

KEWENANGAN BADAN LAYANAN UMUM DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

Febry Heriansyah*

ABSTRAK

Pembentukan BLU bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan negara berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas. Dari beberapa pendapat para ahli hukum menunjukkan bahwa kewenangan BLU merupakan suatu kewenangan legal-rational yang diperoleh melalui prinsip delegasian wewenang sehingga dalam melaksanakannya perbuatan hukum harus memperhatikan kaidah dan prosedur hukum yang berlaku. Dan dari segi kedudukan hukum, BLU bukanlah badan usaha berbadan hukum melainkan agen perpanjangan tangan dari subjek hukum publik (negara), hal ini dilihat dari kekayaan BLU yang merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan.

Kata kunci: Kewenangan, Badan Layanan Umum, Pengelolaan Keuangan Negara

AUTHORITY OF THE PUBLIC SERVICE AGENCY IN STATE FINANCIAL MANAGEMENT

ABSTRACT

The formation of BLU aims to improve services to the public in the form of the provision of goods and / or services in order to advance the general welfare and educate the life of the nation by providing flexibility in managing state finances based on economic principles and productivity. From some opinions the legal experts show that the authority of the BLU is a legal-rational authority obtained through the delegation of authority so that in carrying out its legal actions must pay attention to the rules and procedures of the law. And in terms of legal standing, BLU is not a legal entity but an extension agent of public (state) legal subjects, this is seen from BLU's wealth which is a state asset that is not separated.

Keywords: Authority, Public Service Board, State Financial Management

* Bekerja Sebagai Pegawai Negeri Sipil Pada Kementerian Keuangan Sebagai Pelaksana Pemeriksa,
E-mail : heriansyah.feбри@gmail.com

I. PENDAHULUAN

Lahirnya sebuah bentuk baru instansi pemerintah berupa Badan Layanan Umum (BLU) secara legal ditandai dengan ditetapkannya PP No. 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PK-BLU) yang merupakan amanat dari UU No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara. Bentuk instansi pemerintah ini merupakan contoh konkrit dari penerapan manajemen keuangan berbasis pada hasil (kinerja) pada instansi pemerintah yang tugas dan fungsinya memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan jasa khususnya pada bidang kesehatan, pendidikan, pengelolaan kawasan, dan lisensi. Praktik semacam ini tidak terlepas dari pengaruh sistem manajemen publik baru (*New Public Management*) yang diadopsi oleh pemerintah. Doktrin manajemen publik baru ini menekankan pada praktik manajemen organisasi ala korporat/bisnis dengan cara memisahkan institusi publik yang membuat kebijakan/regulasi dengan yang mengeksekusi kebijakan/operasional, dan dengan menerapkan prinsip dasar pengagenan seperti perhatian yang lebih pada otonomi, diskresi dan fleksibilitas pada manajemen institusi publik, evaluasi terhadap akuntabilitas atas pencapaian terhadap hasil (Mediya Lukman, 2013:8-9).

Pasal 2 pada PP No. 23 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah terakhir PP No. 74 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum dijelaskan bahwa pembentukan badan layanan umum bertujuan 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. Dengan statusnya sebagai BLU, maka instansi pemerintah ini mendapat keistimewaan untuk menerapkan pola pengelolaan keuanganyang fleksibel dengan mengedepankan produktivitas, efisiensi, dan efektifitas.

Terdapat beberapa keistimewaan yang hanya dimiliki oleh instansi pemerintah yang menyandang predikat BLU dimana tidak dimiliki oleh instansi pemerintah yang lain adalah keleluasaan untuk dapat menggunakan

pendapatan yang diperolehnya dari kegiatan operasional secara langsung dalam membiayai pengeluarannya tanpa perlu disetor terlebih dahulu ke Kas Negara sebagaimana tertuang dalam pasal 69 Undang-Undang No. 1 Tahun 2004, yakni:

- a. Seperti yang dijelaskan pada paragraf awal bahwa BLU menganut pola anggaran fleksibilitas. Dalam pola anggaran ini BLU diizinkan melakukan belanja lebih besar daripada yang ditetapkan dalam dokumen pelaksanaan anggaran dengan ambang batas fleksibilitas ditetapkan terlebih dahulu dalam dokumen rencana bisnis anggaran tahunan sebagai dokumen perencanaan dan penganggaran Badan Layanan Umum. Selain itu, Pendapatan yang berasal dari jasa layanan dapat dikelola secara langsung untuk membiayai kegiatan operasional.
- b. Badan Layanan Umum dapat memiliki saldo akhir tahun sebagai surplus kas. Saldo tersebut dapat dimanfaatkan sebagai uang muka kerja sehingga dalam proses pelayanan publik tidak mengalami kekurangan sumber daya sebelum dokumen pelaksanaan anggaran direalisasikan pada awal tahun.
- c. Walaupun dikelola bukan untuk mencari keuntungan, Badan Layanan Umum memiliki kewenangan untuk menerapkan praktik-praktik bisnis yang sehat sama seperti halnya dengan organisasi yang berorientasi pada keuntungan yang dikelola dengan konsep manajerialisme sehingga mampu meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam layanan publik. Terlebih juga diberikan kewenangan dalam hal pengelolaan investasi, pengelolaan kas, pengelolaan utang dan piutang, dan pengelolaan aset/barang.

Keistimewaan tersebut berdampak langsung pada pengelolaan pendapatan dan belanja serta pengelolaan kas yang dilakukan oleh Badan Layanan Umum dalam penerapan asas pengelolaan keuangan negara khususnya asas universalitas. Dimana dalam asas tersebut menekankan agar tidak terjadi pencampuran antara penerimaan negara dan belanja maka semua penerimaan negara harus disetor terlebih dahulu sebelum digunakan.

Berkaitan dengan hal tersebut, kewenangan yang dimiliki oleh Badan Layanan Umum terdapat beberapa perbedaan dalam ketentuan yang diatur dalam pengelolaan keuangan negara, yaitu dalam pengelolaan pendapatan dan belanja serta dalam hal pengelolaan kas sesuai dengan pasal 16 ayat (1) PP Nomor 23 Tahun 2005 yang menyatakan bahwa Badan Layanan umum diperbolehkan menyimpan kas dan mengelola rekening bank, dan memanfaatkan surplus kas jangka pendek untuk memperoleh pendapatan tambahan.

UU Nomor 1 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa semua penerimaan dan pengeluaran negara/daerah dilakukan melalui Rekening Kas Umum Negara/Daerah. Hal ini berarti hanya terdapat satu rekening saja yang digunakan untuk menampung kas negara/daerah yang berasal dari penerimaan negara dan mengeluarkan kas untuk membiayai pengeluaran negara. Terlebih dalam hal perlakuan pendapatan Badan Layanan Umum yang boleh dikelola langsung untuk membiayai belanja BLU sebagaimana tertuang dalam pasal 14 ayat 5 PP No. 23 Tahun 2005 jo. PP No. 74 Tahun 2012 juga menimbulkan pertentangan dengan pasal 16 UU No. 1 Tahun 2004 disebutkan bahwa penerimaan harus disetor seluruhnya ke kas negara/daerah dan tidak boleh digunakan langsung untuk membiayai pengeluaran. Dengan demikian terlihat bahwa terdapat kelonggaran atau pengecualian terhadap ketentuan umum pengelolaan keuangan negara berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh BLU. Namun dari segi hukum, apakah pengecualian atau kelonggaran tersebut dibenarkan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh ketentuan perundang-undangan.

Hal ini dapat menimbulkan kerancuan atau pertentangan terlebih dalam hal perlakuan pendapatan BLU yang boleh dikelola langsung untuk membiayai belanja BLU sebagaimana tertuang dalam pasal 14 ayat 5 PP No. 23 Tahun 2005 jo. PP No. 74 Tahun 2012 juga menimbulkan pertentangan dengan pasal 16 UU No. 1 Tahun 2004 disebutkan bahwa penerimaan harus disetor seluruhnya ke kas negara/daerah dan tidak boleh digunakan langsung untuk membiayai pengeluaran. Dengan demikian terlihat bahwa terdapat

kelonggaran atau pengecualian terhadap ketentuan umum pengelolaan keuangan negara berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh Badan Layanan Umum. Namun dari segi hukum, apakah pengecualian atau kelonggaran tersebut dibenarkan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh ketentuan perundang-undangan. Karena sejatinya, perlu adanya kejelasan mengenai aturan hukum yang dibuat agar tidak menimbulkan permasalahan apalagi aturan yang dibuat tersebut berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dalam hal ini penulis tertarik mengambil rumusan masalah sebagai berikut, yakni:

1. Bagaimana Kedudukan Hukum Badan Layanan Umum dalam Pengelolaan Keuangan Negara?
2. Bagaimana kewenangan Badan Layanan Umum dalam Pengelolaan Keuangan yang diberikan oleh Peraturan Perundangan yang berlaku?
3. Apa akibat dari perbuatan hukum yang dilakukan oleh Badan Layanan Umum dalam Pengelolaan Keuangan Negara dalam rangka pelaksanaan kewenangannya?

II. PEMBAHASAN

A. Kedudukan Hukum Badan Layanan Umum Dalam Pengelolaan Keuangan Negara

1. Kedudukan Badan Layanan Umum

Dalam tatanan sistem hukum dikenal adanya subjek hukum yang merupakan komponen utama hukum itu sendiri. Dalam Terminologi hukum, subjek hukum memiliki arti adalah suatu yang menurut hukum berhak atau berwenang untuk melakukan perbuatan dalam hukum. Sebuah badan hukum dapat dikatakan sebagai subjek hukum tersendiri atau mandiri memiliki ciri-ciri sebagai berikut: memiliki kekayaan yang terpisah; memiliki hak dan kewajiban yang terpisah; dan berkesinambungan atau diartikan bahwa keberadaannya tidak

terikat pada orang-orang tertentu (Zainuddin Ali, 2013:62). Zainuddin Ali menyimpulkan pada dasarnya subjek hukum terdiri dari atas manusia (*natuurlijke persoon*) dan badan hukum (*recht persoon*). Dimana badan hukum tersebut juga terdiri dari dua jenis, yakni badan hukum publik (*publiek recht persoon*), yaitu sesuatu yang berhubungan dengan kepentingan umum, seperti negara; dan badan hukum privat (*pivat rechts persoon*) yang berkaitan dengan kepentingan individu, misalnya perseroan terbatas. Sebuah badan hukum dapat dikatakan sebagai subjek hukum tersendiri atau mandiri memiliki ciri-ciri sebagai berikut: memiliki kekayaan yang terpisah; memiliki hak dan kewajiban yang terpisah; dan berkesinambungan atau diartikan bahwa keberadaannya tidak terikat pada orang-orang. Untuk membedakan antara badan hukum publik dengan badan hukum privat, yakni:

- a) Berdasarkan terbentuknya, badan hukum publik didirikan oleh negara/negara sedangkan badan hukum privat didirikan oleh perseorangan
- b) Berdasarkan tujuannya atau lapangan kerja, jika badan hukum tersebut ranah lapangan kerjanya dan tujuannya untuk kepentingan umum maka disebut sebagai badan hukum publik, sedangkan jika badan hukum itu ranah lapangan kerja dan tujuannya untuk kepentingan perseorangan maka disebut badan hukum privat (Otom Mustomi, 2012: 74).

Negara adalah suatu organisasi yang sangat besar dan kompleks susunannya yang dibentuk menurut hukum publik yang terdiri dari berbagai lembaga hukum publik berupa badan, aparat, instansi, jawatan, jabatan, daerah dan sebagainya. Lembaga hukum publik yang lebih besar, seperti lembaga tinggi negara, kementerian, badan non kementerian, propinsi, kabupaten /kota dan sebagainya menjadi induk dari sebagian dari organisasi negara/pemerintah yang terdiri dari badan dan jabatan tata usaha negara yang merupakan organ-organ yang dilengkapi wewenang pemerintahan dan bertindak mewakili badan hukum yang menjadi induknya (Indroharto, 2000: 65). Jika dihubungkan dengan organisasi lembaga hukum publik, Badan Layanan Umum pada mulanya merupakan instansi birokrasi biasa di kementerian negara/lembaga yang menyelenggarakan pelayanan publik kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan jasa.

Instansi birokrasi tersebut secara struktural berada langsung dibawah kementerian/lembaga yang menjadi induknya dan sekaligus menjadi bagian dari kementerian/lembaga yang merupakan pengguna APBN (Mediya Lukman, 2013: 32).

Dalam pengelolaan penerimaan negara yang lama terdapat keharusan instansi birokrasi yang memungut dana dari masyarakat yang berasal dari jasa layanan yang diberikan kepada masyarakat untuk menyetorkan semua pendapatan yang diperolehnya terlebih dahulu ke kas negara sebelum dibelanjakan oleh instansi tersebut sebagai wujud dari penerapan prinsip asas universalitas dalam pengelolaan keuangan negara. Hal ini sebagaimana diatur dalam pasal 12 ayat 2 Undang-Undang Nomor 1 Tentang Perbendaharaan Negara yang dinyatakan bahwa “semua penerimaan dan pengeluaran negara dilakukan melalui rekening kas umum negara”.

Namun sejalan dengan reformasi keuangan negara yang ditandai dengan lahirnya Undang-Undang 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara serta dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 mengenai Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) sebagai perwujudan dari amanat pasal 68-69 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 maka terbuka peluang bagi instansi birokrasi tersebut untuk bertransformasi menjadi badan yang menerapkan pola pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum (PK-BLU).

2. Kedudukan Hukum Badan Layanan Umum Dalam Pengelolaan Keuangan Negara

Pada tahun 2017 terdapat sekitar 186 instansi atau satuan kerja pemerintah yang telah bertransformasi menjadi Badan Layanan Umum (berdasarkan Website Resmi Ditjen PK-BLU pada bulan Agustus 2017). Untuk dapat menjadi Badan Layanan Umum, sebuah instansi pemerintah harus memenuhi persyaratan substansif, teknis, dan administratif sebagaimana diatur dalam pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005, yaitu:

a) Pasal 4 ayat 2:

“Persyaratan substantif terpenuhi apabila instansi pemerintah yang bersangkutan menyelenggarakan layanan umum yang berhubungan dengan:

- 1) Penyedia barang dan/atau jasa layanan umum;
- 2) Pengelolaan wilayah/kawasan tertentu untuk tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum;
- 3) Pengelolaan dana khusus dalam rangka meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan kepada masyarakat.”

Oleh karenanya, berdasarkan persyaratan tersebut instansi yang akan menjadi BLU memiliki bidang layanan umum yang diselenggarakan yang meliputi kegiatan pemerintah yang bersifat operasional dalam penyelenggarakan pelayanan umum yang menghasilkan semi barang/jasa publik yang terbagi ke dalam 2 kategori, yaitu:

- (a) Penyelenggara layanan umum yang meliputi instansi yang menyelenggarakan penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum, seperti pelayanan di bidang kesehatan, penyelenggara pendidikan, serta pelayanan jasa penelitian dan pengujian; dan instansi yang melaksanakan kegiatan pengelolaan wilayah atau kawasan secara otonom, seperti otorita dan kawasan pengembangan ekonomi terpadu (KAPET).
- (b) Pengelola dana khusus, seperti pengelola dana bergulir untuk usaha kecil dan menengah, pengelola penerusan pinjaman, dan pengelola tabungan perumahan.

b) Pasal 4 ayat 3:

“Persyaratan teknis terpenuhi apabila:

- 1) Kinerja pelayanan di bidang tugas pokok dan fungsinya layakdikelola dan ditingkatkan pencapaiannya melalui BLU sebagaimana direkomendasikan oleh menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD sesuai dengan kewenangannya; dan

- 2) Kinerja keuangan satuan kerja instansi yang bersangkutan adalah sehat sebagaimana ditunjukkan dalam dokumen usulan penetapan BLU”.

Indikator yang menunjukkan bahwa kinerja satuan kerja tersebut dapat ditingkatkan adalah meningkatnya kinerja pelayanan dan keuangan satuan kerja tersebut secara signifikan setelah berstatus BLU yang terlihat melalui rencana strategis bisnis. Salah satu indikator kinerja keuangan yang sehat adalah pendapatan satuan kerja tersebut signifikan dalam meningkatkan kinerja satuan kerja yang berstatus BLU.

- c) Pasal 4 ayat 3:

“persyaratan administratif terpenuhi apabila instansi pemerintah yang bersangkutan dapat menyajikan seluruh dokumen berikut:

- 1) Pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja pelayanan, keuangan, dan manfaat bagi masyarakat;
- 2) Pola tata kelola;
- 3) Rencana strategis bisnis;
- 4) Laporan keuangan pokok
- 5) Standar pelayanan minimum
- 6) Laporan audit terakhir atau pernyataan bersedia untuk diaudit secara independen.

Dari pemenuhan persyaratan tersebut, Menteri/Pimpinan Lembaga dapat mengusulkan instansi pemerintah untuk menerapkan PK-BLU kepada Menteri Keuangan. Selanjutnya, Menteri Keuangan memberikan penilaian terhadap usulan tersebut. Berdasarkan hasil penilaian tersebut, Menteri Keuangan memberikan keputusan penetapan atau surat penolakan terhadap usulan penetapan BLU tersebut paling lambat 3 (tiga) bulan sejak dokumen persyaratan diterima secara lengkap dari menteri/pimpinan lembaga. Penetapan Badan Layanan Umum dapat berupa pemberian status Badan Layanan Umum secara

Penuh atau Bertahap sebagaimana diatur dalam pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005, sebagai berikut :

- (a) Status BLU secara Penuh => Diberikan apabila semua persyaratan substantif, teknis, dan administratif terpenuhi secara memuaskan.
- (b) Status BLU secara Bertahap => Diberikan apabila persyaratan substantif dan teknis telah terpenuhi, namun persyaratan administratif belum terpenuhi secara memuaskan. Status ini berlaku paling lama 3 tahun dan dapat diusulkan untuk menjadi BLU secara penuh.

Namun demikian, penetapan sebagai BLU hanya sebatas pola pengelolaan keuangannya bukan dalam hal kelembagaannya. Sehingga pengertian "*instansi dilingkungan pemerintah yang dibentuk*" sebagaimana definisi Badan Layanan Umum yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya. Tidak bermakna bahwa suatu instansi pemerintah yang akan menerapkan PK-BLU harus membentuk satuan kerja yang baru. Instansi pemerintah yang menyandang status BLU penuh maupun bertahap memiliki kedudukan sebagai instansi pemerintah dibawah naungan kementerian/lembaga yang menjadi induknya. Hal ini dapat kita telusuri dari pengertian dan asas Badan Layanan Umum bahwa Badan Layanan Umum berperan sebagai unit kerja kementerian/lembaga negara untuk tujuan pemberian layanan umum tanpa mengutamakan keuntungan yang pengelolaannya berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh instansi induknya, sehingga status hukumnya tidak terlepas dari kementerian/lembaga negara yang menaunginya dan menjadi bagian yang tak terpisahkan dari badan hukum publik itu sendiri. Oleh karenanya, Kekayaan Negara yang dimiliki oleh Badan Layanan Umum bukan merupakan kekayaan yang dipisahkan, hal ini sebagaimana tertuang dalam pada ayat 2 dalam pasal 68 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa :

"Kekayaan Badan Layanan Umum merupakan kekayaan negara/daerah yang tidak dipisahkan serta dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk kegiatan Badan Layanan Umum yang bersangkutan."

Dari ayat dalam pasal tersebut dapat diartikan bahwa secara otomatis semua pendapatan yang diperoleh dan aset yang dimiliki oleh Badan Layanan Umum merupakan bagian dari kekayaan negara

Sehingga berdasarkan syarat formal yuridis dalam pendirian badan usaha berbadan hukum, Badan Layanan Umum bukanlah badan hukum tersendiri atau subjek hukum melainkan perluasan dari badan hukum negara atau bagian dari subjek hukum publik. Jika ditinjau dari sisi hubungan antara kementerian/lembaga negara induknya, Badan Layanan Umum memiliki status yang sama dengan institusi pemerintah non-BLU, yaitu merupakan bagian yang tidak terpisahkan secara struktural dari kementerian induknya.

Jika ditinjau dari sisi hubungan antara kementerian/lembaga negara induknya, Badan Layanan Umum memiliki status yang sama dengan institusi pemerintah non-BLU, yaitu merupakan bagian yang tidak terpisahkan secara struktural dari kementerian induknya atau merupakan perpanjangan tangan dari kementerian/lembaga negara yang menaunginya. Hal ini sejalan dengan konsep *New Public Management* yang dikemukakan oleh Koen Verhoest et al (2010) bahwa suatu organisasi yang menerapkan konsep pengagean harus memenuhi kriteria, yaitu merupakan perpanjangan tangan dari rantai hirarkis kementerian; merupakan organisasi dengan tujuan utama tidak mencari keuntungan; bukan merupakan badan hukum privat tersendiri, melainkan keberadaannya masih melekat dengan hukum publik (Mediya Lukman, 2013: 75).

Dari penjelasan diatas telah jelaslah bahwa kedudukan Badan Layanan Umum sebagai instansi pemerintah yang memiliki status hukum yang sama dengan kementerian induknya dan menjadi bagian tidak terpisahkan dari kementerian/lembaga negara induknya, karenanya dari segi ranah hukum publik disebut sebagai organ dari suatu lembaga hukum publik sebagaimana yang dikemukakan oleh indroharto. Sehingga jika ditinjau lebih lanjut, kedudukan hukum Badan Layanan Umum ini sangat bergantung pada kedudukan hukum organisasi induknya dan tidak dapat berdiri sendiri menjadi sebuah badan hukum mandiri. Karena sejatinya tujuan lain dari pembentukan Badan Layanan Umum yaitu mewiraswatakan organisasi pemerintah yang memiliki peranan

pelayanan publik dengan memberikan keleluasan dalam pengelolaan keuangan negara dengan tidak bertujuan untuk mencari keuntungan (komersil) dan tetap menjadi bagian dari institusi pemerintah.

Prinsip inilah yang menjadikan Badan Layanan Umum sebagai perwujudan dari Konsep Manajemen Publik Baru yang secara resmi diadopsi oleh pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2005 sebagaimana diubah terakhir Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 sebagai amanat dari pasal 68-69 Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dengan demikian mengutip dari pendapat Mediya Lukman, bahwa dari segi kelembagaan dengan menggunakan konsep pengagenan dan mengacu pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara seperti telah diuraikan Penulis sebelumnya pada Bab II bahwa penyedia layanan publik pemerintah dikelompokkan kedalam 3 bentuk, yaitu Institusi Birokrasi, Badan Layanan Umum, dan Badan Usaha Milik Negara/Daerah.⁹⁵ Adapun perbandingan dari ketiga institusi pelayanan publik pemerintah tersebut dapat dilihat pada Tabel IV. Dari informasi pada tabel IV. 1 tersebut, Kedudukan atau Posisi Badan Layanan umum dalam bentuk kelembagaan organisasi berada diantara instansi birokrasi dan BUMN/D karena bentuk dan sistem atau manajemen yang dilakukan oleh BLU merupakan percampuran antara sistem yang diterapkan oleh institusi birokrasi murni (memiliki kedudukan yang sama dalam hal struktural kelembagaan) dengan sistem badan usaha atau korporasi (memiliki kemiripan dalam hal manajemen dan pengelolaan keuangan).

B. Kewenangan Badan Layanan Umum Dalam Pengelolaan Keuangan Negara

1. Kewenangan Pengelolaan Keuangan Negara

Sejatinya, kewenangan pengelolaan keuangan negara merupakan bagian dari kekuasaan pemerintah dan merupakan kewenangan yang dimiliki oleh

presiden sebagaimana tertuang dalam pasal 6 UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan bahwa Presiden memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian kekuasaan pemerintah. Namun kemudian kekuasaan tersebut, antara lain:

- a. Dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan.
- b. Dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinya
- c. Diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Menteri Keuangan sebagai Pembantu Presiden dalam bidang keuangan berfungsi sebagai *Chief Financial Officer* (CFO) berwenang dan bertanggung jawab atas pengelolaan aset dan kewajiban negara secara nasional, sedangkan menteri/pimpinan lembaga negara berfungsi sebagai *Chief Operating Officer* (COO) berwenang dan bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemerintahan sesuai bidang tugas dan fungsi masing-masing. Pemisahan fungsi tersebut dimaksudkan untuk memberikan kejelasan dan kepastian dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab. Sehingga dalam pelaksanaan anggaran antara Menteri Keuangan dan Menteri Teknis diharapkan dapat menjamin terlaksananya mekanisme saling uji (*check and balance*) dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara dan jaminan atas kejelasan akuntabilitas Menteri Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara (BUN) dan Menteri Teknis sebagai pengguna anggaran (Mila Mumpuni, 2014: 18).

2. Kewenangan Badan Layanan Umum Dalam Pengelolaan Keuangan Negara

Badan Layanan Umum secara umum memiliki kewenangan yang hampir sama dengan kementerian/lembaga induknya dalam pengelolaan keuangan negara karena diperoleh berdasarkan prinsip pendelegasian wewenang. Hal ini dapat terlihat dari pengaturan dalam pasal 4 UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, bahwa berdasarkan pengaturan pasal 4 tersebut

mengindikasikan bahwa dimungkinkannya secara yuridis pelimpahan wewenang dari Menteri/pimpinan Lembaga ke Pejabat lainnya dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara. Hal ini juga diperkuat dengan alasan yuridis melalui kata-kata “menunjuk kuasa pengguna anggaran” sehingga secara tersirat terjadi pendelagasian kewenangan dari menteri ke pejabat lainnya, termasuk pengelola Badan Layanan Umum yang menjadi bagian organisasi pemerintahan yang dipimpinnya.

Lebih lanjut, kewenangan pengelolaan keuangan negara yang dilakukan Badan Layanan Umum ini juga diatur khusus dalam pasal 68-69, Undang-Undang No. 1 Tahun 2004, dimana dalam pasal tersebut secara tersirat bahwa pengaturan kewenangan mengenai pengelolaan keuangan negara yang diberikan kepada BLU sedikit berbeda dengan instansi pemerintah yang bukan BLU karena terdapat adanya keleluasan atau fleksibilitas anggaran dalam pengelolaan keuangan negara yang dilakukannya, khususnya dalam pengelolaan pendapat dan belanja; dan pengelolaan kas. Jika dijabarkan lebih lanjut perbedaan pengaturan kewenangan yang dimaksud sebagaimana tertuang dalam UU No. 1 Tahun 2004 dan PP No. 23 Tahun 2005 jo. PP No. 74 Tahun 2012 terutama seperti:

- 1) Dalam Hal Pengelolaan Pendapatan, yaitu PNBPN, Bahwa pada pasal 69 UU No. 1 Tahun 2004 dinyatakan pendapatan yang diperoleh Badan Layanan Umum dapat digunakan langsung untuk membiayai belanja Badan Layanan Umum, hal ini berbeda dengan pengaturan umum dalam pasal 16 UU No. 1 Tahun 2004 dimana penerimaan negara harus disetor seluruhnya ke Kas Negara dan tidak dapat digunakan langsung untuk membiayai pengeluaran, selain itu dalam pasal 4 dan 6 UU No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak juga mengharuskan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) wajib disetor secepatnya ke Kas Negara dan instansi pemerintah wajib menyetor langsung penerimaan negara yang diterimanya ke Kas Negara.
- 2) Dalam hal pengelolaan belanja, Badan Layanan Umum diberi kewenangan untuk melampaui pagu anggaran yang ditetapkan dalam rangka menambah

volume kegiatan dalam satu periode anggaran dengan anggaran belanja yang fleksibel berdasarkan kesetaraan antara volume kegiatan pelayanan dengan jumlah pengeluaran, dengan kata lain belanja dapat bertambah dan berkurang dari yang dianggarkan sepanjang pendapat terkait bertambah atau berkurang secara proporsional. Hal ini sebagaimana diatur dalam pasal 15 PP No. 23 Tahun 2005 jo. PP No. 74 Tahun 2012, bahwa fleksibilitas belanja tersebut dilakukan sesuai dengan ambang batas yang telah ditentukan dalam rencana bisnis anggaran (RAB) Badan Layanan Umum.

Dalam rangka pengelolaan kas, sebagaimana diatur dalam pasal 16 PP No. 23 Tahun 2005 jo. PP No. 74 Tahun 2012, Badan Layanan Umum diperbolehkan menyimpan saldo kas dan mengelola rekening bank yang dibuka oleh pimpinan BLU sendiri. Saldo kas tersebut dapat dimanfaatkan untuk investasi jangka pendek, seperti deposito dan obligasi pemerintah jangka pendek. Serta dapat memiliki saldo akhir tahun sebagai surplus kas, dimana surplus terjadi apabila terdapat selisih lebih antara pendapatan operasional dengan pengeluaran rutin dalam satu tahun periode anggaran, terlebih dapat memanfaatkan saldo awal sebagai uang muka kerja sehingga dalam proses pelayanan publik tidak mengalami kekurangan sumber daya sebelum dokumen pelaksanaan anggaran dapat direalisasikan pada awal tahun. Hal ini jelas berbeda dengan aturan dalam pengelolaan keuangan berbasis satuan kerja dimana wajib menyetorkan saldo akhir tahun anggaran ke rekening Kas Negara sebagaimana diatur dalam pasal 12 dan 22 UU No. 1 Tahun 2004 bahwa semua penerimaan dan pengeluaran negara dilakukan melalui Rekening Kas Umum Negara dan uang negara disimpan dalam Rekening Kas Umum Negara.

Pada dasarnya kewenangan pengelolaan keuangan yang dimiliki oleh Badan Layanan Umum yang bersumber secara umum dari UU No. 17 Tahun 2003 dan UU No. 1 Tahun 2004 serta diatur khusus melalui PP No. 23 Tahun 2005 jo. PP No. 74 Tahun 2012. Dimana dengan pengaturan khusus tersebut menimbulkan adanya perbedaan pengaturan yang sebenarnya merupakan salah satu bentuk

pengecualian dari penerapan asas pengelolaan keuangan negara, yaitu asas universalitas, dimana asas tersebut memberikan batasan bahwa tidak diperkenankan terjadinya percampuran antara penerimaan negara dan pengeluaran negara. Oleh karenanya, hal ini sering dianggap sebagai suatu diskresi dari peraturan perundangan mengenai pengelolaan keuangan negara. Hal ini sebagaimana diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa diskresi merupakan tindakan dan/atau keputusan yang ditetapkan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Selain itu, hal semacam ini juga dimungkinkan karena dalam asas hukum umum, dikenal adanya asas *Lex posterior derogat legi anteriori*, dimana asas tersebut membolehkan pengaturan undang-undang yang baru mengenyampingkan undang-undang yang lama itu artinya bahwa pengaturan dalam UU No. 1 Tahun 2004 dianggap sebagai suatu pengaturan terbaru mengenai instansi pemerintah yang memungut PNB dengan sistem baru yang berbasis anggaran fleksibel dan pengaturan dalam UU No. 20 Tahun 1997 mengenai instansi pemerintah yang memungut PNB belum mengakomodir sistem anggaran fleksibel tersebut karena undang-undang tersebut telah lahir sebelum adanya UU No. 17 Tahun 2003 dan UU No. 1 Tahun 2004. Lebih lanjut dalam asas *Lex specialis derogat legi generali*, yang menyatakan bahwa pengaturan yang khusus didahulukan berlakunya dibanding pengaturan yang bersifat umum. Hal ini dapat berarti bahwa pengaturan pengelolaan keuangan negara yang diberikan kepada Badan Layanan Umum merupakan suatu pengaturan yang khusus karena tidak semua instansi pemerintah dapat menerapkan pengelolaan keuangan berbasis anggaran fleksibel sebagaimana diatur dalam UU No. 1 Tahun 2004. Sehingga berkenaan dengan asas tersebut penulis beranggapan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Badan Layanan Umum walaupun berbeda dengan instansi pemerintah non-BLU dianggap sebagai pengaturan khusus dan terbaru dari peraturan perundang-

undangan terhadap suatu instansi pemerintah tertentu dalam pengelolaan keuangan negara.

Dilihat dari teori kewenangan, kewenangan dalam pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh BLU termasuk dalam tipe kewenangan legal-rasional (*Rational-Legal Authority*) seperti dikemukakan oleh Max Weber. Hal ini dikarenakan kewenangan tersebut muncul melalui legitimasi (keabsahan) dengan bersandar pada sistem perundang-undangan yang berlaku, yaitu UU No. 1 Tahun 2004 dan PP No. 23 Tahun 2005. Sedangkan dari sisi sumber kewenangan dapat dikatakan kewenangan Badan Layanan Umum ini merupakan bentuk kewenangan yang diperoleh dengan cara pendelegasian. Karena UU No. 1 Tahun 2004 mengamanatkan untuk diatur lebih lanjut mengenai pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum dalam peraturan pemerintah. Hal ini dipertegas kembali berdasarkan pendapat Maria Farida bahwa peraturan pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh presiden untuk melaksanakan Undang-Undang dengan karakteristik sebagai peraturan delegasian dari undang-undang dan mendelegasikan kewenangan dalam wujud kekuasaan reglementer karena fungsinya menjalankan undang-undang. Oleh sebab itu, menurut Jimly Asshiddiqie bahwa peraturan pemerintah harus didahului undang-undang dan peraturan pemerintah dapat dibentuk hanya atas dasar perintah undang-undang karenanya menurut beliau peraturan pemerintah merupakan bentuk *delegated legislation* atau kewenangan yang didelegasikan oleh pembentuk undang-undang kepada presiden selaku kepala pemerintahan yang menjalankan undang-undang yang bersangkutan.

Kewenangan Badan Layanan Umum dalam pengelolaan keuangan negara ini tidak memiliki sifat yang mutlak dan dapat berubah sesuai dengan status dan kedudukan hukumnya. Hal ini disebabkan pengelolaan Keuangan BLU merupakan sebuah siklus kegiatan-kegiatan yang saling berkaitan yang meliputi: pembentukan BLU dan pencabutan status BLU, perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan operasional, dan terakhir pelaporan dan pertanggungjawaban. Selanjutnya, atas dasar penilaian pelaporan dan pertanggungjawaban ini, status

BLU dapat berubah menjadi satuan kerja instansi pemerintah sepenuhnya kembali (E-Kamus Ditjen PK-BLU, 2017).

Dalam hal ini keterkaitan atau hubungan juga diantara kedudukan hukum dan kewenangan badan layanan umum dalam hal perbuatan melawan hukum, maksudnya ialah Dalam pelaksanaan kewenangan dalam pengelolaan keuangan negara tersebut, Badan Layanan Umum harus tunduk pada peraturan yang berlaku. Hal tersebut tak terlepas juga dari kedudukan hukum dari Badan Layanan Umum itu sendiri yang merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan. Selain itu, perbuatan hukum Badan Layanan Umum dalam pengelolaan keuangan negara tidak dapat dilakukan sendiri karena Badan Layanan Umum bukan subjek hukum orang sehingga perbuatan hukum tersebut dilakukan oleh pejabat pengelola Badan Layanan Umum sebagai organ yang bertindak secara hukum atas nama Badan Layanan Umum.

Seperti yang kita ketahui, yang dimaksud dengan perbuatan hukum menurut Zainuddin Ali adalah setiap perbuatan yang akibatnya diatur oleh hukum, yang berarti bahwa perbuatan yang memang dikehendaki oleh hukum. Sebagai negara hukum yang menjalankan asas-asas *rule of Law* maka setiap tindakan, keputusan, peraturan maupun ketentuan-ketentuan tentang suatu badan pemerintah harus didasarkan hukum. Oleh karenanya, tindakan atau keputusan yang dilakukan oleh administrasi negara terikat pada beberapa asas hukum, yaitu (1) asas yuridiktas (*rechtmatigheid*) yang berarti bahwa tindakan atau keputusan tersebut tidak boleh melanggar hukum; (2) asas legalitas yang berarti bahwa setiap tindakan atau perbuatan administrasi negara atau pemerintah harus berdasarkan undang-undang; (3) asas diskresi yang berarti bahwa terdapat kebebasan bertindak atau mengambil keputusan berdasarkan pendapat sendiri sepanjang tidak melanggar asas yuridiktas dan asas legalitas (Otom, 2012: 66-67). Namun demikian adanya kebebasan bertindak dapat memungkinkan terjadinya penyalahgunaan wewenang/jabatan maka untuk menghindari hal tersebut perlu adanya prinsip-prinsip yang dijadikan sebagai acuan dalam penggunaan wewenang administrasi pemerintah, yang kita kenal sebagai asas-asas umum pemerintahan yang baik. sebagaimana tertuang dalam pasal 10 UU

No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sehingga dalam melakukan perbuatan hukumnya, badan atau pejabat sebagai bagian dari subjek hukum publik (negara) dituntut untuk dapat menggunakan kewenangan yang dimilikinya secara hati-hati dan berpedoman dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai wujud pengendali moral atas tindakan/keputusan yang dilakukan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dengan memperhatikan hubungan antara aspek kedudukan hukum dan kewenangan yang dimiliki oleh Badan Layanan Umum dalam pengelolaan keuangan negara maka sebagai wujud konsekuensi dari ditetapkannya instansi pemerintah sebagai BLU, perbuatan hukum dalam pengelolaan keuangan instansi tersebut harus mengacu pada Bab V mengenai pengelolaan Keuangan BLU dalam PP No. 23 Tahun 2005 dan definisi pengelolaan keuangan negara sebagaimana diatur dalam UU No. 15 Tahun 2004 dimana pengelolaan keuangan negara merupakan keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dan pertanggung jawaban. Pengelolaan keuangan BLU sebagaimana dimaksud tersebut meliputi, (1) perencanaan dan penganggaran; pendapatan dan belanja; pengelolaan kas; pengelolaan piutang dan utang; investasi; dan akuntansi, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan. Dengan mengacu pada ketentuan tersebut, jika ditinjau dari segi perencanaan dan penganggaran, BLU harus menyusun perencanaan dan penganggaran berdasarkan pada rencana strategis bisnis (RSB) lima tahunan yang mengacu pada rencana strategis (Renstra) Kementerian /Lembaga Induknya yang berisi visi, misi, program strategis, dan pengukuran capaian kinerja.

Dari rencana strategis bisnis lima tahunan tersebut, BLU menyusun rencana bisnis dan anggaran (RBA). RBA ini berfungsi sebagai dokumen perencanaan bisnis dan penganggaran BLU yang memuat program, kegiatan, pencapaian target kinerja, isu strategis, ambang batas belanja, dan perkiraan maju pendapatan dan belanja untuk periode satu tahun. RAB ini tidak dapat dilepaskan dari kerangka APBN secara keseluruhan sehingga harus dibukukan

dan dipertanggungjawabkan dalam kerangka keuangan negara. Oleh karenanya, hal ini harus disadari pejabat pengelola BLU bahwa BLU bukan merupakan kekayaan yang dipisahkan sehingga prinsip-prinsip dalam pengelolaan keuangan negara harus tetap dipedomani oleh BLU (Yanuar dan Bawono, 2015: 37-39). Setelah RBA disusun dengan berdasarkan basis kinerja; kebutuhan dan kemampuan pendapatan yang diperkirakan akan diterima; dan basis akrual, RBA tersebut ditandatangani oleh pemimpin BLU serta diketahui dan disetujui oleh Satuan Pemeriksaan Internal yang selanjutnya diajukan kepada menteri/pimpinan lembaga untuk dibahas sebagai bagian dari rencanakerja anggaran kementerian/lembaga (RKA-K/L) (Mediya Lukman, 2013:146).

Setelah mendapat persetujuan dari menteri/pimpinan lembaga, RBA tersebut diajukan ke Kementerian Keuangan c.q Dirjen Anggaran untuk dikaji dan ditelaah kembali dalam rangka pemrosesan rencana kerja anggaran kementerian/lembaga (RKA-K/L) sebagai bagian dari mekanisme pengajuan dan penetapan APBN. Berdasarkan penetapan APBN tersebut dilakukan penyesuaian RBA menjadi RBA definitif yang menjadi dasar melakukan kegiatan dan penyusunan dokumen pelaksanaan anggaran (DIPA) BLU yang memuat seluruh pendapatan dan belanja, proyeksi arus kas, serta jumlah dan kualitas jasa dan/atau barang yang akan dihasilkan (Yanuar dan Bawono, 2015: 53-54). DIPA ini kemudian disahkan oleh Menteri Keuangan paling lambat 31 Desember dengan menerbitkan Surat Pengesahan DIPA-BLU (SP-DIPA) dan akan menjadi lampiran dari perjanjian kinerja yang ditandatangani oleh menteri/pimpinan lembaga dengan pimpinan BLU serta menjadi dasar bagi penarikan dana yang bersumber dari APBN (Mediya Lukman, 2013: 146). Ditinjau dari segi pendapatan dan belanja, secara umum BLU memiliki 2 sumber pendapatan utama yakni (1) pendapatan yang bersumber dari APBN berupa alokasi dana rupiah murni yang dialokasikan ke BLU untuk membiayai belanja pegawai, belanja barang, dan belanja modal serta uang persediaan Bendahara Pengeluaran; dan (2) pendapatan operasional yang bersumber dari layanan yang diberikan berupa pendapatan usaha dan pendapatan lainnya.

Kedua sumber pendapatan tersebut diperlakukan sebagai pendapatan BLU (Mediya Lukman, 2013: 147). Dalam pasal 15 PP No. 23 Tahun 2005 Jo. PP No. 74 Tahun 2012 menyebutkan bahwa belanja BLU terdiri dari unsur biaya yang sesuai dengan struktur biaya yang dituangkan dalam RBA definitif. Pengelolaan belanja ini diselenggarakan secara fleksibel dengan perlakuan ambang batas. Sebagai contoh PKN STAN selaku Badan Layanan Umum memiliki ambang batas sebesar 10% dari Pagu Definitif yang ditetapkan dalam RBA. Adapun dalam menghitung ambang batas belanja, BLU harus mempertimbangkan fluktuasi kegiatan operasional, antara lain trend naik turun realisasi anggaran tahun sebelumnya, realisasi/prognosa tahun anggaran berjalan, dan target anggaran BLU tahun yang akan datang.

Dalam rangka pengelolaan kas tersebut, BLU dapat membuka beberapa rekening yang dilakukan oleh pemimpin BLU, seperti: rekening penerimaan, rekening pengeluaran dan rekening lainnya berupa rekening operasional BLU, rekening pengelolaan kas BLU, dan rekening dana kelolaan. Adapun pembukaan rekening penerimaan dan pengeluaran BLU dilakukan dengan mendapat izin terlebih dahulu dari kuasa Bendahara Umum Negara di daerah, yaitu Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) sedangkan pembukaan rekening lainnya BLU dilakukan dengan mendapat izin dari kuasa Bendahara Umum Pusat (Yanuar dan Bawono, 2015: 68). Adapun Pengaturan rekening lainnya pada BLU mengikuti ketentuan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 05/PMK.04/2010 tentang perubahan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 57/PMK.05/2007 tentang Pengelolaan Keuangan Milik Kementerian Negara/ Lembaga/ Kantor/ Satuan Kerja. Berikut contoh dari beberapa rekening dalam pengelolaan kas BLU yang dikelola baik untuk kegiatan operasional maupun dalam pemanfaatan surplus kas jangka pendek untuk tujuan investasi jangka pendek pada instrumen keuangan dengan resiko rendah, seperti deposito sebagaimana dapat dilihat pada tabel Rekening Pengelolaan Kas BLU.

Tabel Rekening Pengelolaan Kas BLU

No.	Bank	No. Rekening	Jumlah Kas (Rp)	Keterangan
1	Mandiri	1280005548885	262.306.699	Kas Bendahara Administrasi Keuangan BLU
2	Mandiri	1280005755555	-	Kas Bendahara Pengeluaran
3	Mandiri	1280005466666	-	Kas Bendahara Penerimaan
4	Mandiri	1010006650434	4.906.205.833	Dana Kelolaan BLU
5	BTN	00044.01.30.000408.3	2.600.829.628	Pengelolaan Kas BLU
Jumlah			7.769.342.160	

Keterangan		31-Des-15
Kas di Bank RPL 019 untuk belanja operasional		262,306,699
Kas di Bank RPL 019 untuk dana kelolaan		4,906,205,833
Kas di Bank RPL 019 untuk investasi		2,600,829,628
Surat Berharga – Deposito pada BTN		28,000,000,000
Surat Berharga – Deposito pada Bank Mandiri		27,000,000,000

Sumber: Catatan atas Laporan Keuangan PKN STAN (2015)

Informasi dalam tabel tersebut merupakan contoh implementasi pengelolaan kas pada BLU yang penulis ambil berdasarkan pengelolaan kas oleh PKN STAN. Dari sisi pengelolaan Piutang, Utang, dan Investasi, pemimpin BLU wajib menetapkan pedoman pengelolaan piutang BLU yang disetujui oleh menteri/pimpinan lembaga induknya, yang sekurang-kurangnya mencakup hal-hal, seperti: (1) prosedur dan persyaratan piutang; (2) penatausahaan dan akuntansi piutang; (3) tata cara penagihan piutang; (4) pelaporan piutang. Sedangkan dalam hal utang, sampai saat ini BLU hanya diperkenankan untuk mengelola pinjaman jangka pendek walaupun tidak menutup kemungkinan untuk dapat mengelola pinjaman jangka panjang untuk belanja modal. Namun demikian, BLU dilarang menggunakan aset tetap sebagai jaminan untuk mendapatkan utang/pinjaman (Mediya Lukman, 2013: 148-149). Oleh karenanya, utang yang diperbolehkan berupa pinjaman jangka pendek yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan operasional sedangkan untuk investasi tidak diperkenankan melakukan investasi jangka panjang seperti penyertaan modal kecuali atas persetujuan Menteri Keuangan.

Seperti halnya instansi birokrasi pemerintah lain, BLU harus tunduk pada ketentuan mengenai standar akuntansi, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan negara yang ditetapkan oleh pemerintah. Akan tetapi berbeda dengan

instansi birokrasi biasa, Badan Layanan Umum menerapkan standar akuntansi keuangan yang sedikit berbeda karena terdapat dua penerapan standar akuntansi dalam pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan yaitu Standar Akuntansi Keuangan (SAK) berlaku umum sebagaimana layaknya sebuah akuntansi pada sektor bisnis/komersil yang diterbitkan oleh Ikatan Akuntan Indonesia dan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yang mengacu pada PP No. 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah. Penggunaan SAP dilakukan dalam rangka pengintegrasian laporan keuangan dengan kementerian induknya karena laporan keuangan BLU merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari laporan keuangan kementerian/lembaga induknya yang disusun berdasarkan SAP. Agar dapat dikonsolidasikan, laporan keuangan BLU harus menerapkan standar akuntansi keuangan yang sama. Dalam hal pelaporan keuangan, BLU harus menyusun laporan keuangan yang meliputi sekurang sekurang-kurangnya (1) laporan Realisasi Anggaran/ Laporan operasional; (2) neraca; (3) laporan arus kas; (4) catatan atas laporan keuangan (CALK) dan disertai laporan kinerja. Untuk memenuhi pertanggungjawaban sesuai ketentuan tersebut laporan keuangan disampaikan secara berjenjang kepada Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perbendaharaan setiap triwulan, semester, dan tahunan. Penyampaian laporan keuangan tersebut juga harus direview terlebih dahulu oleh Satuan Pemeriksaan Internal (SPI) BLU sebagaimana dituangkan dalam pernyataan telah direview. Reviu yang dilakukan oleh SPI dilaksanakan secara bersamaan dengan pelaksanaan anggaran dan penyusunan laporan keuangan. Atas laporan pertanggungjawaban keuangan BLU, dilakukan audit oleh pemeriksa eksternal baik itu BPK atau pun pengawas intern pemerintah (BPKP), akuntan publik dan tenaga ahli yang diakui oleh BPK.

Dengan memperhatikan beberapa uraian mengenai pengelolaan keuangan yang telah dilaksanakan oleh BLU, maka perbuatan hukum yang dilakukan dalam pengelolaan keuangan negara oleh Badan Layanan Umum didasarkan pada prosedur yang lebih kompleks dengan pengaturan yang lebih komprehensif dibanding dengan instansi birokrasi biasa. Hal ini karena perbuatan hukum Badan Layanan Umum merupakan wujud konkret dalam pelaksanaan

kewenangan Badan Layanan Umum dalam pengelolaan keuangan negara yang mengedepankan aspek fleksibilitas penganggaran dengan tetap berkedudukan sebagai bagian dari badan hukum publik (negara).

C. Akibat Hukum Penerapan dan Perbuatan Hukum Oleh Badan Layanan Keuangan Negara

Badan layanan Keuangan negara dalam hal ini juga mempunyai aturan hukum apabila Badan layanan keuangan negara apabila melakukan tindakan perbuatan hukum, Sebagai konsekuensi dari perbuatan hukum yang dilakukan berdasarkan kewenangan dan kedudukan hukum yang dimiliki maka baik langsung maupun tidak, hal tersebut dapat menimbulkan akibat hukum tersendiri. Dari definisi yang dimukakan oleh Zainuddin Ali bahwa akibat hukum adalah akibat yang diberikan oleh hukum atas suatu peristiwa atau perbuatan dari subjek hukum. Oleh karenanya, menurut beliau dalam kepustakaan ilmu hukum dikenal 3 jenis akibat hukum, yaitu:

- a. Akibat hukum berupa lahirnya, berubahnya, atau lenyapnya suatu keadaan tertentu.
- b. Akibat hukum berupa lahirnya, berubahnya, atau lenyapnya suatu hubungan hukum
- c. Akibat hukum berupa sanksi, yang tidak dikehendaki oleh subjek hukum (perbuatan melawan hukum).

Dengan memperhatikan hal tersebut maka berdasarkan kedudukan hukumnya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kementerian/lembaga induknya dan menjadi kekayaan negara yang tidak dipisahkan maka menimbulkan akibat hukum atas status kepemilikan kekayaan yang diperoleh dari pendapatan BLU yang diakui bahwa semua pendapatan dan barang yang diperoleh dari kegiatan operasional Badan Layanan Umum menjadi bagian dari kekayaan kementerian/lembaga induknya yang merupakan kekayaan milik negara sehingga harus dilaporkan dan dikonsolidasikan dalam pertanggungjawaban APBN. Kemudian dengan statusnya yang bukan merupakan Badan

Hukum sendiri maka Badan Layanan Umum hanya dapat melakukan perbuatan hukumnya dalam pengelolaan keuangan negara berdasarkan kewenangan yang diberikan kepadanya dan bertanggungjawab kepada kementerian/lembaga induknya dari segi penyediaan layanan. Dengan status yang disandanginya sebagai Badan Layanan Umum, juga dimungkinkan berakibat pada perubahan struktur kelembagaan dari struktur lembaga instansi yang lama ke struktur kelembagaan Badan Layanan Umum yang disesuaikan dengan ketentuan tata kelola BLU.

Karena kewenangan yang diberikan kepada Badan Layanan Umum diperoleh melalui mekanisme delegasi maka tanggung jawab gugat atas pengelolaan keuangan negara yang dilakukan beralih sepenuhnya ke Badan Layanan Umum melalui pejabat pengelola Badan Layanan Umum berdasarkan kewenangan yang dilimpahkan. Hal ini sebagaimana diatur dalam pasal 13 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara. Sehingga segala tuntutan dan gugatan atas pelaksanaan kewenangan tersebut termasuk setiap kerugian negara pada Badan Layanan Umum yang disebabkan tindakan melanggar hukum atau kelalaian menjadi tanggungjawab pengelola Badan Layanan Umum sesuai kewenangannya sebagai penerima delegasi dan harus diselesaikan berdasarkan ketentuan yang berlaku yang dapat dituntut baik secara perdata dan pidana.

Terlepas dari hal tersebut diatas, adanya hubungan antara kedudukan dan kewenangan yang diberikan memicu adanya suatu pelaporan dan pertanggungjawaban yang harus dilakukan. Sebagai akibat hukum dari penerapan kewenangan yang dimiliki dengan memperhatikan kedudukan hukumnya maka Badan Layanan Umum harus mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan negara, dengan segala fleksibilitas yang diberikan sebagai BLU melalui mekanisme dan bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan BLU tidak hanya melalui mekanisme pelaporan keuangan dan konsolidasi laporan keuangan sebagaimana diatur pada PP No. 23 tahun 2005 jo. PP no. 74 tahun 2012 tetapi juga dilaksanakan melalui mekanisme pengesahan pendapatan dan belanja satuan kerja BLU dengan berpedoman pada

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 92/PMK.05/2011 diatur lebih lanjut dalam Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-30/PB/2011 jo. PER-2/PB/2015 dalam rangka mempertanggungjawaban pendapatan dan/atau belanja dari PNBPN yang digunakan langsung oleh BLU. Oleh karenanya ditinjau dari aspek pertanggungjawaban ini, mengakibatkan BLU harus menyelenggarakan kedua mekanisme pertanggungjawaban tersebut dengan berpedoman pada ketentuan yang berlaku. Selanjutnya, dari pelaporan dan pertanggung jawaban Badan Layanan Umum tersebut dilakukan penilaian terkait pemenuhan persyaratan substantif, teknis, dan administrasi yang dapat berakibat pada pencabutan status Badan Layanan Umum oleh Menteri Keuangan.

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kedudukan Hukum Badan Layanan Umum dalam pengelolaan Keuangan negara secara struktural berada langsung dibawah naungan kementerian/lembaga induknya sehingga menjadi bagian dari kementerian/lembaga yang berkedudukan sebagai pengguna APBN. Sehingga Badan Layanan Umum bukan lah badan hukum sendiri atau subjek hukum melainkan perluasan dari badan hukum negara atau bagian dari subjek hukum publik karena kekayaan yang dimiliki oleh Badan Layanan Umum merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan dari kementerian induknya.
2. Kewenangan Badan Layanan Umum dalam pengelolaan keuangan negara diatur secara khusus dalam pasal 68-69 UU No. 1 Tahun 2004 dan PP No. 23 Tahun 2005 jo. PP No. 74 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. Badan Layanan Umum memiliki kewenangan istimewa dibanding instansi pemerintah lain yang bukan BLU karena terdapat adanya keleluasaan atau fleksibilitas anggaran dalam pengelolaan keuangan negara khususnya dalam pengelolaan pendapatan dan belanja serta pengelolaan kas. Sebagai wujud konkret dari ditetapkannya instansi pemerintah sebagai BLU

maka perbuatan hukum dalam pengelolaan keuangan instansi tersebut harus mengacu pada Bab V mengenai pengelolaan Keuangan BLU dalam PP No. 23 Tahun 2005 dan definisi pengelolaan keuangan negara sebagaimana diatur dalam UU No. 15 Tahun 2004 dimana pengelolaan keuangan negara merupakan keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dan pertanggung jawaban.

3. Berdasarkan kedudukan hukumnya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kementerian/lembaga induknya dan menjadi kekayaan negara yang tidak dipisahkan maka menimbulkan akibat hukum atas status kepemilikan kekayaan yang diperoleh dari pendapatan BLU yang diakui bahwa semua pendapatan dan barang yang diperoleh dari kegiatan operasional Badan Layanan Umum menjadi bagian dari kekayaan kementerian/lembaga induknya yang merupakan kekayaan milik negara sehingga harus dilaporkan dan dikonsolidasikan dalam pertanggung-jawaban APBN. Selain itu, Karena kewenangan yang diberikan kepada Badan Layanan Umum diperoleh melalui mekanisme delegasi maka tanggung jawab gugat atas pengelolaan keuangan negara yang dilakukan beralih sepenuhnya ke Badan Layanan Umum melalui pejabat pengelola Badan Layanan Umum berdasarkan kewenangan yang dilimpahkan.

B. Saran

1. Dalam melaksanakan kewenangannya, hendaknya perbuatan hukum Badan Layanan Umum yang dilaksanakan oleh pengelola Badan Layanan Umum selalu berpedoman dengan prosedur aturan yang berlaku dengan mengedepankan prinsip kehati-hatian dan asas hukum yang berlaku, mengingat dengan adanya keleluasaan dalam pengelolaan keuangan negara yang diberikan bukan tidak mungkin terjadi penyalahgunaan kewenangan yang berakibat pada kerugian baik bagi diri sendir, keluarga, institusi, dan negara.

2. Terkait perkembangan dan penyesuaian tata laksana pengelolaan keuangan negara, diharapkan bagi pembuat kebijakan atau peraturan agar senantiasa mempertimbangkan aspek harmonisasi antara peraturan yang satu dengan yang lainnya untuk meminimalisir permasalahan yang akan terjadi dari pelaksanaan kebijakan atau peraturan tersebut khususnya pengaturan mengenai pemberian kewenangan yang istimewa dalam pengelolaan keuangan negara bagi suatu institusi dalam hal ini Badan Layanan Umum.
3. Sebagai pejabat pengelola dan pegawai Badan Layana Umum hendaknya selalu melakukan pembaharuan informasi atas peraturan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum terbaru. Untuk itu, pejabat pengelola dan pegawai Badan Layanan Umum harus aktif dan mau berinisiatif untuk mencari informasi yang berkaitan dengan pekerjaannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Zainuddin. *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Yayasan Masyarakat Baru, 2013.
- _____, *Pengantar Hukum Indonesia*, Tangerang: Yayasan Masyarakat Indonesia Baru, 2013.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cet. 6, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2014
- Atmosurdi, S.Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.
- Farida, Maria. *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi dan Muatan)*, Yogyakarta: Kanisius, 2017.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000.
- _____, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994.
- Lukman, Mediya. *Badan Layanan Umum dari Birokrasi Menuju Korporasi*, Jakarta: PT Bumi Aksara, 2013.
- Mumpuni, Mila. *Pengantar Pengelolaan Keuangan Negara*, Jakarta: Sekolah Tinggi Akuntansi Negara, 2014.

- Mustomi, Otom. *Bahan Kuliah Matrikulasi Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Universitas Islam Jakarta, 2012.
- Restianto, Yanuar E. dan Icku Rangga Bawono, *Pengelolaan Keuangan BLU/BLUD (Badan Layanan Umum/Badan Layanan Umum Daerah)*, Yogyakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN, 2015.
- Yulikhsan, *Keputusan Diskresi dalam Dinamika Pemerintah (Aplikasi dalam PTUN)*, Yogyakarta: deepublish, 2016.
- Indonesia. Undang-Undang No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak. Lembaran Negara RI Tahun 1997, No.43. (Kementerian Keuangan). Jakarta.
- _____, Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Lembaran Negara RI Tahun 2003, No.47. (Kementerian Keuangan). Jakarta.
- _____, Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Lembaran Negara RI Tahun 2004, No.5. (Kementerian Keuangan). Jakarta.
- _____, Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Lembaran Negara RI Tahun 2004 No.66. (Kementerian Keuangan). Jakarta
- _____, Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
- _____, Undang-Undang No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi
- _____, Peraturan Pemerintah Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. PP No. 74 Tahun 2012 jo. PP No.23 Tahun 2005.