunakan *statute approach* atau yang sering diartikan sebagai pendekatan perundang-undangan. *Statute Approach* itu sendiri secara singkat merupakan pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.<sup>6</sup> Peraturan perundang-undangan yang berlaku menjadi fokus utama dari pendekatan ini. Peraturan perundang-undangan yang menjadi fokus disini tidak hanya ditelaah dari segi bentuknya saja melainkan juga pada materi muatannya. Tidak berhenti disitu saja, alasan lahirnya undang-undang, landasan filosofi undang-undang dan *ratio legis* dari ketentuan undang-undang juga sangat penting untuk ditelaah.<sup>7</sup> Dan untuk selanjutnya, penggunaan pendekatan ini menjadi salah satu bentuk upaya penulis untuk menganalisis konsistensi, hierarki serta kesesuaian antara peraturan perundang-undangan ada.

---

<sup>6</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Prenadamedia Group 2005).[137].

<sup>7</sup> *ibid.*[142].

### ***Conceptual Approach***

Selain dengan menggunakan *statute approach*, penulis juga menggunakan *conceptual approach*. *Conceptual approach* ini digunakan untuk mendukung pendekatan perundang-undangan karena penulis menganggap bahwa hanya dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dirasa masih belum mampu mendapatkan pemahaman yang tepat. Itulah sebabnya, penting kiranya membangun suatu konsep untuk dijadikan acuan di dalam penelitian ini,<sup>8</sup> dengan beranjak dari pandangan-pandangan, doktrin-doktrin maupun prinsip-prinsip yang ada dan berkembang dalam ilmu hukum.

### **Pengaturan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah**

Setiap penyelenggaraan pemerintahan berkaitan dengan pelayanan publik dan segala bentuk pelayanan publik di Indonesia merupakan tanggung jawab pemerintah. Untuk dapat memenuhi kebutuhan masyarakat sebagai bentuk pelayanan pemerintah maka diperlukan sarana dan prasarana baik yang berupa barang maupun jasa. Untuk mendapatkan itu semua, maka pemerintah melakukan belanja (pengadaan).

Pengaturan mengenai belanja pemerintah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Selain yang telah disebutkan di awal, terdapat tujuan lain diselenggarakannya pengadaan barang dan jasa yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 antara lain:<sup>9</sup>

- a. mampu menghasilkan barang maupun jasa yang tepat dari setiap uang yang dibelanjakan, dengan diukur dari aspek kualitas, jumlah, waktu, biaya, lokasi, dan Penyedia;
- b. untuk dapat meningkatkan penggunaan produk dalam negeri;
- c. meningkatkan peran serta Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan Usaha Menengah;
- d. meningkatkan peran pelaku usaha nasional;
- e. mendukung pelaksanaan penelitian dan pemanfaatan barang atau jasa hasil

---

<sup>8</sup> *ibid.*[177].

<sup>9</sup> Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 33).

- penelitian;
- f. untuk dapat meningkatkan keikutsertaan industri kreatif;
  - g. untuk mendorong pemerataan ekonomi; dan
  - h. dapat mendorong Pengadaan Berkelanjutan.

Ketentuan pengadaan dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 berlaku untuk mendapatkan barang, pekerjaan konstruksi, jasa konsultansi; dan jasa lainnya. Dan ruang lingkupnya sendiri meliputi pengadaan barang/jasa di lingkungan Kementerian, Lembaga atau Perangkat Daerah yang menggunakan anggaran belanja dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) ataupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) termasuk pengadaan barang/jasa yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari pinjaman dalam negeri maupun luar negeri dan/atau hibah dalam negeri maupun luar negeri yang diterima oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah.

Pemerintah dalam pelaksanaan pengadaan harus sesuai dengan prinsip-prinsip pengadaan yang antara lain efisien, efektif, transparan, terbuka, bersaing, adil dan akuntabel. Selain dari pada itu, setiap pihak yang terlibat dalam pengadaan harus mematuhi etika pengadaan yang diatur pada pasal 7 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Pengadaan barang/jasa pemerintah dapat dilaksanakan dengan cara swakelola dan/atau penyedia. Swakelola merupakan cara untuk memperoleh Barang maupun jasa dengan dikerjakan sendiri oleh Kementerian/ Lembaga/Perangkat Daerah, Kementerian/ Lembaga/Perangkat Daerah lain, organisasi kemasyarakatan, atau kelompok masyarakat. Sedangkan pengadaan barang/jasa melalui penyedia merupakan cara untuk memperoleh barang maupun jasa yang disediakan oleh pelaku usaha. Baik melalui swakelola maupun penyedia, terdapat tahapan-tahapan yang harus dilalui mulai dari perencanaan, persiapan hingga pelaksanaan.

### **Pengadaan Barang/Jasa pada Badan Layanan Umum/ Daerah**

Badan layanan umum dapat melakukan pengadaan barang dan jasa sesuai dengan aturan yang berlaku. Berkaitan dengan itu kewenangan badan layanan umum dalam melakukan pengadaan barang dan jasa diatur dalam beberapa

peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 tentang Perubahan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 08/PMK.02/2006 tentang Kewenangan Pengadaan Barang/Jasa pada Badan Layanan Umum.

Pada peraturan perundang-undangan di atas yang mengatur tentang eksistensi Badan Layanan Umum, tidak ada ketentuan yang secara spesifik mengatur mengenai tata cara pengadaan barang dan/atau jasa pada badan layanan umum. Peraturan-peraturan tersebut lebih banyak mengatur ketentuan mengenai eksistensi badan layanan umum.

Untuk dapat mengetahui bagaimana pengadaan barang dan/atau jasa pada badan layanan umum, maka perlu kita melihat pengadaan barang dan/atau jasa pada badan layanan umum yang pernah dilakukan, salah satunya adalah pengadaan jasa pengelola pest control yang dilakukan oleh Badan Layanan Umum Rumah Sakit Kanker Dharmais Jakarta.<sup>10</sup> Pada pengadaan jasa tersebut, dilaksanakan dengan sumber dana yang berasal dari Badan Layanan Umum Tahun Anggaran 2019. Sedangkan untuk mekanisme lainnya sama dengan mekanisme yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018. Berdasarkan uraian tersebut, dapat diketahui bahwa pengadaan barang dan/atau jasa pada pada praktiknya masih mengikuti ketentuan Pengadaan Barang dan/atau Jasa pada Pemerintah.

Sedangkan pengadaan Badan Layanan Umum Daerah dilaksanakan berdasarkan peraturan-peraturan yang merupakan produk hukum dari pemerintah pusat hingga pemerintah daerah yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah mengalami dua kali perubahan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua

---

<sup>10</sup> Layanan Pengadaan Secara Elektronik, 'Pengadaan Jasa Pengelola Pest Control (BLU) kebutuhan periode Maret s/d Desember pada Rumah Sakit Kanker Dharmais TA 2019' (lpse, 2019) <<http://www.lpse.depkes.go.id/eproc4/lelang/24910047/pengumumanlelang>>, accessed 15 Maret 2019.

atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.

Sama halnya dengan pengadaan barang/jasa Badan Layanan Umum Pemerintah Pusat, belum ada ketentuan yang secara spesifik mengatur mengenai tata cara pengadaan barang dan/atau jasa pada Badan Layanan Umum Daerah. Untuk itu maka perlu kita ketahui pengadaan barang dan/atau jasa pada badan layanan umum daerah yang pernah dilakukan. Salah satunya adalah pengadaan jasa lainnya yang dilakukan oleh Badan Layanan Umum Daerah RSUD Dr. Soetomo.<sup>11</sup> Pengadaan jasa lainnya tersebut, dilaksanakan dengan sumber dana yang berasal dari Badan Layanan Umum Daerah Tahun Anggaran 2018. Sedangkan untuk mekanisme pengadaan yang lain, masih mengikuti ketentuan dalam pengadaan barang atau jasa pemerintah secara umum.

Fleksibilitas Badan Layanan Umum/Daerah dalam melakukan pengadaan barang maupun jasa bila ditarik pada prinsip-prinsip pengadaan barang atau jasa pemerintah maka terlihat bahwa fleksibilitas tersebut lebih condong atau mengarah pada prinsip efektif dan prinsip efisien yang berlaku pada pengadaan barang atau jasa pemerintah. Sehingga fleksibilitas Badan Layanan Umum/Badan Layanan Umum Daerah dalam melakukan pengadaan barang maupun jasa merupakan implementasi dari prinsip efisien dan prinsip efektif pada pengadaan barang atau jasa pemerintah secara umum.

Berdasarkan uraian diatas, fleksibilitas pada Badan Layanan Umum ditujukan untuk tercapainya percepatan pelayanan kepada masyarakat yang tidak boleh terhenti. Apabila pada pengadaan barang atau jasa pada Badan Layanan Umum, menggunakan skema pengelolaan keuangan negara pada umumnya yang harus melalui serangkaian tahapan yang panjang, maka bisa jadi pelayanan kepada

---

<sup>11</sup> Layanan Pengadaan Secara Elektronik, 'Belanja Barang dan Jasa BLUD' (Ipse, 2018) <<https://ipse.jatimprov.go.id/eproc4/lelang/13418015/pengumumanlelang>>, accessed 20 Maret 2019.

masyarakat akan terganggu. Selain itu, pengecualian tersebut juga ditujukan untuk menegaskan bahwa pengadaan barang atau jasa pada Badan Layanan Umum tidak tunduk pada ketentuan pengadaan barang atau jasa pemerintah. Hal tersebut dikarenakan perumusan norma yang mengatur bahwa Badan Layanan Umum dapat dibebaskan dari sebagian atau seluruh ketentuan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah manakala terdapat alasan efektifitas dan alasan efisiensi yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum tidak jelas/kabur. Sehingga memberikan arena pilihan bagi setiap orang dan tidak sedikit diantaranya yang menggunakan haknya untuk menggugat di pengadilan manakala terlibat dalam pengadaan barang/jasa pada Badan Layanan Umum yang mengabaikan ketentuan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah.

### **Kedudukan Badan Layanan Umum/Daerah Dalam Sistem Pemerintahan**

Menurut konvensi Montevideo 1933, pemerintah yang berdaulat merupakan salah satu unsur berdirinya suatu negara selain rakyat, wilayah, kesanggupan untuk berhubungan dengan negara lain dan pengakuan dari negara lain sebagai unsur deklaratif. Pemerintah merupakan lembaga atau badan-badan publik yang mempunyai fungsi melakukan upaya untuk mencapai tujuan negara.<sup>12</sup> Sedangkan pemerintahan adalah semua kegiatan lembaga atau badan-badan publik tersebut dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara.<sup>13</sup>

Tujuan Negara Indonesia diatur dalam alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia. Untuk mencapai tujuan tersebut, dalam penyelenggaraan pemerintahan agar dapat dijalankan atau dilaksanakan dengan baik dan tepat sasaran maka haruslah dilengkapi dengan beberapa hal penunjang.

---

<sup>12</sup> Ermaya Suradinata, *Organisasi dan Manajemen Pemerintahan Dalam Era Globalisasi* (CV Ramadhan).[6].

<sup>13</sup> Zaidan Nawawi, *Manajemen Pemerintahan* (Rajawali Pers 2013).[18].

Penunjang tersebut dibutuhkan untuk dapat meningkatkan pelayanan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang diberikan untuk publik atau masyarakat demi terwujudnya cita-cita negara Indonesia.

Secara umum, seluruh pelayanan publik yang diselenggarakan di Indonesia adalah tanggung jawab pemerintah.<sup>14</sup> Pelayanan publik merupakan pelayanan dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>15</sup> Hal ini dikarenakan terdapat korelasi dan kohesi yang saling berkaitan antara penyelenggaraan pemerintahan dengan pelayanan yang diberikan.<sup>16</sup> Berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan dalam wujud pelayanan maka untuk dapat dilaksanakan haruslah terdapat anggaran atau budget tersendiri yang digunakan. Penggunaan anggaran atau budget tersebut dibagi sesuai aturan yang berlaku untuk penyesuaian keuangan Negara. Persesuaian yang dimaksud adalah untuk keseimbangan dan kebaikan bersama sesuai tujuan dari pelayanan publik tersebut. Berdasarkan uraian tersebut sangatlah penting dibuat atau dibentuk suatu peraturan perundang-undangan Negara yang berkaitan dengan keuangan Negara. Sehingga pada tahun 2003 dan 2004 di Indonesia telah diundangkan paket peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara. Paket peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara tersebut meliputi Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara.

Dalam paket peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara tersebut terdapat tiga kaidah manajemen keuangan negara yaitu orientasi pada hasil, profesionalitas, akuntabilitas dan transparansi.<sup>17</sup> Kaidah manajemen keuangan negara tersebut sesuai dengan paradigma *new public management*. *New Public Management*

---

<sup>14</sup> Suparto Wijoyo dan Prasetijo Rijadi, ed., *Administrative Reform Pakde Karwo Birokrasi Itu Melayani* (Prenadamedia Group 2015).[114].

<sup>15</sup> Hayat, *Manajemen Pelayanan Publik* (Rajawali Pers 2017).[1].

<sup>16</sup> *ibid.*

<sup>17</sup> Indarto Waluyo 'Badan Layanan Umum Sebuah Pola Baru Dalam Pengelolaan Keuangan Di Satuan Kerja Pemerintah' (2011) IX Jurnal Pendidikan Akuntansi Indonesia.[2].

(NPM) merupakan suatu paradigma administrasi publik yang merupakan suatu kritik dan jawaban terhadap *Old Public Administration*/OPA (administrasi publik lama) yang dirasa sudah tidak relevan. Hal tersebut dikarenakan, paradigma *old publik administration* yang dirasa telah terjangkit penyakit ketidakefisienan dan diiringi dengan kualitas layanan yang jauh dari harapan publik.<sup>18</sup> Untuk itu reformasi sektor publik harus dilakukan demi penciptaan layanan publik yang berorientasi hasil (*result based performance*), pencapaian pada kepuasan pelanggan, penekanan pada efisiensi, efektivitas dan produktivitas.<sup>19</sup> Dengan kata lain, paradigma *new public management*. *New Public Management* (NPM) dimaksudkan untuk memangkas ketidakefisienan dan meningkatkan produktivitas.<sup>20</sup>

*New Public Management* (NPM) merupakan suatu usaha terobosan baru untuk mereformasi sektor publik dengan mencoba menerapkan mekanisme tata kelola (institusi publik) yang baru diluar dari tata kelola (institusi publik) tradisional dengan mencontoh tata kelola institusi pasar/bisnis<sup>21</sup> dan yang secara singkat menekankan bagaimana instansi publik memperlakukan warga negara atau publik sebagai pelanggan atau *customer*.<sup>22</sup> Menurut Vigola terdapat lima prinsip yang penting dalam penerapan *New Public Management* (NPM), yaitu : Pertama, sistem desentralisasi, yang dimaksudkan untuk mendekatkan pengambilan keputusan kepada masyarakat kepada penerima layanan. Kedua, privatisasi yang dimaksudkan untuk mengalokasikan barang dan jasa publik ke sektor privat. Ketiga, *downsizing* yaitu dengan melakukan pengurangan dan penyederhanaan jumlah serta ruang lingkup organisasi dan struktur pemerintahan. Keempat, debirokratisasi yaitu dengan melakukan restrukturisasi birokrasi pemerintahan yang akan lebih menekankan kepada hasil daripada proses. Kelima, mamajerialisme yang merupakan

---

<sup>18</sup> Mediya Lukman, *Op.Cit.*[7].

<sup>19</sup> *ibid.*

<sup>20</sup> Indarto Waluyo, *Loc.Cit.*

<sup>21</sup> Mediya Lukman, *Loc.Cit.*

<sup>22</sup> *ibid.*[55].

pengadopsian cara kerja swasta pada organisasi pemerintahan.<sup>23</sup>

Seiring perkembangannya, *New Public Management* (NPM) juga menuai kritik. Sehingga melahirkan paradigma baru yang disebut dengan *New Public Services* (NPS). Terdapat tujuh prinsip dasar *New Public Services* (Denhardt & Denhardt, 2007), yaitu : Pertama, melayani warga negara, bukan pelanggan. Kedua, mengutamakan kepentingan publik. Ketiga, kewarganegaraan diatas kewirausahaan. Keempat, berfikir strategis dan bertindak demokratis. Kelima, menyadari bahwa akuntabilitas bukanlah suatu yang sederhana/mudah. Keenam, melayani dari pada mengarahkan/mengendalikan. Ketujuh, menghargai manusia bukan produktivitas semata.<sup>24</sup>

Selaras dengan manajemen publik baru, pengagenan/agensifikasi (*agencification*) pada prinsipnya juga menerapkan paradigma *New Public Management* (NPM). Manajemen publik baru dan pengegenan lebih menekankan bagaimana seharusnya institusi publik dijalankan sebagaimana layaknya operasional bisnis/swasta (*private-like-manner*).<sup>25</sup> Konsep agensifikasi merupakan konsep pemberdayaan organisasi publik dengan menciptakan agensi yang memiliki otonomi atau semi otonomi dalam sektor publik dalam rangka meningkatkan kinerja pemerintah.<sup>26</sup> Agensifikasi merupakan unit bisnis dari kementerian atau pemerintah daerah yang memberikan pelayanan, baik secara langsung maupun tidak langsung, ke unit bisnis atau organisasi sektor publik lainnya, sebagai salah satu cara untuk membuka bundel/kekakuan birokrasi dengan menciptakan suatu organisasi publik yang lebih fleksibel dan berorientasi pada kinerja sehingga dapat meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.<sup>27</sup> Membangun kelembagaan agensifikasi secara umum dilakukan melalui proses transformasi dari instansi pemerintahan

---

<sup>23</sup> Cathas Teguh Prakoso, 'Badan Layanan Umum ditinjau Dalam Perpektif New Institutional dan Principal-Agent Theory' (fisip-unmul, 2014) <<https://www.portal.fisip-unmul.ac.id/site/?p=2541>> accessed tanggal 4 April 2019.

<sup>24</sup> *ibid.*[5].

<sup>25</sup> Mediya Lukman, *Op.Cit.*, [51].

<sup>26</sup> Ikatan Akuntan Indonesia, *Peningkatan Kapabilitas Pengelolaan Badan Layanan Umum & Badan Layanan Umum Daerah* (Ikatan Akuntan Indonesia 2017).[3].

<sup>27</sup> *ibid.*[3].

menjadi organisasi publik yang diberikan otonomi atau semi otonomi dalam pengelolaannya.<sup>28</sup>

Dengan tidak meninggalkan ajaran paradigma *New Public Management* (NPM) sepenuhnya, dilakukan kombinasi dengan paradigma *New Public Services* (NPS) dan pengagenan, lahirlah suatu instansi di lingkungan pemerintah yang menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum. Badan layanan umum merupakan upaya pengagenan yang tidak harus dijalankan oleh lembaga birokrasi murni, tetapi oleh instansi pemerintah dengan pengelolaan ala bisnis, sehingga pemberian layanan kepada masyarakat menjadi lebih efisien dan efektif.<sup>29</sup> Badan layanan umum pada dasarnya adalah alat untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik melalui penerapan manajemen keuangan yang berbasis pada hasil, profesionalitas, akuntabilitas dan transparansi.<sup>30</sup>

Berdasarkan uraian diatas, dapat kita ketahui bahwa Badan Layanan Umum merupakan salah satu bentuk pengagensifikasian dari lembaga atau instansi pemerintah, dengan kata lain Badan Layanan Umum merupakan bagian dari reformasi lembaga pelayanan publik. Badan Layanan Umum sebagai organisasi pemerintah merupakan penyelenggara pelayanan publik, oleh karenanya Badan Layanan Umum menerapkan paradigma pelayanan publik. Badan Layanan Umum berada diantara dua paradigma pelayanan publik yaitu *New Public Management* (NPM) dan *New Public Services* (NPS). Hal tersebut dikarenakan disatu sisi Badan Layanan Umum mengadopsi prinsip-prinsip *New Public Management* (NPM) namun disisi lain Badan Layanan Umum memiliki motif untuk meningkatkan pelayanan kepada publik yang sangat identic dengan tujuan *New Public Services* (NPS).<sup>31</sup>

Pengaturan mengenai Badan Layanan Umum pada mulanya diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Berdasarkan

---

<sup>28</sup> *ibid.*[11].

<sup>29</sup> Indarto Waluyo, *Loc.Cit.*

<sup>30</sup> *ibid.*

<sup>31</sup> Cathas Teguh Prakoso, *Op.Cit.*[6].

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dapat diketahui bahwa badan layanan umum terbagi menjadi dua yaitu badan layanan umum pemerintah pusat dan badan layanan umum pemerintah daerah.

Sedangkan pengaturan mengenai badan layanan umum daerah, berawal dari adanya Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai pelaksana amanat dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (yang pada saat ini telah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah) dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, beberapa ketentuan didalamnya mengatur mengenai badan layanan umum daerah.

Berdasarkan uraian tersebut diatas mengenai badan layanan umum, dapat diketahui bahwa badan layanan umum/badan layanan umum daerah berbeda dengan satuan kerja pada pemerintahan. Terdapat fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan badan layanan umum/badan layanan umum daerah. Fleksibilitas pengelolaan tersebut sebagai pengecualian dari pengelolaan keuangan negara melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang mengatur bahwa setiap pendapatan negara/daerah harus disetor ke dalam kas umum negara/daerah dan setiap pengeluaran harus melalui kas umum negara/daerah. Hal ini dikarenakan, satuan kerja yang menerapkan sistem pengelolaan keuangan badan layanan umum dapat mengelola langsung pendapatan badan layanan umum untuk membiayai belanja badan layanan umum. Oleh karenanya badan layanan umum menjadi incaran satuan kerja yang ingin menerapkan sistem pengelolaan keuangan badan layanan umum.

Untuk dapat menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum, suatu satuan kerja instansi pemerintah harus memenuhi persyaratan substantif, teknis dan administratif. Persyaratan substantif dapat terpenuhi apabila instansi pemerintah yang bersangkutan menyelenggarakan layanan umum yang berhubungan dengan penyediaan barang dan/atau jasa tertentu, pengelolaan wilayah/kawasan tertentu untuk tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum, dan/atau

pengelolaan dana khusus dalam rangka meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan kepada masyarakat. Sedangkan persyaratan teknis dapat terpenuhi apabila kinerja pelayanan di bidang tugas pokok dan fungsinya layak dikelola dan ditingkatkan pencapaiannya melalui badan layanan umum sebagaimana direkomendasikan oleh menteri, pimpinan lembaga atau kepala satuan kerja perangkat daerah sesuai dengan kewenangannya dan kinerja keuangan satuan kerja instansi yang bersangkutan adalah sehat sebagaimana ditunjukkan dalam dokumen usulan penetapan badan layanan umum. Dan terakhir adalah syarat administratif berupa pemenuhan dokumen-dokumen yang berupa pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja pelayanan, keuangan dan manfaat bagi masyarakat, pola tata kelola, rencana strategis bisnis, laporan keuangan pokok, standar pelayanan minimum, dan laporan audit terakhir atau pernyataan bersedia untuk diaudit secara independen.<sup>32</sup>

### **Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum**

Badan layanan umum menyusun rencana strategis bisnis lima tahunan dan rencana bisnis dan anggaran tahunan dengan mengacu kepada rencana strategis kementerian negara/lembaga atau rencana pembangunan jangka menengah daerah. Rencana bisnis dan anggaran tahunan disusun berdasarkan basis kinerja dan perhitungan akuntansi biaya menurut jenis layanannya dengan mempertimbangkan kebutuhan dan kemampuan pendapatan yang diperkirakan akan diterima dari masyarakat, badan lain, dan anggaran pendapatan dan belanja negara atau daerah. Perhitungan akuntansi biaya menurut jenis layanannya tersebut paling kurang menyajikan perhitungan biaya langsung dan biaya tidak langsung. Perhitungan akuntansi biaya berdasarkan standar biaya yang telah ditetapkan oleh pemimpin badan layanan umum. Namun apabila badan layanan umum belum menyusun standar biaya maka badan layanan umum menggunakan standar biaya yang ditetapkan oleh menteri keuangan, gubernur atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

---

<sup>32</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4502).

Rencana bisnis dan anggaran yang disertai dengan usulan standar pelayanan minimum dan standar biaya diajukan oleh badan layanan umum kepada menteri/ lembaga atau kepala satuan kerja perangkat daerah untuk mendapatkan persetujuan sebagai bagian dari rencana kerja dan anggaran kementerian negara/ lembaga atau sebagai bagian dari rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah. Standar pelayanan minimum tersebut merupakan alat untuk menentukan jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk menyediakan pelayanan dasar, sehingga anggaran yang direncanakan akan sebanding dengan kualitas dan kuantitas kegiatan layanan yang dapat diberikan kepada masyarakat.<sup>33</sup> Dengan kata lain, standar pelayanan tersebut akan berpengaruh pada optimalisasi pelayanan<sup>34</sup> badan layanan umum. Selanjutnya rencana bisnis dan anggaran badan layanan umum yang telah mendapat persetujuan menteri atau pimpinan lembaga diajukan kepada menteri keuangan sebagai bagian rencana kerja dan anggaran kementerian negara atau lembaga. Sedangkan Rencana bisnis dan anggaran badan layanan umum yang telah mendapat persetujuan dari kepada satuan kerja perangkat daerah selanjutnya diajukan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah. Terhadap pagu anggaran badan layanan umum dalam rencana kerja dan anggaran kementerian negara/ lembaga atau pagu anggaran badan layanan umum dalam rancangan peraturan daerah tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah yang sumber dananya berasal dari pendapatan badan layanan umum dan surplus anggaran badan layanan umum akan dirinci dalam satu program, satu kegiatan, satu *output*, dan jenis belanja. Selanjutnya sebagai bagian dari mekanisme pengajuan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja negara atau daerah, menteri keuangan atau tim anggaran pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya akan melakukan telaah terhadap rencana bisnis dan anggaran.

1. Pelaksanaan Anggaran;
2. Pendapatan dan Belanja;

---

<sup>33</sup> Ikatan Akuntan Indonesia, *Op.Cit.*[27].

<sup>34</sup> Hayat. *Op.Cit.*[39].

3. Pengelolaan Kas;
4. Pengelolaan Piutang dan Utang;
5. Pengelolaan Investasi;
6. Pengelolaan Barang;
7. Akuntansi, Pelaporan dan Pertanggungjawaban;
8. Surplus dan Defisit;
9. Penyelesaian Kerugian.

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

Pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 merupakan pengganti dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 62 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah yang selama ini dijadikan rujukan dalam pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah. Selanjutnya dalam penulisan karya ilmiah ini akan diuraikan bagaimana pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.

#### **1. Struktur Anggaran**

Didalam badan layanan umum daerah terdapat struktur anggaran. Struktur anggaran tersebut meliputi pendapatan, belanja dan pembiayaan. Selanjutnya akan dibahas lebih lanjut mengenai komponen dari struktur anggaran badan layanan umum daerah.

##### **a) Pendapatan;**

Pendapatan dari badan layanan umum daerah dapat bersumber dari Jasa layanan, Hibah, Hasil kerja sama dengan pihak lain, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pendapatan lain yang sah

##### **b) Belanja;**

##### **c) Pembiayaan.**

#### **2. Perencanaan dan Penganggaran**

Unit Pelaksana Teknis Dinas/Badan Daerah yang menerapkan Badan Layanan Umum Daerah menyusun rencana bisnis dan anggaran dengan mengacu pada

rencana strategis. Rencana bisnis dan anggaran tersebut disusun berdasarkan:

- a) anggaran berbasis kinerja yaitu analisis kegiatan yang berorientasi pada pencapaian output dengan penggunaan sumber daya secara efisien ;
- b) standar satuan harga yang merupakan harga satuan setiap unit barang/jasa yang berlaku disuatu daerah; dan
- c) kebutuhan belanja dan kemampuan pendapatan yang diperkirakan akan diperoleh dari layanan yang diberikan kepada masyarakat, hibah, hasil kerja sama dengan pihak lain dan/atau hasil usaha lainnya, APBD, dan sumber pendapatan BLUD lainnya. Kebutuhan belanja dan kemampuan pendapatan ini merupakan pagu belanja yang dirinci menurut belanja operasi dan belanja modal.

Namun apabila badan layanan umum daerah belum menyusun standar satuan harga, maka dalam menyusun rencana bisnis dan anggaran badan layanan umum daerah menggunakan standar satuan harga yang ditetapkan oleh Keputusan Kepala Daerah.

Rencana bisnis dan anggaran menganut pola anggaran fleksibel dengan suatu presentase ambang batas tertentu dan disertai dengan standar pelayanan minimal. Rencana bisnis dan anggaran ini berisi :

- a. ringkasan pendapatan, belanja dan pembiayaan;
- b. rincian anggaran pendapatan, belanja dan pembiayaan yang merupakan rencana anggaran untuk seluruh kegiatan tahunan yang dinyatakan dalam satuan uang yang tercermin dari rencana pendapatan, belanja dan pembiayaan;
- c. perkiraan harga yaitu estimasi harga jual produk barang dan/atau jasa setelah memperhitungkan biaya per satuan dan tingkat margin yang ditentukan seperti tercermin dari tarif layanan;
- d. besaran persentase ambang batas yaitu besaran persentase perubahan anggaran bersumber dari pendapatan operasional yang diperkenankan dan ditentukan dengan mempertimbangkan fluktuasi kegiatan operasional badan layanan umum daerah; dan
- e. perkiraan maju atau forward estimate yang merupakan perhitungan kebutuhan dana untuk tahun anggaran berikutnya dari tahun yang direncanakan guna memastikan kesinambungan program dan kegiatan yang telah disetujui dan menjadi dasar penyusunan anggaran tahun berikutnya.

Pendapatan badan layanan umum daerah yang bersumber dari jasa layanan, hibah, hasil kerjasama dengan pihak lain pendapatan badan layanan

umum daerah lainnya yang sah diintegrasikan/ dikonsolidasikan ke dalam rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah pada akun pendapatan daerah pada kode rekening kelompok pendapatan asli daerah pada jenis lain pendapatan asli daerah yang sah dengan obyek pendapatan dari badan layanan umum daerah.

Belanja badan layanan umum daerah yang sumber dananya berasal dari dari jasa layanan, hibah, hasil kerjasama dengan pihak lain pendapatan badan layanan umum daerah lainnya yang sah dan sisa lebih perhitungan anggaran BLUD, diintegrasikan/dikonsolidasikan ke dalam rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah pada akun belanja daerah yang selanjutnya dirinci dalam satu program, satu kegiatan, satu output dan jenis belanja.

### **3. Pelaksanaan Anggaran**

Dalam rangka pelaksanaan anggaran, kepala daerah dan pemimpin badan layanan umum daerah menandatangani perjanjian kinerja yang dilampiri dengan dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disahkan dan rencana bisnis dan anggaran. Perjanjian kinerja tersebut memuat kesanggupan untuk meningkatkan kinerja pelayanan kepada masyarakat, kinerja keuangan, dan manfaat bagi masyarakat.

Pemimpin badan layanan umum dalam pelaksanaan anggaran menyusun laporan pendapatan, laporan belanja dan laporan pembiayaan dari badan layanan umum daerah secara berkala kepada pejabat pengelola keuangan daerah dengan dilampiri surat pernyataan tanggung jawab yang ditandatangani oleh pemimpin badan layanan umum daerah. Berdasarkan laporan yang dilampiri surat pernyataan tanggung jawab tersebut, kepala SKPD menerbitkan surat permintaan pengesahan pendapatan, belanja dan pembiayaan untuk disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah. Berdasarkan surat permintaan pengesahan pendapatan, belanja dan pembiayaan yang dikeluarkan oleh kepala SKPD, pejabat pengelola keuangan daerah melakukan pengesahan dengan menerbitkan surat pengesahan pendapatan, belanja dan pembiayaan.

a) Pengelolaan Kas;

- b) Penatausahaan;
- c) Pengelolaan Belanja.

#### **4. Pengelolaan Barang**

Barang milik daerah yang digunakan oleh badan layanan umum daerah merupakan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan untuk menyelenggarakan kegiatan badan layanan umum daerah yang bersangkutan. Pengelolaan barang badan layanan umum daerah mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai barang milik daerah. Pengelolaan barang milik negara atau daerah tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Salah satu wujud pengelolaan barang adalah pengadaan barang/jasa.

#### **5. Tarif Layanan**

Terhadap jasa layanan yang diberikan kepada masyarakat, badan layanan umum daerah dapat mengenakan tarif layanan sebagai imbalan atas penyediaan layanan barang/jasa yang telah diberikan kepada masyarakat. Tarif layanan disusun berdasarkan perhitungan biaya per unit layanan atau hasil per investasi dana. Namun apabila penyusunan tarif tidak dapat disusun berdasarkan perhitungan biaya per unit layanan atau hasil per investasi dana, tarif layanan dapat ditetapkan dengan perhitungan atau penetapan lain yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **6. Pengelolaan Piutang dan Utang/Pinjaman**

Pengelolaan piutang sehubungan dengan penyerahan barang, jasa dan/atau transaksi yang berhubungan baik langsung maupun tidak langsung dengan kegiatan badan layanan umum daerah dilakukan sendiri oleh badan layanan umum daerah. Penagihan piutang dilakukan badan layanan umum daerah pada saat piutang jatuh tempo, dan dalam penagihannya harus dilengkapi administrasi penagihan. Namun apabila piutang sulit ditagih maka penagihan piutang akan diserahkan kepada kepala daerah dengan melampirkan bukti yang sah. Piutang badan layanan umum daerah dapat dihapus secara mutlak atau bersyarat. Tata cara penghapusan piutang tersebut akan diatur dalam peraturan kepala daerah.

## **7. Kerjasama**

Badan layanan umum daerah dapat melakukan kerjasama dengan pihak lain untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan dengan bersarkan prinsip efisiensi, efektivitas, ekonomis dan saling menguntungkan (dapat berbentuk finansial dan/atau nonfinansial). Pelaksanaan kerjasama badan layanan umum daerah dengan pihak lain dibuat dalam bentuk perjanjian. Sedangkan tata cara kerja sama badan layanan umum daerah dengan pihak lain diatur dengan peraturan kepala daerah.

Kerjasama badan layanan umum daerah dengan pihak lain meliputi kerjasama operasional dan pemanfaatan barang milik daerah. Kerjasama operasional dilakukan melalui pengelolaan manajemen dan proses operasional secara bersama dengan mitra kerja sama dengan tidak menggunakan barang milik daerah.

## **8. Investasi**

Badan layanan umum daerah dapat melakukan investasi. Investasi hanya dapat dilakukan sepanjang memberikan manfaat bagi peningkatan pendapatan dan peningkatan pelayanan kepada masyarakatserta tidak mengganggu likuiditas keuangan badan layanan umum daerah dengan tetap memperhatikan rencana pengeluaran. Investasi tersebut berupa investasi jangka pendek.

## **9. Sisa Lebih Perhitungan Anggaran dan Defisit Anggaran**

Sisa lebih perhitungan anggaran badan layanan umum daerah merupakan selisih lebih antara realisasi penerimaan dan pengeluaran badan layanan umum daerah selama satu tahun anggaran yang dihitung berdasarkan laporan realisasi anggaran pada satu periode anggaran. Terhadap sisa lebih perhitungan anggaran badan layanan umum daerah dapat digunakan dalam tahun anggaran berikutnya, kecuali jika atas perintah kepala daerah untuk disetorkan sebagian atau seluruhnya ke kas daerah dengan mempertimbangkan posisi likuiditas dan rencana pengeluaran badan layanan umum daerah.

## **10. Pelaporan dan Pertanggungjawaban**

Badan layanan umum daerah menyusun pelaporan dan pertanggungjawaban

dalam bentuk laporan keuangan yang terdiri atas laporan realisasi anggaran, laporan perubahan saldo anggaran lebih, neraca, laporan operasional, laporan arus kas, laporan perubahan ekuitas, dan catatan atas laporan keuangan yang disertai dengan laporan kinerja yang berisikan informasi pencapaian hasil atau keluaran badan layanan umum daerah. Laporan keuangan tersebut disusun berdasarkan standar akuntansi pemerintahan. Namun dalam hal standar akuntansi pemerintahan tidak mengatur mengenai jenis usaha badan layanan umum daerah, maka badan layanan umum daerah mengembangkan dan menerapkan kebijakan akuntansi yang akan diatur dengan peraturan kepala daerah. Laporan keuangan badan layanan umum daerah untuk selanjutnya akan diperiksa oleh pemeriksa eksternal pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **Kesimpulan**

Badan Layanan Umum/Daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari organisasi pemerintahan dan berperan sebagai penyelenggara pelayanan publik. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, Badan Layanan Umum/Daerah diberikan fleksibilitas dalam melakukan pengelolaan keuangan sebagai bentuk pengecualian pengelolaan keuangan negara pada umumnya. Tata kelola keuangan Badan Layanan Umum menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU). Salah satu fleksibilitas tersebut adalah Badan Layanan Umum dapat menggunakan/mengelola langsung pendapatannya untuk membiayai belanja Badan Layanan Umum. Hal tersebut berpengaruh pada pengadaan barang/jasa pada Badan Layanan Umum karena pengadaan barang/jasa pada Badan Layanan Umum merupakan salah satu bentuk pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum.

Ratio legis pengecualian pengaturan pengadaan barang atau jasa pada Badan Layanan Umum adalah ditujukan untuk tercapainya percepatan pelayanan kepada masyarakat yang tidak boleh terhenti. Hal tersebut merupakan akibat dari fleksibilitas pengelolaan keuangan pada Badan Layanan Umum sehingga berpengaruh pada pengadaan barang atau jasa yang dilakukan oleh Badan Layanan

Umum. Apabila pada pengadaan barang atau jasa pada Badan Layanan Umum, menggunakan skema pengelolaan keuangan negara pada umumnya yang harus melalui serangkaian tahapan yang panjang, maka bisa jadi pelayanan kepada masyarakat akan terganggu. Selain itu, pengecualian tersebut juga ditujukan untuk menegaskan bahwa pengadaan barang atau jasa pada Badan Layanan Umum tidak tunduk pada ketentuan pengadaan barang atau jasa pemerintah. Hal tersebut dikarenakan perumusan norma yang mengatur bahwa Badan Layanan Umum dapat dibebaskan dari sebagian atau seluruh ketentuan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah manakala terdapat alasan efektifitas dan alasan efisiensi yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum tidak jelas/kabur. Sehingga memberikan arena pilihan bagi setiap orang dan tidak sedikit diantaranya yang menggunakan haknya untuk menggugat di pengadilan manakala terlibat dalam pengadaan barang/jasa pada Badan Layanan Umum yang mengabaikan ketentuan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah.

### **Daftar Bacaan**

#### **Buku**

- A'an Efendi, [et.al] Hukum Administrasi (Sinar Grafika 2017).
- Ahmadi Miru [et.al.] Hukum Perikatan Penjelasan Makna Pasal 1233 Sampai 1456 BW (Rajawali Pers 2018).
- Amiruddin, [et.al.] Pengantar Metode Penelitian Hukum (Rajawali Pers 2013).
- Dyah Ochtorina Susanti, [et.al.] Penelitian Hukum: Legal Research (Sinar Grafika 2014).
- Hayat, Manajemen Pelayanan Publik. (Rajawali Pers 2017).
- Ikatan Akuntan Indonesia, Peningkatan Kapabilitas Pengelolaan Badan Layanan Umum & Badan Layanan Umum Daerah, (Ikatan Akuntan Indonesia 2017).
- J Satrio, Hukum Perikatan (Alumni 1999).
- Masana Sembiring, Budaya & Kinerja Organisasi: Perspektif Organisasi Pemerintah.

(Fokusmedia 2012).

Mediya Lukman, *Badan Layanan Umum Dari Birokrasi Menuju Korporasi* (Bumi Aksara 2015).

Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer* (PT. Citra Aditya Bakti 2017).

Nieuwenhuis, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan* (terjemahan Djasadin Saragih 1985).

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Prenadamedia Group 2016).

\_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum* (Prenadamedia Group 2016).

Philipus M. Hadjon, [et.al.] *Hukum Administrasi dan Good Governance* (Penerbit Universitas Trisakti 2010).

\_\_\_\_\_, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi* (Gajah Mada University Press 2012).

\_\_\_\_\_, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Gajah Mada University Press 2015).

Restianto, Yanuar E dan Ick Rangga Bawono, *Pengelolaan Keuangan BLU/BLUD*. (UPP STIM YKPN 2015).

Soekarwo, [et.al.], *Pelayanan Publik Dari Dominasi Ke Partisipasi* (Airlangga University Press 2006).

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Liberty 2008).

\_\_\_\_\_, *Penemuan Hukum Suatu Pengantar* (Liberty 2009).

Suparto Wijoyo dan Prasetijo Rijadi, [ed], *Administrative Reform Pakde Karwo Birokrasi itu Melayani* (Prenadamedia Group 2015).

Yohanes Sogar Simamora, *Hukum Kontrak: Prinsip-Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Indonesia* (LaksBang Pressindo 2017).

Zaidan Nawawi, *Manajemen Pemerintahan* (Rajawali Pers 2013).

## **Jurnal**

Waluyo Indarto, 'Badan Layanan Umum Sebuah Pola Baru Dalam Pengelolaan

Keuangan Di Satuan Kerja Pemerintah' (2011) IX Jurnal Pendidikan Akuntansi Indonesia.

### Laman

Amrullah, Muchamad dan Widyaiswara, 'Meninjau Kembali Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di Satuan Kerja Badan Layanan Umum' (bppk.kemenkeu.go.id,2018)<<https://bppk.kemenkeu.go.id/id/publikasi/artikel/147-artikel-anggaran-dan-perbendaharaan/8215-menin-jau-kembali-pengadaan-barangjasa-pemerintah-di-satuan-kerja-badan-layanan-umum>> accessed tanggal 23 Oktober 2018.

Prakoso, Cathas Teguh, '*Badan Layanan Umum ditinjau Dalam Perpektif New Institutional dan Principal-Agent Theory*' (portal.fisip-unmul.ac.id, 2019) <<https://www.portal.fisip-unmul.ac.id/site/?p=2541>> accessed tanggal 4 April 2019.

Layanan Pengadaan Secara Elektronik, '*Pengadaan Jasa Pengelola Pest Control (BLU) kebutuhan periode Maret s/d Desember pada Rumah Sakit Kanker Dharmais TA 2019*' (www.lpse.depkes.go.id,2019) <<http://www.lpse.depkes.go.id/eproc4/lelang/24910047/pengumumanlelang>> tanggal accessed 15 Maret 2019.

Layanan Pengadaan Secara Elektronik, '*Belanja Barang dan Jasa BLUD*', (www.lpse.jatimprov.go.id,2018)<<https://lpse.jatimprov.go.id/eproc4/lelang/13418015/pengumumanlelang>> accessed tanggal 20 Maret 2019.

### Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang *Keuangan Negara* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355).

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang *Pelayanan Publik* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang *Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4502).

Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 tentang *Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum* Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang *Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 171, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5340).

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang *Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5533).

Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang *Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*.

Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2011 tentang *Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*.

Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang *Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 155).

Peraturan Presiden Nomor 172 Tahun 2014 tentang *Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 368, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5642).

Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang *Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 5).

Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang *Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 33).

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 08/PMK.02/2006 tentang *Kewenangan Pengadaan Barang/Jasa pada Badan Layanan Umum*.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang *Badan Layanan Umum Daerah* (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1213).

Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang *Pedoman Pengadaan Barang/Jasa yang Dikecualikan Pada Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah* (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 765).

**--halaman ini sengaja dibiarkan kosong--**