

ANALISIS YURIDIS PENGELOLAAN KEUANGAN BADAN LAYANAN UMUM PADA INSTANSI PEMERINTAH PENYELENGGARA LAYANAN UMUM

Sulasi Rongiyati¹

Abstract

The paradigm of performance-based budgeting to encourage governments to improve public services through the efforts of the government enterprising by applying a flexibility of financial management which highlight the productivity, efficiency, and effectiveness in public services agencies through the establishment of the Public Service Board. Implementation of the legislation on the BLU has the juridical aspect, particularly in to the application of the principles of the state finances on state finances law.

Kata kunci: Pengelolaan Keuangan, Badan Layanan Umum, Instansi Pemerintah Penyelenggara Layanan Umum

A. Pendahuluan

Salah satu agenda reformasi di bidang keuangan negara adalah adanya pergeseran dari penganggaran tradisional menjadi penganggaran berbasis kinerja. Dengan basis kinerja arah penggunaan dana pemerintah tidak lagi berorientasi pada *input* tetapi pada *output*. Perubahan ini penting dalam rangka proses pembelajaran untuk menggunakan sumber daya pemerintah yang makin terbatas, tetapi tetap dapat memenuhi kebutuhan dana yang makin tinggi. Penganggaran yang berorientasi pada *output* merupakan praktik yang telah dianut luas oleh pemerintahan modern di berbagai negara. Pendekatan penganggaran yang demikian sangat diperlukan bagi satuan kerja instansi pemerintah yang memberikan pelayanan kepada publik. Salah satu alternatif untuk mendorong peningkatan pelayanan publik adalah dengan mewiraswastakan pemerintah. Mewiraswastakan pemerintah (*enterprising the government*) adalah paradigma yang memberi arah yang tepat bagi sektor keuangan publik².

¹ Penulis adalah Peneliti Muda Bidang Hukum Ekonomi pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Setjen DPR RI, e-mail: susidhan@yahoo.com.

² Tomi Wiranto, *Permasalahan Badan Layanan Umum (BLU) di Indonesia*, <http://tomiwiranto.blogspot.com/2009/03/badan-layanan-umum-blu.html>, 21 Maret 2009.

Ketentuan tentang penganggaran tersebut telah dituangkan dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara). Selanjutnya, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara) membuka koridor baru bagi penerapan anggaran berbasis kinerja di lingkungan pemerintah dengan memberikan peluang kepada instansi pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya memberi pelayanan kepada masyarakat untuk menerapkan pengelolaan keuangan yang fleksibel dengan menonjolkan produktivitas, efisiensi, dan efektivitas. Prinsip-prinsip pokok yang tertuang dalam UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara tersebut menjadi dasar penetapan instansi pemerintah untuk menerapkan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum (BLU) yang selanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum (PP BLU).

Pola pengelolaan keuangan BLU diharapkan dapat menjadi langkah awal dalam pembaharuan manajemen keuangan sektor publik, demi meningkatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

B. Permasalahan

Saat ini Pola Pengelolaan Keuangan BLU mulai banyak diterapkan di instansi pemerintah yang menyediakan layanan umum seperti rumah sakit dan penyelenggara pendidikan tinggi milik pemerintah. Pada prinsipnya pelayanan kepada masyarakat tersebut merupakan tugas dan tanggung jawab Pemerintah untuk menyelenggarakannya, oleh karenanya penyelenggaraan BLU tidak boleh berorientasi profit serta pelaksanaannya mengacu pada peraturan perundang-undangan. Kedua lembaga tersebut berhubungan langsung dengan pelayanan kepada masyarakat yang pada hakekatnya merupakan kewajiban negara untuk menyelenggarakannya, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945). Dalam rangka penerapan anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) dan mengingat keterbatasan sumber daya yang dimiliki Pemerintah maka Pemerintah melakukan pola mewiraswastakan satuan kerja instansi-instansi Pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan umum dengan membentuk BLU. Dalam penyelenggaraan pengelolaan keuangan BLU dimungkinkan penggunaan pendapatan BLU langsung oleh pengelola tanpa harus menyetorkan ke Kas Negara terlebih dahulu. Ketentuan ini merupakan penyimpangan dari asas universalitas (*universaliteit beginsel*) yang mengharuskan setiap penerimaan keuangan negara disetorkan langsung dan sepenuhnya ke Kas Negara. Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan yang akan dikaji dalam tulisan ini adalah:

1. Mengapa BLU diperlukan oleh instansi pemerintah yang memberikan pelayanan umum dan apakah hubungannya dengan *performance based budgeting*?
2. Bagaimana aspek yuridis dari BLU dan *performance based budgeting*?

C. Kerangka Pemikiran

1. Pengelolaan Keuangan Negara

Max Weber menyatakan bahwa ditinjau dari *mechanic view*, pemerintah memiliki dua fungsi penting, yaitu fungsi sebagai regulator dan administrator. Sedangkan jika ditinjau dari *organic view*, pemerintah juga berfungsi sebagai *public service agency* dan investor yang harus dinamis. Idealnya kedua tinjauan itu dapat terlaksana secara simultan³.

Secara teori⁴, prinsip anggaran berbasis kinerja adalah anggaran yang menghubungkan anggaran negara (pengeluaran negara) dengan hasil yang diinginkan (*output* dan *outcome*) sehingga setiap rupiah yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan kemanfaatannya. *Performance based budgeting* dirancang untuk menciptakan efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas dalam pemanfaatan anggaran belanja publik dengan *output* dan *outcome* yang jelas sesuai dengan prioritas nasional sehingga semua anggaran yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan secara transparan kepada masyarakat luas. Penerapan penganggaran berdasarkan kinerja juga akan meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan memperkuat dampak dari peningkatan pelayanan kepada publik. Untuk mencapai semua tujuan tersebut, kementerian negara/ lembaga diberikan keleluasaan yang lebih besar (*let's the manager manage*) untuk mengelola program dan kegiatan didukung dengan adanya tingkat kepastian yang lebih tinggi atas pembiayaan untuk program dan kegiatan yang akan dilaksanakan.

Performance Based Budgeting memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut sehingga prinsip-prinsip transparansi, efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas dapat dicapai. Kunci pokok untuk memahami *Performance Based Budgeting* adalah pada kata "*performance*" atau "kinerja". Untuk mendukung sistem penganggaran berbasis kinerja yang menetapkan kinerja sebagai tujuan utamanya maka diperlukan alat ukur kinerja yang

³ Dalam Joko Supriyanto dan Suparjo, *Badan Layanan Umum: Sebuah Pola Pemikiran Baru atas Unit Pelayanan Masyarakat*, tanggal 28 Juni 2008, www.perbendaharaan.go.id., diakses tanggal 4 Februari 2011.

⁴ Bambang Sasonco dkk, *Kajian Terhadap Penganggaran Berbasis Kinerja di Indonesia*, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan Departemen Keuangan: Jakarta, 2008, hal 5-6.

jasas dan transparan berupa indikator kinerja (*performance indicators*). Selain indikator kinerja juga diperlukan adanya sasaran yang jelas agar kinerja dapat diukur dan diperbandingkan sehingga selanjutnya dapat dinilai efisiensi dan efektivitas dari pekerjaan yang dilaksanakan serta dana yang telah dikeluarkan untuk mencapai *output*/kinerja yang telah ditetapkan⁵.

Untuk mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Sesuai dengan amanat Pasal 23C UUD Tahun 1945, UU Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD Tahun 1945 tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisitas maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain: akuntabilitas berorientasi pada hasil; profesionalitas; proporsionalitas; keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara; dan pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri⁶. Asas-asas tersebut perlu diperhatikan dan menjiwai pelaksanaan pengelolaan keuangan negara:

- a. Asas Tahunan, memberikan persyaratan bahwa anggaran negara dibuat secara tahunan yang harus mendapat persetujuan dari badan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat).
- b. Asas Universalitas (kelengkapan), memberikan batasan bahwa tidak diperkenankan terjadinya percampuran antara penerimaan negara dengan pengeluaran negara.
- c. Asas Kesatuan, mempertahankan hak budget dari dewan secara lengkap, berarti semua pengeluaran harus tercantum dalam anggaran. Oleh karena itu, anggaran yang dimaksud merupakan anggaran bruto, dalam hal ini yang dibukukan dalam anggaran adalah jumlah brutonya.
- d. Asas Spesialisitas, mensyaratkan bahwa jenis pengeluaran dimuat dalam mata anggaran tertentu/tersendiri dan diselenggarakan secara konsisten baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Secara kuantitatif artinya jumlah yang telah ditetapkan dalam mata anggaran tertentu merupakan batas tertinggi dan tidak boleh dilampaui. Secara kualitatif berarti penggunaan anggaran hanya dibenarkan untuk mata anggaran yang telah ditentukan.

⁵ Ibid.

⁶ Teori Perbendaharaan, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan Departemen Keuangan, Jakarta: 6

- e. Asas Akuntabilitas berorientasi pada hasil, mengandung makna bahwa setiap pengguna anggaran wajib menjawab dan menerangkan kinerja organisasi atas keberhasilan atau kegagalan suatu program yang menjadi tanggung jawabnya.
- f. Asas Profesionalitas mengharuskan pengelolaan keuangan negara ditangani oleh tenaga yang profesional.
- g. Asas Proporsionalitas, pengalokasian anggaran dilaksanakan secara proporsional pada fungsi-fungsi kementerian atau lembaga sesuai dengan tingkat prioritas dan tujuan yang ingin dicapai.
- h. Asas Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, mewajibkan adanya keterbukaan dalam pembahasan, penetapan, dan perhitungan anggaran serta atas hasil pengawasan oleh lembaga audit yang independen.
- i. Asas Pemeriksaan Keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri, memberi kewenangan lebih besar pada Badan Pemeriksa Keuangan untuk melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara secara objektif dan independen⁷.

Dengan diaduknya asas-asas umum tersebut di dalam UU Keuangan Negara maka asas pengelolaan keuangan negara tidak hanya menjadi dasar dalam pengelolaan keuangan Pemerintah Pusat tetapi juga menjadi landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah.

2. Pola Pengelolaan Keuangan BLU

Terkait dengan pola pengelolaan keuangan BLU sebagai salah satu bentuk pengelolaan keuangan negara, UU Perbendaharaan Negara memberikan definisi BLU sebagai 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 (Pasal 1 Angka 23).

Pengelolaan keuangan dengan pola BLU memiliki karakteristik sebagai berikut:⁸

- a. berkedudukan sebagai lembaga pemerintah yang mengelola keuangan negara, bukan kekayaan negara yang dipisahkan;

⁷ BPKP, *Sistem Administrasi Keuangan Negara*, Jakarta: Pusdiklatwas BPKP, 2007, hal. 16.

⁸ Direktorat Pembinaan PK BLU Direktorat Jenderal Perbendaharaan Departemen Keuangan, "Konsep dan Kebijakan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum" (Makalah disampaikan pada Diskusi tentang Pola Pengelolaan Badan Layanan Umum Dalam Rangka Penyusunan Rancangan Undang-Undang Tentang Jaminan Produk Halal di Deputi Perundang-Undangan Setjen DPRRI, Jakarta tanggal 25 Juni 2009).

- b. menghasilkan barang atau jasa yang seluruhnya atau sebagian dijual kepada publik;
- c. tidak bertujuan mencari keuntungan atau laba;
- d. dikelola secara otonom dengan prinsip efisiensi dan produktivitas ala korporasi;
- e. rencana kerja dan rencana anggaran dan pertanggung jawaban dikonsolidasikan pada instansi induk;
- f. pendapatan dan sumbangan yang diperoleh pengelola dapat digunakan secara langsung tanpa melalui Kas Negara;
- g. pegawai dapat terdiri dari pegawai negeri sipil (PNS) dan profesional non-PNS;
- h. bukan sebagai subyek pajak.

Fleksibilitas pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh BLU antara lain adalah:⁹

- a. pendapatan BLU dapat digunakan secara langsung oleh pengelola untuk membiayai operasionalisasi BLU;
- b. belanja BLU menerapkan *fleksible budget* dengan ambang batas;
- c. pengelolaan Kas BLU dengan pemanfaatan *idle cash* dengan hasil untuk keperluan BLU;
- d. BLU dapat dapat memberikan piutang usaha dan dapat melakukan utang sesuai jenjang dengan tanggung jawab dan pelunasan dibebankan pada BLU;
- e. BLU juga dapat melakukan investasi baik jangka pendek maupun jangka panjang sesuai dengan ketentuan yang berlaku bagi BLU; dan
- f. surplus pengelolaan BLU dapat digunakan untuk tahun berikutnya, sedangkan jika BLU mengalami defisit dapat dimintakan anggaran dari APBN.

3. Hierarki Perundang-Undangan

Suatu tata hukum merupakan sistem kaedah yang tersusun secara hierarkis dan sahnya suatu kaedah hukum ditentukan oleh kaedah hukum yang berada di atasnya. Menurut Hans Kelsen¹⁰, hukum mengatur pembentukannya sendiri karena hukum menentukan cara pembentukan norma hukum lainnya dan pada tingkatan tertentu menentukan isi dari norma hukum lainnya tersebut. Lebih lanjut dikemukakan bahwa hubungan antara norma hukum

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif* (General Theory of Law and Satate), diterjemahkan oleh Soemardi, Jakarta: Rimdi Press, 1995. hal. 126

yang mengatur pembentukan norma hukum lainnya adalah hubungan superordinasi dan subordinasi dalam dimensi keruangan. Dalam hal ini norma yang lebih tinggi menentukan dan menjadi dasar pembentukan norma yang lebih rendah. Tata Hukum terutama yang dipersonifikasi dalam bentuk negara merupakan tata urutan norma-norma dari tingkatan yang berbeda. Kesatuan norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi lagi tingkatannya. Rangkaian pembentukan hukum ini diakhiri oleh norma dasar tertinggi (konstitusi) yang menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tata hukum yang kemudian membentuk kesatuan tata hukum.

Dalam tata hukum Indonesia, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan meliputi:

- a. UUD Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Peraturan Selanjutnya Pasal 7 ayat (2) menyebutkan bahwa Peraturan Daerah meliputi:

- a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
- b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

Selain jenis peraturan perundang-undangan yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1), UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga mengakui keberadaan jenis peraturan perundang-undangan lainnya dan menyatakan peraturan perundang-undangan lainnya tersebut mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 7 ayat (4). Berdasarkan ketentuan Pasal 7 Ayat (5), kekuatan hukum atau kekuatan mengikatnya masing-masing jenis peraturan perundangan tersebut sesuai dengan dengan hierarkinya.

D. Analisis

1. Penyelenggaraan BLU

Pasal 68 UU Perbendaharaan Negara menyebutkan bahwa pembentukan BLU dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan praktek bisnis yang sehat. Penerapan manajemen keuangan berbasis pada hasil atau kinerja di lingkungan instansi pemerintah seperti diatur dalam UU Perbendaharaan Negara membuka kemungkinan instansi pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya memberi pelayanan kepada masyarakat untuk menerapkan pola pengelolaan keuangan yang fleksibel dengan menonjolkan produktivitas, efisiensi, dan efektivitas melalui BLU. Peluang ini secara khusus disediakan kesempatannya bagi satuan-satuan kerja pemerintah yang secara fungsional melaksanakan tugas operasional pelayanan publik, seperti layanan kesehatan, pendidikan, pengelolaan kawasan, dan lisensi, untuk membedakannya dari fungsi pemerintah sebagai regulator dan penentu kebijakan. Praktik ini telah berkembang luas di manca negara berupa upaya pengagenan (*agencification*) aktifitas yang tidak harus dilakukan oleh lembaga birokrasi murni, tetapi diselenggarakan oleh instansi yang dikelola ala bisnis (*business like*) sehingga pemberian layanan kepada masyarakat menjadi lebih efisien dan efektif¹¹.

Pada prinsipnya BLU merupakan unit kerja kementerian negara, lembaga, atau pemerintah daerah yang bertugas memberikan layanan umum kepada masyarakat dengan pola pengelolaan berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh instansi induknya. Dalam konsep kewenangan, delegasi merupakan kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu institusi pemerintahan kepada institusi lainnya sehingga delegator atau institusi yang telah memberi kewenangan dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya¹², sehingga BLU merupakan bagian perangkat pencapaian tujuan kementerian negara, lembaga, atau pemerintah daerah dan karenanya status hukum BLU tidak terpisah dari kementerian negara, lembaga, atau pemerintah daerah sebagai instansi induk.

Berpegang pada prinsip delegasi, BLU berperan sebagai *agen* dari menteri atau pimpinan lembaga induknya selaku pemilik kewenangan atribusi. Dalam kaitan ini pelimpahan kewenangan dari pemegang atribusi kepada delegator

¹¹ Lihat Penjelasan Umum PP BLU

¹² Menurut J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, dalam M.R. Khairul Muluk, *Desentralisasi Teori, Cakupan, dan Elemen*, *Jurnal Administrasi Negara* Vol. II, No. 02 Maret 2002, hal.59.

(BLU) dilakukan melalui penandatanganan kontrak kinerja (*a contractual performance agreement*) antara menteri atau pimpinan instansi induk dengan BLU. Dalam perjanjian tersebut, pimpinan instansi induk selaku pemberi delegasi menugaskan pihak terakhir untuk menyelenggarakan kegiatan pelayanan umum sesuai dengan yang tercantum dalam dokumen pelaksanaan anggaran, selanjutnya BLU sebagai penerima delegasi berhak mengelola dana sebagaimana diperjanjikan dan tertuang dalam dokumen pelaksanaan anggaran tersebut. Dengan demikian pimpinan instansi induk bertanggung jawab atas kebijakan layanan yang hendak dihasilkan dan BLU bertanggung jawab untuk menyajikan layanan yang diminta. Artinya instansi induk tetap bertanggung jawab atas pelaksanaan kewenangan yang didelegasikannya kepada BLU. Oleh karena itu pimpinan instansi induk harus menjalankan peran pengawasan terhadap kinerja layanan dan pelaksanaan kewenangan yang didelegasikan. Dengan sifat-sifat tersebut, BLU tetap menjadi instansi pemerintah yang tidak dipisahkan dan seluruh pendapatan yang diperolehnya dilaporkan dan dikonsolidasikan dalam pertanggungjawaban APBN atau APBD.

Pembentukan BLU tidak terlepas dari tujuan utamanya untuk meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat. Seperti diketahui, dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, beberapa satuan kerja instansi pemerintahan di Indonesia memungut jasa atas layanan yang diberikan. Pendapatan dari hasil layanan tersebut dapat dimanfaatkan sebagai sumber daya guna meningkatkan pelayanannya. Dengan demikian tujuan fleksibilitas pengelolaan keuangan yang diberikan melalui PPK BLU harus ditujukan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat bukan mencari keuntungan seperti halnya pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang memang dibentuk untuk tujuan memperoleh keuntungan. Oleh karenanya pelayanan yang diberikan kepada masyarakat harus memperhatikan kualitas layanan dan kemudahan bagi masyarakat untuk mengakses layanan tersebut. Akses layanan sangat penting bagi BLU mengingat barang atau jasa yang diberikan merupakan barang atau jasa yang bersifat publik, sehingga pemerataan dan kesetaraan layanan merupakan bagian dari layanan yang harus diperhatikan oleh penyelenggara BLU. Dengan demikian pelayanan penyediaan barang atau jasa oleh BLU tidak mungkin dilakukan monopoli. Sebagai contoh, untuk menjangkau seluruh lapisan masyarakat di berbagai wilayah, BLU penyelenggara Rumah Sakit harus tersedia di setiap wilayah atau daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, kesehatan merupakan salah satu bidang yang menjadi kewenangan daerah, oleh karenanya setiap pemerintah daerah dapat mendirikan BLU Rumah Sakit.

Guna menjaga kualitas pelayanan, instansi pemerintah penyelenggara BLU harus memenuhi standar pelayanan minimum yang ditetapkan oleh menteri, kepala lembaga, atau kepala daerah sesuai kewenangannya. Standar pelayanan minimum ini bertujuan untuk memberikan batasan layanan minimum yang seharusnya dipenuhi oleh pemerintah. Penjelasan Pasal 8 PP BLU menyebutkan untuk dapat mencapai tujuan yang diharapkan maka standar layanan BLU semestinya memenuhi persyaratan SMART (*Specific, Measurable, Attainable, Reliable, and Timely*), yaitu: fokus pada jenis layanan, dapat diukur, dapat dicapai, relevan dan dapat diandalkan, serta tepat waktu. Bahkan BLU wajib menghitung harga pokok dari layanannya dengan kualitas dan kuantitas yang distandarkan oleh menteri teknis pembina. Demikian pula dalam pertanggungjawabannya, BLU harus mampu menghitung dan menyajikan anggaran yang digunakannya dalam kaitannya dengan layanan yang telah direalisasikan.

Meski diperkenankan memungut imbalan kepada masyarakat, instansi penyelenggara BLU tidak dapat serta merta menentukan sendiri tarif sebagai imbalan atas pengadaan barang atau jasa yang diberikan kepada masyarakat. Tarif tersebut harus disusun atas dasar perhitungan biaya per unit layanan atau hasil per investasi dana. Guna mengontrol atau mengendalikan tarif tersebut, Pemerintah melalui Menteri Keuangan, pimpinan lembaga, atau Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) sesuai kewenangannya memberikan persetujuan penentuan tarif yang diusulkan oleh instansi penyelenggara BLU dengan mempertimbangkan kontinuitas dan pengembangan layanan, daya beli masyarakat, asas keadilan dan kepatutan, serta kompetisi yang sehat.

Sebagai pelaksana tugas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, keberlanjutan kegiatan BLU harus terus berlangsung, bahkan pengembangan atau peningkatan pelayanan harus terus dilakukan sebagai bentuk tanggung jawab negara terhadap rakyatnya. Anggaran memang mutlak diperlukan untuk menjaga keberlanjutan dan mengembangkan pelayanan, namun bukan berarti instansi penyelenggara BLU dalam memungut imbalan tidak memperhatikan kemampuan masyarakat. Hal ini karena pada dasarnya layanan tersebut merupakan kewajiban pemerintah kepada masyarakat, sehingga penentuan tarif harus memperhatikan kepatutan dan keadilan masyarakat. Sebagai contoh pengenaan tarif yang berbeda pada pelayanan Rumah Sakit untuk warga kurang mampu dengan warga berpenghasilan menengah ke atas. Perbedaan tarif ini memungkinkan pemberian fasilitas yang berbeda, namun dengan tetap memperhatikan standar minimum pelayanan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah. Melalui pelayanan yang berkelanjutan dengan memperhatikan daya beli, keadilan, dan kepatutan diharapkan BLU

dapat berkompetensi secara sehat dengan penyelenggara layanan sejenis yang dilakukan oleh pihak lain.

Pembentukan BLU pada dasarnya harus merupakan inisiatif dari instansi induk penyelenggara layanan umum untuk kemudian harus mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan. Ada 3 Persyaratan yang harus dipenuhi oleh suatu satuan kerja instansi pemerintah agar dapat diizinkan untuk menerapkan PK BLU, yaitu persyaratan substantif, teknis, dan administratif¹³:

1. Persyaratan substantif terpenuhi apabila instansi pemerintah yang bersangkutan menyelenggarakan layanan umum yang berhubungan dengan:
 - a. penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum;
 - b. pengelolaan wilayah/kawasan tertentu untuk tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum; dan/atau
 - c. pengelolaan dana khusus dalam rangka meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan kepada masyarakat.
2. Persyaratan teknis terpenuhi apabila:
 - a. kinerja pelayanan di bidang tugas pokok dan fungsinya layak dikelola dan ditingkatkan pencapaiannya melalui BLU sebagaimana direkomendasikan oleh menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD sesuai dengan kewenangannya; dan
 - b. kinerja keuangan satuan kerja instansi yang bersangkutan adalah sehat sebagaimana ditunjukkan dalam dokumen usulan penetapan BLU.
3. Persyaratan administratif terpenuhi apabila instansi pemerintah yang bersangkutan dapat menyajikan seluruh dokumen berikut:
 - a. pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja pelayanan, keuangan, dan manfaat bagi masyarakat;
 - b. pola tata kelola;
 - c. rencana strategis bisnis;
 - d. laporan keuangan pokok;
 - e. standar pelayanan minimal; dan
 - f. laporan audit terakhir atau pernyataan bersedia untuk diaudit secara independen.

Khusus untuk BLU Daerah, persyaratan administratif juga diatur dalam Pasal 11 Permendagri No. 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah, berupa persyaratan dalam bentuk dokumen yang dilampirkan pada surat permohonan menerapkan Pola

¹³ Lihat Pasal 4 PP BLU.

Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK BLUD) kepada kepala daerah, yang terdiri dari :

1. pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja;
2. dokumen tata kelola;
3. dokumen rencana strategis bisnis;
4. dokumen standar pelayanan minimal;
5. dokumen laporan keuangan pokok; dan
6. pernyataan bersedia untuk diaudit oleh auditor independen.

Penilaian persyaratan substantif dan teknis merupakan wewenang kementerian negara, lembaga, atau kepala SKPD yang bersangkutan, sedangkan penilaian persyaratan administrasi merupakan wewenang Menteri Keuangan untuk BLU di tingkat Pusat atau gubernur/bupati/walikota (kepala daerah) untuk BLU Daerah. Dengan demikian, sepanjang dokumen persyaratan administratif yang diajukan kepada Menteri Keuangan atau kepala daerah telah disampaikan secara lengkap dan memadai, maka proses penilaian dapat dilaksanakan. Dalam hal usulan dari instansi Pemerintah Pusat dilaksanakan oleh Tim Penilai Usulan Penetapan satker Pengelola Keuangan Badan Layanan Umum (PK BLU) yang terdiri dari berbagai unsur di lingkungan Kementerian Keuangan. Kondisi yang sering kali terjadi di lapangan, calon satuan kerja PK BLU menyampaikan berkas persyaratan administratif dalam keadaan tidak lengkap dan tidak memadai, sehingga belum dapat langsung ditindaklanjuti untuk dilakukan penilaian oleh Tim Penilai. Persyaratan tersebut perlu diperbaiki dan dilengkapi terlebih dahulu sebelum dilakukan penilaian oleh Tim Penilai yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan atau kepala daerah, sesuai dengan kewenangannya¹⁴.

Selanjutnya Menteri Keuangan atau kepala daerah sesuai dengan kewenangannya, memberi keputusan penetapan atau surat penolakan terhadap usulan penetapan BLU paling lambat 3 (tiga) bulan sejak diterima dan menteri, pimpinan lembaga, atau kepala SKPD. Proses penetapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK BLU) dapat digambarkan sebagai berikut:

- a. Menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD mengusulkan instansi pemerintah yang memenuhi persyaratan substantif, teknis, dan administratif untuk menerapkan PPK-BLU kepada Menteri Keuangan atau kepala daerah, sesuai dengan kewenangannya.

¹⁴ *Kesalahan Persepsi Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum: Usul Penetapan BLU Berbelit-Belit dan Lama?*, <http://pkblu.perbendaharaan.go.id/persepsi5.php>, diakses tanggal 15 Maret 2011.

- b. Menteri Keuangan atau kepala daerah menetapkan instansi pemerintah yang telah memenuhi persyaratan substantif, teknis, dan administratif tersebut untuk menerapkan PPK-BLU.
- c. Penetapan dapat berupa pemberian status BLU secara penuh atau status BLU Bertahap. Status BLU secara penuh diberikan apabila seluruh persyaratan substantif, teknis, dan administratif telah dipenuhi dengan memuaskan. Sedangkan status BLU-Bertahap diberikan apabila persyaratan substantif dan teknis telah terpenuhi, namun persyaratan administratif belum terpenuhi secara memuaskan. Selanjutnya status BLU-Bertahap berlaku paling lama 3 (tiga) tahun.

Status BLU yang disandang oleh instansi pemerintah bukan status yang bersifat tetap, artinya jika dalam pelaksanaannya instansi yang menjalankan PPK BLU tidak melakukan melaksanakan ketentuan peraturan perundangan yang mengatur PPK BLU, dapat dicabut atau diakhiri kewenangannya untuk menerapkan PPK BLU. Ketentuan Pasal 6 PP BLU secara tegas mengatur:

1. Penerapan PPK BLU berakhir apabila:
 - a. dicabut oleh Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya;
 - b. dicabut oleh Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota berdasarkan usul dan menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD, sesuai dengan kewenangannya; atau
 - c. berubah statusnya menjadi badan hukum dengan kekayaan negara yang dipisahkan.
2. Pencabutan penerapan PPK BLU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b dilakukan apabila BLU yang bersangkutan sudah tidak memenuhi persyaratan substantif, teknis, dan/atau administratif sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4.
3. Pencabutan status sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilakukan berdasarkan penetapan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota, sesuai dengan kewenangannya, membuat penetapan pencabutan penerapan PPK BLU atau penolakannya paling lambat 3 (tiga) bulan sejak tanggal usul pencabutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diterima.
5. Dalam hal jangka waktu 3 (tiga) bulan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) terlampaui, usul pencabutan dianggap ditolak.
6. Instansi pemerintah yang pernah dicabut dari status PPK BLU dapat diusulkan kembali untuk menerapkan PPK BLU sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 4.

BLU adalah alat untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik melalui penerapan manajemen keuangan berbasis pada hasil, dan bukanlah semata-mata sarana untuk mengejar fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan. Sehingga untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan tarif atau harga layanan yang terjangkau masyarakat dengan kualitas layanan yang baik, cepat, efisien dan efektif dapat diterapkan Pengelolaan Keuangan BLU dengan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktik-praktik bisnis yang sehat¹⁵. Oleh karenanya pembentukan PPK BLU dimaksudkan untuk meningkatkan peran pemerintah dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat. Dalam hal ini menteri, pimpinan lembaga, atau kepala SKPD mengusulkan instansi pemerintah yang memenuhi persyaratan substantif, teknis, dan administratif untuk menerapkan PPK BLU kepada Menteri Keuangan atau kepala daerah sesuai kewenangannya. Kemudian Menteri Keuangan atau kepala daerah menetapkan instansi pemerintah yang telah memenuhi ketiga persyaratan tersebut untuk menerapkan Pengelolaan Keuangan BLU. Bentuk penetapan satker yang menerapkan PPK BLU dapat berupa pemberian status BLU secara penuh atau BLU bertahap.

Beberapa bentuk keistimewaan atau pengecualian dalam hal fleksibilitas pengelolaan keuangan BLU Penuh tersebut, antara lain:

- a. Pendapatan operasional dapat digunakan langsung, sesuai Rencana Bisnis dan Anggarannya tanpa terlebih dahulu disetorkan ke Rekening Kas Negara. Namun demikian, seluruh pendapatan tersebut merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), sehingga wajib dilaporkan dalam laporan Realisasi Anggaran.
- b. Anggaran belanja BLU merupakan anggaran fleksibel berdasarkan kesetaraan antara volume kegiatan pelayanan dengan jumlah pengeluaran, atau dengan kata lain, belanja dapat bertambah atau berkurang dari yang dianggarkan sepanjang pendapatan terkait bertambah atau berkurang, setidaknya proporsional.
- c. Dalam rangka pengelolaan kas, BLU menyelenggarakan hal-hal sebagai berikut:
 - merencanakan penerimaan dan pengeluaran kas;
 - melakukan pemungutan pendapatan atau tagihan;
 - menyimpan kas dan mengelola rekening bank;
 - melakukan pembayaran;

¹⁵ *Kesalahan Persepsi tentang Pengelolaan Keuangan BLU: BLU adalah Salah Satu Sarana untuk Meningkatkan Fleksibilitas Pengelolaan Keuangan?*, <http://pkblu.perbendaharaan.go.id/persepsi5.php>, diakses tanggal 15 Maret 2011.

- mendapatkan sumber dana untuk menutup defisit jangka pendek;
 - memanfaatkan kas yang menganggur (*idle cash*) jangka pendek untuk memperoleh pendapatan tambahan.
- d. BLU dapat mengelola piutang, sepanjang dikelola dan diselesaikan secara tertib, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggungjawab serta memberikan nilai tambah, sesuai praktik bisnis yang sehat dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - e. BLU dapat mengelola utang sepanjang dikelola dan diselesaikan secara tertib, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggungjawab serta memberikan nilai tambah, sesuai praktik bisnis yang sehat. Pembayaran kembali utang BLU merupakan tanggung jawab BLU.
 - f. BLU dapat melakukan investasi jangka pendek maupun jangka panjang. Khusus investasi jangka panjang, harus mendapat persetujuan Menteri Keuangan, gubernur, atau bupati/walikota.
 - g. Pengadaan barang atau jasa BLU yang sumber dananya berasal dari pendapatan operasional, hibah tidak terikat, hasil kerjasama dengan pihak lainnya dapat dilaksanakan berdasarkan ketentuan pengadaan barang/jasa yang ditetapkan Pimpinan BLU dengan mengikuti prinsip-prinsip transparansi, adil atau tidak diskriminatif, akuntabilitas, dan praktik bisnis yang sehat. Dengan kata lain, dapat tidak mengikuti ketentuan Keppres No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah beserta seluruh perubahannya.
 - h. BLU dapat mengembangkan kebijakan, sistem dan prosedur pengelolaan keuangan. Dalam mengembangkan sistem akuntansinya, BLU mengacu pada Standar Akuntansi Keuangan (SAK) yang berlaku sesuai jenis layanannya atau mengembangkan kebijakan akuntansi, jika belum ada SAK yang sesuai jenis industrinya dapat ditetapkan oleh menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/walikota sesuai kewenangannya.
 - i. BLU dapat memperkerjakan tenaga profesional di luar Pegawai Negeri Sipil (non- PNS).
 - j. Pejabat pengelola, dewan pengawas, dan pegawai BLU dapat diberikan remunerasi berdasarkan tingkat tanggung jawab dan tuntutan profesionalisme yang diperlukan, setelah ditetapkan berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan, gubernur, atau bupati/walikota atas usulan menteri, pimpinan lembaga, atau kepala SKPD sesuai kewenangannya.

Bentuk keistimewaan, *privilese* atau pengecualian dalam hal fleksibilitas pengelolaan keuangan BLU Bertahap sama dengan BLU Penuh, kecuali dalam hal:

a. Penggunaan langsung PNBPN secara penuh

Meskipun PNBPN yang diperoleh satuan kerja PK BLU Bertahap dapat langsung digunakan untuk membiayai operasionalisasi BLU tersebut, namun tidak seluruh PNBPN yang diperolehnya dapat digunakan. Besaran persentase PNBPN yang dapat digunakan langsung adalah sebesar persentase maksimum yang ditetapkan dalam keputusan Menteri Keuangan mengenai penetapan satuan kerja untuk menerapkan PK BLU dan untuk PK BLU Daerah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah. Dalam Peraturan Dirjen Perbendaharaan No. Per-50/PB/2007 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak oleh Satuan Kerja Instansi Pemerintah yang Menerapkan Pengelolaan Keuangan diatur bahwa anggaran fleksibilitas tidak berlaku untuk BLU Bertahap, namun satuan kerja BLU Bertahap dapat menggunakan PNBPN sebesar prosentase proporsi pagu pengeluaran terhadap pendapatan sepanjang telah diatur berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan Penggunaan PNBPN tersebut dapat digunakan langsung sebesar prosentase yang ditetapkan dalam keputusan Menteri Keuangan tentang penetapan satuan kerja untuk menerapkan PK BLU yang bersangkutan. Selanjutnya untuk PNBPN yang tidak digunakan harus disetor langsung dan secepatnya ke Kas Negara untuk selanjutnya dapat digunakan kembali sebesar selisih antara PNBPN yang dapat digunakan dengan PNBPN yang telah digunakan langsung serta tidak boleh melebihi pagu pengeluaran pada Rencana Belanja Anggaran definitif tahun berjalan.

b. Pengelolaan investasi

Berbeda dengan BLU Penuh yang dapat melakukan investasi, BLU bertahap tidak diperbolehkan melakukan investasi. Pasal 19 PP BLU beserta penjelasannya menentukan BLU Penuh dapat mengelola investasi kecuali investasi jangka panjang seperti penyertaan modal, pemilikan obligasi untuk masa jangka panjang, atau investasi langsung (pendirian perusahaan) yang hanya dapat dilakukan jika memperoleh persetujuan Menteri Keuangan atau kepala daerah.

c. Pengelolaan utang

Jika BLU Penuh dapat memberikan piutang sehubungan dengan penyerahan barang, jasa, dan/atau transaksi lainnya yang berhubungan langsung atau tidak langsung dengan kegiatan BLU serta dapat memiliki utang sehubungan dengan kegiatan operasional dan/atau perikatan peminjaman dengan pihak lain (Pasal 17 dan Pasal 18 PP BLU) maka

BLU Bertahap tidak dapat memiliki utang sendiri. Pengelolaan utang yang digunakan untuk kegiatan BLU menjadi kewenangan instansi induknya.

d. Pengadaan barang/jasa

Ketentuan pengadaan barang dan jasa bagi BLU bertahap berlaku ketentuan seperti yang berlaku dalam pengadaan barang dan jasa pada instansi pemerintah pada umumnya. Hal ini berbeda dengan pengaturan pengadaan barang dan jasa bagi BLU Penuh yang memungkinkan penyimpangan sebagian atau seluruhnya atas ketentuan pengadaan barang dan jasa yang berlaku secara umum bagi instansi pemerintah apabila terdapat alasan ekfititas dan efisiensi, sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) PP BLU yang menyebutkan bahwa pengadaan barang dan jasa oleh BLU dilakukan berdasarkan prinsip efisiensi dan ekonomis, sesuai dengan praktek bisnis yang sehat.

Selanjutnya mengenai pembinaan dan pengawasan, Pasal 34 PP BLU menentukan bahwa pembinaan teknis BLU dilakukan oleh menteri, pimpinan lembaga, atau kepala SKPD terkait, sedangkan pembinaan keuangan BLU dilakukan oleh Menteri Keuangan atau Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) sesuai dengan kewenangannya. Pembinaan teknis dilakukan oleh pimpinan instansi terkait karena sebagai penanggungjawab di instansinya, pimpinan instansi induk dianggap sebagai pihak yang paling mengetahui permasalahan teknis penyelenggaraan pemerintahan sesuai fungsinya dalam melakukan kegiatan pelayanan kepada masyarakat di satuan kerja yang bersangkutan. Dalam pelaksanaan pembinaan tersebut dapat dibentuk dewan pengawas bagi BLU yang memiliki realisasi nilai omzet tahunan menurut laporan realisasi anggaran atau nilai aset menurut neraca yang memenuhi syarat minimum yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Dewan Pengawas tersebut bertugas melakukan pengawasan terhadap pengurusan BLU yang dilakukan oleh Pejabat Pengelola BLU mengenai pelaksanaan Rencana Bisnis dan Anggaran, Rencana Strategis Bisnis Jangka Panjang, dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku¹⁶.

2. Aspek Yuridis Penyelenggaraan BLU

Karakteristik khusus dan fleksibilitas yang dimiliki oleh BLU dalam pelaksanaannya memiliki implikasi yuridis antara lain dalam hal status BLU dan penggolongan pendapatan BLU sebagai PNBPN yang dapat digunakan secara langsung untuk membiayai operasionalisasi BLU yang bersangkutan.

¹⁶ Lihat Pasal 3 ayat (1) PP No. 9 Tahun 2006 tentang Pembentukan Dewan Pengawas pada Badan Layanan Umum.

Status BLU tidak terlepas dari pengertian atau definisi dari BLU itu sendiri dan dari pengertian BLU baik yang tercantum dalam UU Perbendaharaan Negara maupun PP BLU, jelas bahwa BLU merupakan cara pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh satuan kerja di lingkungan instansi pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan menerapkan fleksibilitas tertentu berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain BLU merupakan instansi di lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk melaksanakan fungsi pelayanan terhadap masyarakat dengan memungut biaya, namun dalam menjalankan fungsinya tidak mengutamakan untuk memperoleh keuntungan atau laba¹⁷. Berbeda dengan BUMN, sebagai sebuah perusahaan milik negara BUMN memang dibentuk melalui penyertaan modal pemerintah sebagai kekayaan negara yang dipisahkan, dengan tujuan *profit*. Pada BLU, prinsipnya merupakan satuan kerja instansi pemerintah dengan pola pengelolaan yang sedikit berbeda dari pola pengelolaan keuangan satuan kerja instansi pemerintah pada umumnya.

Seperti diketahui, saat ini terdapat beberapa pola pengelolaan keuangan negara di lingkungan instansi pemerintah baik kementerian atau lembaga. Perbedaan pengelolaan keuangan pada kelembagaan sektor publik tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

Pola Pengelolaan Keuangan Sektor Publik

Satker Biasa	Satker Pengguna PNPB	Satker BLU	Perusahaan Negara/ BUMN
<ul style="list-style-type: none"> - Non profit - Pengelolaan keuangan sesuai dengan mekanisme APBN - Pendapatan disetor ke kas negara - Target PNPB dalam APBN - <i>Pendapatan tidak dapat digunakan</i> - Memperoleh alokasi rupiah murni dari APBN - Kekayaan negara yang tidak dipisahkan 	<ul style="list-style-type: none"> - Non profit - Pengelolaan keuangan sesuai dengan mekanisme APBN - Pendapatan disetor ke kas negara - Target PNPB dalam APBN - <i>Pendapatan dapat digunakan dengan mekanisme PNPB</i> - Memperoleh alokasi rupiah murni dari APBN - Kekayaan Negara yang tidak dipisahkan 	<ul style="list-style-type: none"> - Not profit - menghasilkan barang dan jasa, layanan bersifat operasional - Pengelolaan keuangan berdasarkan PP BLU - Pendapatan dapat langsung digunakan - Pendapatan merupakan bagian dari target PNPB dalam APBN - Kekayaan negara yang tidak dipisahkan 	<ul style="list-style-type: none"> - Profit oriented - Pengelolaan keuangan bisnis murni - Pendapatan disetor langsung ke rekening BUMN atau Perum - Penggunaan pendapatan sesuai ketentuan BUMN/ Perum - Penyertaan modal pemerintah - Kekayaan negara yang dipisahkan

Sumber: Direktorat Pembinaan PK BLU Dirjend Perbendaharaan Kemenkeu 2011¹⁸

¹⁷ Arifin P. Soeria Atmadja, "Badan Layanan Umum Sebuah Solusi Debirokratisasi", dalam *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktek, dan Kritik*, Jakarta: Rajawal Pers, 2010, hal. 348

¹⁸ Direktorat Pembinaan Pengelolaan Keuangan BLU, "Status Kelembagaan Jaminan Produk Halal", (Makalah disampaikan pada Rapat Dengar Pendapat Panja RUU Tentang Jaminan Produk Halal Komisi VIII DPR RI, Jakarta, 10 Maret 2011), hal. 4-8.

Pada tabel tersebut terlihat kegiatan yang dilakukan satuan kerja instansi pemerintah baik satuan kerja murni, pengguna PNBP, maupun BLU memiliki sifat non profit dengan asumsi pendapatan yang diperoleh sama dengan belanja yang dikeluarkan. Meski sama-sama melakukan pengelolaan keuangan sebagai kekayaan negara yang tidak dipisahkan, namun memiliki perbedaan dalam mengelola pendapatan yang diperolehnya. Perbedaan yang menonjol terlihat pada satuan kerja pemerintah yang melakukan PPK BLU. Sebagai satuan kerja yang bersifat operasional dan menghasilkan barang atau jasa, BLU dapat menggunakan pendapatnya langsung untuk kegiatan operasional satuan kerja yang bersangkutan. Pada tabel tersebut juga dapat dilihat perbedaan antara satuan kerja yang melakukan PPK BLU dengan BUMN. Pembentukan BUMN oleh Pemerintah melalui penyertaan modal Pemerintah dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan, sehingga kegiatan yang dilakukan selalu diarahkan agar pendapatan yang diperoleh lebih besar dari pada pengeluarannya. Kekayaan negara yang dikelola BUMN juga merupakan kekayaan yang dipisahkan sehingga pengelolaan pendapatannya menggunakan mekanisme sesuai ketentuan yang berlaku bagi BUMN tersebut.

Perbedaan lainnya juga dapat dilihat dari bentuk atau status hukum kedua badan tersebut. BUMN menyatakan secara tegas bentuknya sebagai perusahaan atau persero, sehingga merupakan badan hukum, tidak demikian dengan BLU yang bukan merupakan suatu perusahaan tetapi diperbolehkan memperoleh pendapatan atau keuntungan meskipun keuntungan atau laba bukan merupakan tujuan utama. Dalam kaitan ini Arifin P. Soeria Atmadja¹⁹ mengatakan bahwa BLU sebagai bagian dari instansi pemerintah tidak mungkin memiliki status hukum sebagai badan hukum karena pemerintah bukan sebagai subyek hukum. Pernyataan BLU bukan badan hukum juga dinyatakan secara tegas dalam Pasal 3 ayat (2) PP BLU yang menentukan bahwa 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.

Meski bukan sebagai subjek hukum, BLU dapat melakukan perbuatan hukum melalui delegasi, dalam hal ini pemerintah bertindak atas nama badan hukum negara atau badan hukum daerah, sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (1) PP BLU bahwa 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. Sesuai konsep delegasi bahwa *delegation is a transfer*

¹⁹ Arifin P. Soeria Atmadja, *Badan Layanan Umum*, hal. 349

*of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the acquired the power) can exercise power in its own name*²⁰ maka sebagai penerima delegasi, BLU menjalankan kewenangannya sebatas hal yang didelegasikan oleh pemberi delegasi (*delegator*) dan pemberi delegasi berwenang untuk menguji apakah kewenangan yang dilimpahkan kepada BLU dilaksanakan seperti yang diperjanjikan. Jika ternyata delegasi yang diberikan tidak dilaksanakan sesuai dengan maksud pemberi delegasi maka pemberi delegasi dapat menarik kembali kewenangan yang telah diberikannya.

Berpegang pada konsep delegasi inilah, BLU menyampaikan laporan kinerja dan laporan keuangan kepada menteri atau unit satuan kerja daerah dan Menteri Keuangan, gubernur, atau bupati/walikota. Dalam hal BLU tidak menjalankan kewenangan yang dilimpahkan oleh pemberi delegasi maka Menteri Keuangan selaku pemberi delegasi dapat mencabut delegasi tersebut melalui pencabutan BLU. Berakhirnya kewenangan yang dilaksanakan oleh BLU melalui delegasi dari Menteri Keuangan, gubernur, atau bupati/walikota tersurat dalam Pasal 6 PP BLU bahwa Penerapan PPK-BLU berakhir apabila: a). dicabut oleh Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya; b). dicabut oleh Menteri Keuangan, gubernur, atau bupati/walikota berdasarkan usul dan menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD, sesuai dengan kewenangannya; atau c). berubah statusnya menjadi badan hukum dengan kekayaan negara yang dipisahkan.

Pencabutan penerapan PPK-BLU tersebut dilakukan apabila BLU yang bersangkutan dinyatakan sudah tidak memenuhi persyaratan substantif, teknis, dan/atau administratif melalui penetapan Menteri Keuangan, gubernur, atau bupati/walikota. Meskipun pernah dilakukan pencabutan status PPK-BLU, Instansi pemerintah yang pernah dicabut dari status PPK-BLU dapat diusulkan kembali untuk menerapkan PPK-BLU sepanjang instansi yang bersangkutan memenuhi persyaratan substantif, teknis, dan administratif sesuai ketentuan yang tertuang dalam Pasal 4 PP BLU.

Mengenai pendapatan BLU, berdasarkan Pasal 14 PP BLU pendapatan BLU dapat bersumber dari:

- a. Penerimaan anggaran yang bersumber dari APBN/APBD.
- b. Penerimaan anggaran yang dimaksud pada ayat ini adalah penerimaan yang berasal dari otorisasi kredit anggaran kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah, bukan dari kegiatan pembiayaan APBN/APBD.

²⁰ Sonny Tobelo, 8 Januari 2011, *Teori Kewenangan*, <http://sonny-tobelo.blogspot.com/2011/01/teori-kewenangan.html>, diakses 20 Januari 2011.

- c. Pendapatan operasional BLU berupa pendapatan yang diperoleh dari jasa layanan yang diberikan kepada masyarakat dan hibah tidak terikat yang diperoleh dari masyarakat atau badan lain.
- d. Hibah terikat yang diperoleh dari masyarakat atau badan lain. Hibah terikat merupakan pendapatan yang harus diperlakukan sesuai dengan peruntukan, dalam hal ini dapat digunakan untuk membiayai kegiatan operasional, aset tetap, investasi keuangan (*endowment funds*), atau pembebasan kewajiban, tergantung pada tujuan pemberian hibah.
- e. Hasil kerjasama BLU dengan pihak lain dan/atau hasil usaha lainnya. Hasil yang dimaksud dapat diperoleh dari kerjasama operasional, sewa-menyewa, dan usaha lainnya yang tidak berhubungan langsung dengan tugas pokok dan fungsi BLU.

Kecuali hibah terikat yang harus dipergunakan sesuai peruntukannya, pendapatan BLU dapat dikelola langsung untuk membiayai belanja BLU sesuai Rencana Belanja Anggaran BLU yang telah ditetapkan. Dalam hal ini Rencana Belanja Anggaran harus mendapat persetujuan menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD dan diajukan kepada Menteri Keuangan atau Pejabat Pengelola Keuangan Daerah, sesuai dengan kewenangannya, sebagai bagian dari Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga RKA-KL²¹.

Fleksibilitas BLU untuk menggunakan pendapatannya secara langsung, seperti tersebut dalam Pasal 69 ayat (6) UU Perbendaharaan Negara bahwa pendapatan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) dapat digunakan langsung untuk membiayai belanja BLU yang bersangkutan, pada hakekatnya merupakan penyimpangan dari asas universalitas pada pengelolaan keuangan negara yang telah berlaku umum. Asas universalitas yang mengharuskan setiap penerimaan negara disetor langsung dan penuh ke Kas Negara tidak berlaku bagi satuan kerja instansi pemerintah yang menerapkan pengelolaan keuangan BLU.

Selain penyimpangan terhadap asas universalitas, penerapan pengelolaan keuangan BLU juga bertentangan dengan prinsip penggunaan PNBPN yang tidak dapat digunakan secara langsung tetapi harus disetorkan terlebih dahulu ke Kas Negara. Penggolongan pendapatan BLU sebagai PNBPN ditegaskan dalam Pasal 14 ayat (6) PP BLU bahwa pendapatan BLU dilaporkan sebagai PNBPN kementerian/lembaga atau PNBPN pemerintah daerah.

²¹ Lihat Pasal 14 ayat (5) dan Pasal 11 PP BLU.

Pasal 1 UU No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNBP) mendefinisikan PNBP sebagai seluruh penerimaan Pemerintah pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan. PNBP tersebut berupa:²²

- a. penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana Pemerintah;
- b. penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam;
- c. penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan;
- d. penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah;
- e. penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi;
- f. penerimaan berupa hibah yang merupakan hak Pemerintah;
- g. penerimaan lainnya yang diatur dalam undang-undang tersendiri.

Selanjutnya dalam pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan bahwa sebagian dana dari suatu jenis PNBP dapat digunakan untuk kegiatan tertentu yang berkaitan dengan jenis PNBP tersebut oleh instansi yang bersangkutan berupa kegiatan:

- a. penelitian dan pengembangan teknologi;
- b. pelayanan kesehatan;
- c. pendidikan dan pelatihan;
- d. penegakan hukum;
- e. pelayanan yang melibatkan kemampuan intelektual tertentu;
- f. pelestarian sumber daya alam.

Dalam kaitannya dengan BLU, aset yang ada di BLU merupakan milik negara yang tidak dipisahkan, demikian juga pembiayaan operasionalnya seperti listrik, gaji dosen dan karyawan berasal dari pemerintah/negara. Dengan demikian, pendapatan yang diperoleh BLU merupakan PNBP²³. Hal ini juga tertuang dalam pasal 14 ayat (6) PP BLU yang menyatakan bahwa pendapatan BLU akan dilaporkan sebagai PNBP dari kementerian atau lembaga yang bertanggungjawab atas bidang tugas BLU yang bersangkutan atau PNBP daerah.

Terkait dengan kategorisasi pendapatan BLU sebagai PNBP, timbul persoalan yuridis yang mengarah pada pendapat bahwa pengelolaan PNBP pada BLU tidak sejalan dengan UU PNBP, mengingat Pasal 4 UU PNBP mensyaratkan seluruh PNBP wajib disetor langsung secepatnya ke Kas Negara. Ketentuan ini kontradiksi dengan pengelolaan keuangan BLU yang

²² Lihat Pasal 2 ayat (1) UU PNBP.

²³ Tomi Wiranto, *Permasalahan Badan Layanan Umum (BLU) di Indonesia*, <http://tomiwiranto.blogspot.com/2009/03/badan-layanan-umum-blu.html>, 21 Maret 2009

memperbolehkan pendapatan BLU digunakan secara langsung untuk biaya operasional BLU baik sebagian maupun seluruhnya sebagaimana diatur dalam Pasal 69 UU Perbendaharaan Negara bahwa pendapatan BLU sehubungan dengan jasa layanan yang diberikan beserta hibah maupun sumbangan yang diperoleh dapat digunakan langsung untuk membiayai belanja BLU yang bersangkutan. Ketentuan tersebut dikuatkan dengan ketentuan Pasal 16 ayat (1) PP BLU bahwa dalam rangka pengelolaan kas, BLU menyelenggarakan hal-hal sebagai berikut:

- a. merencanakan penerimaan dan pengeluaran kas;
- b. melakukan pemungutan pendapatan atau tagihan;
- c. menyimpan kas dan mengelola rekening bank;
- d. melakukan pembayaran;
- e. mendapatkan sumber dana untuk menutup defisit jangka pendek; dan
- f. memanfaatkan surplus kas jangka pendek untuk memperoleh pendapatan tambahan.

Kontradiksi lainnya dapat dilihat dari pengaturan pengelolaan kas pada BLU. Pengaturan pengelolaan kas BLU dalam UU Perbendaharaan Negara dan PP BLU justru bertentangan dengan UU Perbendaharaan Negara itu sendiri, karena pasal 12 UU Perbendaharaan Negara menyatakan setiap penerimaan dan pengeluaran negara dilakukan melalui Rekening Kas Umum Negara pada Bank Sentral. Dalam persoalan ini, Pasal 12 UU Perbendaharaan Negara merupakan asas universalitas keuangan negara yang berlaku untuk setiap penerimaan negara, namun Pasal 69 UU Perbendaharaan Negara dapat dimaknai sebagai pengecualian dari asas umum keuangan negara, yaitu asas universalitas yang memberlakukan setiap pendapatan negara harus disetor sepenuhnya dan secepatnya ke Kas Negara.

Terhadap pendapat bahwa BLU bertentangan dengan UU PNB, Direktorat Perbendaharaan Negara Kementerian Keuangan Republik Indonesia dalam *web site*-nya menjelaskan bahwa sebagai bagian dari fleksibilitas pengelolaan keuangan BLU, seluruh pendapatan BLU adalah PNB dan dapat digunakan langsung sesuai Rencana Bisnis dan Anggaran tanpa terlebih dahulu disetorkan ke rekening Kas Negara atau Daerah. Anggaran BLU dimasukkan dalam RKA-KL dan Rencana Belanja Anggaran Definitif BLU merupakan lampiran Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) BLU. Dengan demikian penggunaan PNB harus sesuai dengan peruntukan yang telah ditetapkan dalam DIPA dan Rencana Belanja Anggaran BLU, khusus untuk BLU di lingkungan Pemerintah Pusat. Selanjutnya setiap triwulan BLU tersebut wajib mempertanggungjawabkan penggunaan dana secara langsung tersebut, dengan menyampaikan SPM

pengesahan yang dilampiri Surat Pernyataan Tanggung Jawab (SPTJ) kepada KPPN selambat-lambatnya tanggal 10 setelah akhir triwulan yang bersangkutan untuk memperoleh pengesahan²⁴.

Apabila dipandang dari teori perundang-undangan, fleksibilitas pengelolaan BLU dalam menggunakan pendapatannya secara langsung tanpa harus menyetorkannya ke Kas Negara sebagaimana ketentuan dalam UU PNBPN, tidak bertentangan dengan asas umum peraturan perundang-undangan yang memperkenankan peraturan perundang-undangan yang terbaru mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang terdahulu (*lex apriori derogat legi postori*). Dalam hal ini UU PNPB berlaku lebih awal jika dibandingkan dengan berlakunya UU Perbendaharaan Negara, tetapi jika digunakan asas "*lex specialis derogat legi generali*" atau undang-undang yang lebih khusus mengesampingkan undang-undang yang lebih umum maka UU PNBPN berlaku sebagai undang-undang khusus yang mengatur semua PNBPN dalam undang-undang lainnya termasuk pengaturan PNBPN pendapatan BLU yang diatur dalam UU Perbendaharaan Negara. Seharusnya pengecualian perlakuan terhadap pendapatan BLU sebagai bagian dari PNBPN diatur pula dalam UU PNBPN.

C. Penutup

1. Kesimpulan

Penyelenggaraan pelayanan umum berupa penyediaan barang atau jasa yang berkaitan dengan peningkatan kesejahteraan dan kecerdasan masyarakat pada hakekatnya merupakan kewenangan pemerintah. Sebagai upaya untuk meningkatkan pelayanan tersebut pemerintah memberikan delegasi kepada satuan kerja instansi pemerintah yang memenuhi syarat, untuk menyelenggarakan pelayanan tersebut melalui PPK BLU secara penuh atau sebagian seperti diatur dalam UU Perbendaharaan Negara dan PP BLU. Sebagai alat untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik melalui penerapan manajemen keuangan berbasis kinerja, BLU diberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktik-praktik bisnis yang sehat antara lain melalui fleksibilitas dalam pelaksanaan anggaran, pengelolaan pendapatan dan belanja, pengelolaan kas, dan pengadaan barang/jasa termasuk kemungkinan mempekerjakan tenaga profesional non PNS dan pemberian imbalan jasa kepada pegawai sesuai dengan kontribusinya. Tetapi sebagai pengimbang, BLU dikendalikan secara ketat dalam perencanaan dan penganggarannya, serta

²⁴ *Kesalahan Persepsi Tentang Pengelolaan Keuangan BLU: BLU bebas Menggunakan PNBPN?*, <http://pkblu.perbendaharaan.go.id/persepsi2.php>, diakses tanggal 15 Maret 2011.

dalam pertanggungjawabannya. Penyelenggaraan BLU juga menempatkan fungsi pimpinan instansi induk sebagai pembina teknis dan Menteri Keuangan atau Pejabat Pengelola keuangan Daerah sebagai pembina di bidang pengelolaan keuangan.

Penerapan PPK BLU berimplikasi yuridis terhadap status hukum BLU. Sebagai bagian perangkat pencapaian tujuan dari instansi pemerintah, kedudukan BLU tidak terlepas dari kementerian, lembaga, atau pemerintah daerah sebagai instansi induknya, sehingga status hukum BLU bukan merupakan badan hukum karena BLU merupakan bagian dari instansi pemerintah dan pemerintah bukan sebagai subyek hukum. Namun BLU dapat melakukan perbuatan hukum berdasarkan delegasi dari pimpinan instansi induk yang bertindak atas nama negara. Aspek yuridis lainnya adalah fleksibilitas pengelolaan keuangan negara dengan memberlakukan pendapatan BLU sebagai PNBPN yang dapat langsung digunakan oleh BLU berakibat pada penyimpangan asas universalitas keuangan negara, yaitu bahwa setiap pendapatan negara harus disetor sepenuhnya dan segera ke Kas Negara.

2. Rekomendasi

Polemik atas penyimpangan asas universalitas pada penggunaan pendapatan BLU tidak perlu terjadi jika materi pengecualian penggunaan PNBPN atas pendapatan BLU yang dapat digunakan secara langsung untuk membiayai kegiatan BLU tanpa terlebih dahulu disetor ke Kas Negara, diatur dalam UU PNBPN. Untuk mengakomodasi hal tersebut UU PNBPN yang dibentuk sebelum berlakunya UU Perbendaharaan Negara perlu disempurnakan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

BPKP, *Sistem Administrasi Keuangan Negara*, Jakarta: Pusdiklatwas BPKP, 2007.

Departemen Keuangan, *Teori Perbendaharaan*, Badan Pendidikan dan pelatihan Keuangan Departemen Keuangan, Jakarta:

Direktorat Pembinaan pengelolaan Keuangan BLU, "Status Kelembagaan Jaminan Produk Halal", (Makalah disampaikan pada Rapat Dengar Pendapat Panja RUU Tentang Jaminan Produk Halal Komisi VIII DPR RI, Jakarta, 10 Maret 2011).

Kelsen, Hans. *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum empirik-Deskriptif* (General Teory of Law and Satate) , diterjemahkan oleh Soemardi, Jakarta: Rimdi Press, 1995.

Direktorat Pembinaan PK BLU Direktorat Jenderal Perbendaharaan Departemen Keuangan , *Konsep dan kebijakan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum*, disampaikan pada Diskusi tentang Pola Pengelolaan Badan Layanan Umum Dalam Rangka Penyusunan Rancangan Undang-Undang Tentang Jaminan Produk Halal di Deputi Perundang-Undangan Setjen DPRRI, Jakarta tanggal 25 Juni 2009.

Muluk, M.R. Khairul. *Desentralisasi Teori, Cakupan, dan Elemen, Jurnal Administrasi Negara* Vol. II, No. 02 Maret 2002.

Sasonco, Bambang dkk. *Kajian Terhadap Penganggaran Berbasis Kinerja di Indonesia*, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan Departemen Keuangan: Jakarta, 2008.

Soeria Atmadja, Arifin P. *Keuangan Publik Dalam Prespektif Hukum: Teori, Praktek, dan Kritik*, Jakarta: Rajawal Pers. 2010.

Internet:

Kesalahan Presepsi Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum: Usul Penetapan BLU Berbelit-Belit dan Lama? <http://pkblu.perbendaharaan.go.id/persepsi5.php>, diakses tanggal 15 Maret 2011.

Kesalahan Persepsi tentang Pengelolaan Keuangan BLU, BLU adalah Salah Satu Sarana untuk Meningkatkan Fleksibilitas pengelolaan keuangan? <http://pkblu.perbendaharaan.go.id/persepsi5.php>, diakses tanggal 15 Maret 2011.

Supriyanto, Joko dan Suparjo. *Badan Layanan Umum: Sebuah Pola Pemikiran Baru atas Unit Pelayanan Masyarakat*, <http://www.perbendaharaan.go.id>., diakses tanggal 4 Februari 2011.

Tobelo, Sonny. *Teori Kewenangan*, <http://sonny-tobelo.blogspot.com/2011/01/teori-kewenangan.html>, diakses 20 Januari 2011.

Wiranto, Tomi. *Permasalahan Badan Layanan Umum (BLU) di Indonesia*, <http://tomiwiranto.blogspot.com/2009/03/badan-layanan-umum-blu.html>, 21 Maret 2009.

Perundang-Undangan:

Indonesia, Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. No. 10 LN. No. 53 Tahun 2004 TLN No. 4389

-----, Undang-Undang Tentang Perbendaharaan Negara UU No. 1 LN. No. 5 Tahun 2004 TLN No. 4355

-----, Undang-Undang Tentang Keuangan Negara. UU No. 17. LN No. 47 Tahun 2003. TLN No. 4286

-----, Undang-Undang Tentang Pendapatan Negara Bukan Pajak. UU No. 20 LN. No. 43 Tahun 1997. TLN No. 3687

-----, Peraturan Pemerintah Tentang Badan Layanan Umum. PP No. 23 LN No. 48 Tahun 2005 TLN No. 4502

