

**Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah Oleh Pemerintah Daerah  
Syofyan Hadi  
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, syofyan@untag-sby.ac.id**

**Abstract**

*The purpose of this study is to analyze the authority of the Regional Government in establishing the Regional Public Service Agency. This research is normative legal research with statutory and conceptual approaches. The results of this study found that based on Article 346 of Law No.23/2014 in conjunction with Article 205 paragraph (1) PP No.12/2019 Regional Government has attribution authority to form BLUDs with the aim of improving public services. The authority of the Regional Government to form a BLUD is a discretionary authority that gives the choice to the Regional Government whether or not to form a BLUD based on consideration and an assessment of regional needs to improve public services. In forming a BLUD, Regional Governments must meet the requirements as stipulated in Article 29 Permendagri No.79/2018, namely substantive, technical and administrative requirements.*

*Keyword: authority; public service, regional government; regional public service agency*

**Abstrak**

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis kewenangan Pemda dalam pembentukan BLUD. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian ini menemukan bahwa berdasarkan Pasal 346 UU No.23/2014 jo Pasal 205 ayat (1) PP No.12/2019 Pemda memiliki kewenangan atribusi untuk membentuk BLUD dengan tujuan untuk meningkatkan pelayanan publik. Kewenangan Pemda untuk membentuk BLUD merupakan kewenangan diskresi yang memberikan pilihan kepada Pemda untuk membentuk BLUD atau tidak berdasarkan pertimbangan dan penilaian kebutuhan daerah untuk meningkatkan pelayanan publik. Dalam pembentukan BLUD, Pemda harus memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 29 Permendagri No.79/2018 yakni persyaratan substantif, teknis, dan administratif.

Kata kunci: badan layanan umum daerah; kewenangan; pelayanan publik; pemerintah daerah

**Pendahuluan**

Salah satu tujuan bernegara yang dimuat dalam Alenia ke-IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) adalah memajukan kesejahteraan umum. Tujuan tersebut merupakan visi yang harus diselenggarakan oleh seluruh organ negara. Semua tindakan organ negara harus bermuara pada terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat tersebut, negara berkewajiban untuk memberikan pelayanan publik (*public service*) yang berkualitas. Kewajiban tersebut senada dengan apa yang dikemukakan oleh Lemaire bahwa tugas utama pemerintah (*bestuurzorg*) dalam negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah memberikan pelayanan publik untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat umum (Yuhdi 2013).

Pasca dilakukannya perubahan terhadap UUD NRI 1945, daerah diberikan jaminan dan pengakuan konstitusional untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah berdasarkan prinsip otonomi. Jaminan dan pengakuan tersebut dapat dibaca dalam ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945. Bahkan daerah otonom diberikan otonomi seluas-luasnya dalam Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945, kecuali urusan pemerintahan yang menurut undang-undang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Dengan diberikannya otonomi kepada daerah otonom, maka Pemerintah Pusat mendesentralisasikan sebagian urusan pemerintahan konkuren kepada daerah otonom sebagaimana dapat dibaca dalam Lampiran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No.23/2014).

Berdasarkan hal tersebut, peran dan tanggungjawab penyelenggaraan pelayanan publik juga dibebankan kepada masing-masing daerah otonom, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Untuk itu, salah satu tujuan utama pemberian dan pengakuan otonomi daerah adalah untuk mengakselerasi tercapainya kesejahteraan masyarakat dengan mendekatkan pemberian pelayanan publik kepada masyarakat. Prinsip dasarnya adalah semakin dekat pemberi pelayanan (pemerintah), maka pelayanan yang diberikan kepada masyarakat semakin baik, cepat, dan berkualitas. Kartono, Heru Riyadi, Nursolih Insani, dan Ari Widiarti mengemukakan bahwa orientasi utama dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan

publik baik dari aspek kualitas maupun kuantitas (Kartono and others 2022). Dengan demikian, pelayanan publik merupakan tujuan yang melekat (inheren) dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bahkan, pemberian pelayanan publik yang prima merupakan suatu kewajiban bagi Pemerintah Daerah (Pemda). Hal tersebut dipertegas dalam Pasal 344 ayat (1) UU No.23/2014 yang berbunyi sebagai berikut: “Pemerintah Daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah”. Di samping itu menurut Pasal 345 ayat (1) UU No.23/2014, Pemda berkewajiban untuk membangun manajemen pelayanan publik.

Salah satu upaya untuk meningkatkan dan mengakselerasi pelayanan publik adalah dengan membentuk Badan Layanan Umum Daerah (selanjutnya disebut BLUD). Secara normatif, konsep BLUD dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut UU No.1/2004) *jo* Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (selanjutnya disebut PP No.23/2005) yang berbunyi sebagai berikut “Badan Layanan Umum adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas”. Senada dengan hal tersebut, Pasal 1 angka 58 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (selanjutnya disebut PP No.12/2019) *jo* Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah (selanjutnya disebut Permendagri No.79/2018) menentukan bahwa “Badan Layanan Umum Daerah yang selanjutnya disingkat BLUD adalah sistem yang diterapkan oleh satuan kerja perangkat daerah atau unit satuan kerja perangkat daerah pada satuan kerja perangkat daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang mempunyai fleksibilitas dalam pola pengelolaan keuangan sebagai pengecualian dari ketentuan Pengelolaan Keuangan Daerah pada umumnya”.

Secara konseptual, BLUD merupakan *new concept* dan *innovation* dalam pelayanan publik, karenanya BLUD merupakan antitesa dari model lama (*old model*) pelayanan publik. Dengan menerapkan BLUD, maka pelayanan publik dilaksanakan berdasarkan prinsip pelayanan korporasi yakni efisiensi, efektifitas, dan fleksibilitas pengelolaan keuangan. Dengan demikian, konsep BLUD ingin menjadikan pemerintah sebagai wirausaha (*enterprise government*) dengan mengedepankan kualitas layanan yang diberikan dan keuntungan bukan tujuan utama yang hendak dicapai. Walaupun demikian, BLUD berbeda dengan *governance* korporasi atau BUMD yang berorientasi pada pencarian keuntungan. BLUD tetap memberikan pelayanan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, namun memiliki kelebihan dalam fleksibilitas pengelolaan keuangan jika dibandingkan dengan pengelolaan keuangan daerah pada umumnya (Donny Maha P & Sintong A 2019).

Dalam rangka untuk menunjukkan orisinalitas penelitian ini, maka diuraikan beberapa penelitian terdahulu yakni *pertama*: Peran Badan Layanan Umum Dalam Politik Hukum Omnibus Law Cipta Kerja oleh Rizky Dian Bareta, Joko Santoso, dan Faisal Amin. Tulisan tersebut berfokus pada kajian mengenai peran Badan Layanan Umum sebagai alat dalam rangka penciptaan lapangan kerja oleh Pemerintah pasca disahkannya Omnibus Law Cipta Kerja (Bareta and others 2020). Topik yang diteliti memiliki kesamaan dengan penelitian ini yakni terkait dengan Badan Layanan Umum, namun fokus pembahasan dan analisis dari penelitian ini adalah mengenai kewenangan Pemda dalam pembentukan BLUD. *Kedua*, Aspek Hukum Badan Layanan Umum oleh Nasrullah Muhammadong. Tulisan tersebut berfokus pada kajian deskriptif pengaturan mengenai Badan Layanan Umum mulai dalam berbagai peraturan perundang-undangan baik di tingkat nasional dan daerah (Muhammadong 2018). Topik yang diteliti memiliki kesamaan dengan penelitian ini yakni terkait dengan Badan Layanan Umum Daerah, namun tulisan tersebut lebih luas sedangkan penelitian ini hanya menganalisis dan membahas mengenai kewenangan Pemda dalam pembentukan BLUD. *Ketiga*, Kajian Kemandirian Keuangan Badan

Layanan Umum Daerah Bidang Kesehatan Pada Masa Pandemi Covid-19 oleh Afrida Ariyani. Tulisan tersebut berfokus pada kajian empiris mengenai pengaruh pandemi Covid-19 terhadap kemandirian keuangan BLUD di bidang kesehatan (Ariyani 2021). Topik yang diteliti memiliki kesamaan, namun memiliki perbedaan fokus penelitian karena penelitian ini hanya menganalisis dan membahas mengenai kewenangan Pemda dalam pembentukan BLUD.

Pembentukan BLUD memang memiliki banyak keuntungan, namun pembentukan BLUD juga harus tetap memperhatikan prinsip kehati-hatian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk itu, penelitian ini mengkaji terkait dengan kewenangan Pemda dalam pembentukan BLUD.

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yakni sebuah proses untuk menemukan aturan, doktrin, dan prinsip hukum (Peter Mahmud Marzuki 2016) sehingga ditemukan jawaban mengenai kewenangan Pemda dalam pembentukan BLUD. Tipe penelitian hukum yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan konseptual (Peter Mahmud Marzuki 2016). Sumber bahan hukum primernya adalah peraturan perundang-undangan mulai dari UUD NRI 1945, UU No.23/2014, serta peraturan lainnya. Sementara sumber bahan hukum sekundernya adalah buku dan jurnal hukum. Setelah bahan hukum dikumpulkan, bahan hukum dianalisis secara normatif sehingga ditemukan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini.

### **Hasil Penelitian dan Pembahasan**

#### **Kewenangan Pemerintah Daerah Untuk Membentuk BLUD**

Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 telah menjamin bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada prinsip otonomi (*authonomy*). Menurut Merriam Webster Dictionary bahwa otonomi berarti "1. *The quality or state of being especially: the right of self-government self-governing; 2. Self-directing freedom and especially moral independence; 3. A self-governing state*" (Webster 2022). Bahkan otonomi yang dilaksanakan oleh daerah adalah otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang menurut undang-undang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945 (Hadi and Michael 2021). Secara normatif, Pasal 1 angka 6 UU No.23/2014 mengartikan otonomi sebagai hak, kewenangan, dan kewajiban setiap daerah otonom untuk mengatur (*regelendaad*) dan mengurus (*bestuursdaad*) urusan pemerintahan yang didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat berdasarkan undang-undang secara mandiri. Intinya bahwa otonomi memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus secara mandiri atau dikenal dengan istilah *self-regulation and self-governing* (Sesung and Hadi 2021).

Tujuan pemberian otonomi tidak hanya berupa desentralisasi kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada daerah, namun otonomi memiliki tujuan luhur untuk mengakselerasi terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Dengan kata lain, otonomi bertujuan untuk mendekatkan pelayanan publik (*public service*) kepada masyarakat. Prinsip dasarnya adalah semakin dekat pemberi pelayanan publik (*in casu* Pemerintah Pusat dan Pemda) kepada penerima pelayanan publik (masyarakat), maka pelayanan yang diberikan akan semakin cepat, berkualitas dan bermutu. Pelayanan demikian tentu akan semakin mengakselerasi percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut, Pemda berkewajiban untuk memberikan pelayanan publik yang prima dan bermutu kepada masyarakat. Secara normatif, kewajiban tersebut dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 344 ayat (1) UU No.23/2014 yang berbunyi sebagai berikut "Pemerintah Daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah". Untuk melaksanakan kewajiban tersebut, Pemda diwajibkan untuk membangun dan mengembangkan manajemen pelayanan publik sebagaimana ditentukan dalam Pasal 345 ayat (1) UU No.23/2014 yang berbunyi sebagai berikut "Pemerintah Daerah wajib membangun manajemen pelayanan publik dengan mengacu pada asas-asas pelayanan

publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 344 ayat (2)". Secara teoritis, kedua norma tersebut bersifat *mandatoire* yang bermakna bahwa Pemda dibebankan kewajiban hukum (*legal obligation*) untuk memberikan pelayanan publik yang bermutu, prima, serta sesuai dengan prinsip dan norma pelayanan publik yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Salah satu upaya untuk menciptakan pelayanan publik yang bermutu, maka pemerintah diberikan kewenangan untuk membentuk Badan Layanan Umum. Pasal 68 ayat (1) UU No.1/2004 menentukan bahwa "Badan Layanan Umum dibentuk untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa". Kewenangan pembentukan Badan Layanan Umum tersebut juga diberikan kepada daerah otonom sebagaimana ditentukan dalam Pasal 346 UU No.23/2014 yang berbunyi sebagai berikut "Daerah dapat membentuk Badan Layanan Umum Daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan". Senada dengan ketentuan tersebut, Pasal 205 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (selanjutnya disebut PP No.12/2019) juga menentukan bahwa "Pemerintah Daerah dapat membentuk BLUD dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".

Berdasarkan ketentuan Pasal 346 UU No.23/2014 *jo* Pasal 205 PP No.12/2019, Pemda diberikan kewenangan untuk membentuk BLUD. Dalam perspektif hukum administrasi, analisis mengenai kewenangan pemerintah merupakan hal yang sentral karena salah satu syarat suatu tindakan pemerintahan dikatakan absah adalah apabila dilakukan berdasarkan kewenangan yang cukup, baik dari segi materi (*materiae*), tempat (*loci*), maupun waktu (*tempory*). Kewenangan adalah kekuasaan hukum (*rechtmacht*) yang berfungsi sebagai dasar tindakan pemerintahan (*bestuursnorm*). Tanpa kewenangan yang cukup, maka dapat dipastikan bahwa tindakan pemerintahan tersebut tidak absah/tidak sesuai dengan hukum. Bahkan dalam beberapa teori dan literatur disebutkan bahwa suatu tindakan pemerintahan yang dilakukan tanpa kewenangan yang nyata merupakan tindakan pemerintahan yang batal demi hukum atau dikenal dengan istilah *nietig van rechtwege* (Hadi 2018).

Pernyataan tersebut diperkuat dengan ketentuan normatif dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU No.30/2014) yang menentukan bahwa suatu tindakan pemerintahan hanya dapat dilakukan oleh pejabat yang berwenang. Kewenangan dalam Pasal 1 angka 6 UU No.30/2014 diartikan sebagai kekuasaan pejabat pemerintahan untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Dalam konteks tersebut, kewenangan berfungsi sebagai dasar tindakan pemerintahan. Namun di sisi yang lain, kewenangan juga berfungsi sebagai alat untuk menguji keabsahan tindakan pemerintahan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 52 ayat (1) UU No.30/2014. Secara *a contrario* dapat dijelaskan bahwa pejabat yang tidak berwenang tidak diperkenankan untuk melakukan tindakan pemerintahan dan apabila tindakan pemerintahan tersebut tetap dilakukan oleh pejabat yang tidak berwenang maka tindakan tersebut merupakan tindakan yang absah/tidak sesuai dengan hukum/bertentangan dengan hukum. Pasal 56 ayat (1) UU No.30/2014 lebih tegas lagi menyatakan bahwa tindakan pemerintahan yang tidak berdasarkan kewenangan merupakan tindakan yang batal demi hukum (*nietig van rechtwege*) yang berarti tindakan tersebut oleh hukum dianggap *nol en void* sehingga tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dan tidak menimbulkan akibat hukum (*rechtsgevolgen*).

Secara teoritis, jenis kewenangan yang dimiliki oleh Pemda dalam pembentukan BLUD adalah kewenangan atribusi atau dikenal juga dengan kewenangan asli karena kewenangan *a quo* diberikan oleh undang-undang (Hadi and Michael 2017). Sementara itu, sifat kewenangan Pemda dalam pembentukan BLUD adalah kewenangan diskresi. Menurut Merriam Webster Dictionary, diskresi adalah "*power of free decision or latitude of choice within certain legal bounds*" (Webster 2022). Dengan kata lain, diskresi merupakan kewenangan yang memberikan pilihan tindakan kepada pejabat pemerintahan (Ghozali and Hadi 2021). Lebih lanjut, Pasal 1 angka 9 UU No.30/2014

menentukan bahwa “Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundangundangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan”. Hal tersebut dapat dilihat dari penggunaan kata “dapat” dalam Pasal *a quo*. Dalam Ilmu Hukum, kata “dapat” tersebut berarti “berwenang” dan kewenangan tersebut memberikan pilihan (*choice*) kepada Pemda apakah membentuk BLUD atau tidak. Pilihan tindakan tersebut tergantung pada penilaian apakah pembentukan BLUD dibutuhkan untuk mengakselerasi pelayanan publik atau tidak dibutuhkan.

Kewenangan dalam pembentukan BLUD harus dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Pasal 68 ayat (1) UU No.1/2004 bahwa tujuan pembentuk BLUD adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Senada dengan hal tersebut, Pasal 2 PP No.23/2005 menentukan bahwa “BLU 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”. Senada dengan ketentuan tersebut, Pasal 2 ayat (1) Permendagri No.79/2018 menentukan bahwa “BLUD bertujuan untuk memberikan layanan umum secara lebih efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan dan manfaat sejalan dengan Praktek Bisnis Yang Sehat, untuk membantu pencapaian tujuan pemeritah daerah yang pengelolaannya dilakukan berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh kepala daerah”.

#### **Persyaratan Pembentukan BLUD**

Dalam pembentukan BLUD, Pemda tidak cukup hanya memperhatikan keberwenangannya namun juga harus melihat persyaratan-persyaratan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam perspektif hukum administrasi, persyaratan merupakan salah satu yang harus terpenuhi dalam penggunaan kewenangan pembentukan BLUD. Kewenangan *a quo* tidak dapat dilaksanakan apabila persyaratan yang telah ditentukan tidak terpenuhi. Apabila kewenangan *a quo* tetap dilaksanakan sementara persyaratan tidak terpenuhi maka tindakan tersebut juga dapat dikategorikan sebagai tindakan yang tidak absah.

Mengenai persyaratan pembentukan BLUD tersebut dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 29 Permendagri No.79/2018 yang menentukan bahwa:

Unit Pelaksana Teknis Dinas/Badan Daerah yang akan menerapkan BLUD memenuhi persyaratan yang meliputi:

- a. substantif;
- b. teknis; dan
- c. administratif.

Persyaratan tersebut juga diatur dalam Pasal 4 ayat (1) PP No.23/2005 yang berbunyi “Suatu satuan kerja instansi pemerintah dapat diizinkan mengelola keuangan dengan PPK-BLU apabila memenuhi persyaratan substantif, teknis, dan administratif”. Senada dengan ketentuan tersebut, Pasal 5 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 129/PMK.05/2020 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum (selanjutnya disebut Permenkeu No.129/PMK.05/2020) juga menentukan “Satker dapat diizinkan untuk mengelola keuangan dengan menerapkan PPK-BLU apabila memenuhi persyaratan: a. substantif; b. teknis; dan c. administratif”

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka persyaratan yang harus dipenuhi dalam pembentukan dan/atau penerapan BLUD dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) yakni (1) persyaratan substantif; (2) persyaratan teknis; dan (3) persyaratan administratif. Ketiga persyaratan tersebut dapat dijelaskan di bawah ini

*Pertama*, persyaratan substantif. Menurut Pasal 30 ayat (1) Permendari No.79/2018 bahwa “Persyaratan substantif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 huruf a terpenuhi apabila tugas dan fungsi Unit Pelaksana Teknis Dinas/Badan Daerah bersifat operasional dalam menyelenggarakan layanan umum yang menghasilkan semi barang/jasa publik”. Berdasarkan pasal tersebut, maka dapat diketahui bahwa persyaratan substantif dalam pembentukan BLUD terpenuhi apabila tugas dan fungsi Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) bersifat operasional dalam menyelenggarakan layanan umum yang menghasilkan semi barang/jasa publik. Lalu muncul pertanyaan terkait dengan apa yang dimaksud dengan layanan umum?. Jawaban terhadap pertanyaan tersebut dapat dilihat dalam Pasal 30 ayat (2) Permendagri No.79/2018 yang menentukan bahwa layanan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berhubungan dengan penyediaan barang dan/ atau jasa layanan umum; pengelolaan dana khusus untuk meningkatkan ekonomi dan/atau layanan kepada masyarakat; dan/ atau pengelolaan wilayah/kawasan tertentu untuk tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum.

Ketentuan senada dapat dibaca dalam Pasal 206 PP No.12/2019 yang berbunyi sebagai berikut:

Pelayanan kepada masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 205 ayat (1) meliputi:

- a. penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum;
- b. pengelolaan dana khusus untuk meningkatkan ekonomi dan/atau layanan kepada masyarakat; dan/atau
- c. pengelolaan wilayah/kawasan tertentu untuk tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum.

Ketentuan yang sama juga dapat dibaca dalam ketentuan Pasal 4 ayat (2) PP No.23/2005 dan Pasal 6 ayat (1) Permenkeu No.202/PMK.05/2022 yang menentukan bahwa “Persyaratan substantif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf a terpenuhi apabila Satker menyelenggarakan jenis pelayanan umum berupa: a. penyediaan barang dan/ atau jasa pelayanan umum yang dapat berupa bidang kesehatan, bidang pendidikan, dan bidang lainnya; b. pengelolaan wilayah/kawasan tertentu untuk tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum yang dapat berupa badan pengusahaan kawasan, otorita, dan kawasan pengembangan ekonomi terpadu; dan/atau c. pengelolaan dana khusus dalam rangka meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan kepada masyarakat yang dapat berupa lembaga/badan pengelolaan dana investasi, dana bergulir, dan dana abadi pendidikan”. Lalu muncul pertanyaan hukum terkait dengan maksud dari ketiga bentuk layanan umum sebagai persyaratan substantif pembentukan BLUD di atas. Maksud dari ketiga bentuk tersebut dapat dilihat dalam Pasal 31 sampai dengan Pasal 33 Permendagri No.79/2018.

Pasal 31 ayat (1) Permendagri *a quo* menentukan bahwa “Penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (2) huruf a, diutamakan untuk pelayanan kesehatan”. Lebih lanjut Pasal 31 ayat (2) Permendagri *a quo* menentukan “Penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (2) huruf a tidak termasuk penyediaan jasa layanan umum yang berkaitan dengan pajak daerah, retribusi perizinan tertentu dan perizinan”. Maksud dari frase “penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum” *a quo* lebih dipertegas dalam Penjelasan 206 huruf a PP No.12/2019 yang berbunyi sebagai berikut “Yang dimaksud dengan "penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum" antara lain rumah sakit daerah, penyelenggaraan pendidikan, pelayanan lisensi dan dokumen, penyelenggaraan jasa penyiaran publik, dan pelayanan jasa penelitian dan pengujian”. Lebih lanjut, Penjelasan Pasal 4 ayat (2) PP No.23/2005 menentukan sebagai berikut “Contoh instansi yang menyelenggarakan penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum adalah pelayanan bidang kesehatan seperti rumah sakit pusat atau daerah, penyelenggaraan pendidikan, serta pelayanan jasa penelitian dan pengujian”.

Lebih lanjut, Pasal 32 Permendagri No.79/2018 menentukan bahwa “Pengelolaan dana khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (2) huruf b, meliputi: a. dana bergulir untuk

usaha mikro, kecil dan menengah; dan/atau b. dana perumahan". Senada dengan ketentuan tersebut, Penjelasan Pasal 4 ayat (2) PP No.23/2005 menentukan bahwa "Contoh instansi yang melaksanakan pengelolaan dana adalah pengelola dana bergulir untuk usaha kecil dan menengah, pengelola penerusan pinjaman, dan pengelola tabungan perumahan". Hal tersebut dipertegas kembali dalam Penjelasan Pasal 206 huruf b PP No.12/2019 yang berbunyi "Yang dimaksud dengan "dana khusus untuk meningkatkan ekonomi dan/atau layanan kepada masyarakat" antara lain dana bergulir, usaha mikro, kecil, menengah, dan tabungan perumahan".

Lebih lanjut Pasal 33 Permendagri No.79/2018 menentukan bahwa "Pengelolaan wilayah/kawasan tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (2) huruf c, antara lain kawasan pengembangan ekonomi terpadu". Penjelasan Pasal 4 ayat (2) PP No.23/2005 juga menentukan bahwa "Contoh instansi yang melaksanakan kegiatan pengelolaan wilayah atau kawasan secara otonom adalah otorita dan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (Kapet)". Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 202/PMK.05/2022 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 129/PMK.05/2020 Tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum (selanjutnya disebut Permenkeu No.202/PMK.05/2022) memberikan contoh dari bentuk layanan umum yang ketiga ini yakni badan perusahaan kawasan, otorita, dan kawasan pengembangan ekonomi terpadu. Pasal 33 Permendagri No.79/2018 tersebut menggunakan frase "antara lain" yang dalam Ilmu Hukum menunjuk pada arti "limitasi terbuka". Ini berarti bahwa kawasan ekonomi terpadu hanya salah satu contoh saja dan masih terbuka bentuk lain sepanjang mengelola kawasan tertentu dengan tujuan untuk meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum. Ketentuan tersebut semakin dipertegas dalam Pasal 6 ayat (1) Permenkeu No.202/PMK.05/2022 yang menggunakan frase "...yang dapat berupa badan perusahaan kawasan, otorita, dan kawasan pengembangan ekonomi terpadu".

*Kedua*, persyaratan teknis. Menurut Pasal 34 Permendagri No.79/2018, persyaratan teknis terpenuhi apabila (1) karakteristik tugas dan fungsi UPTD/Badan Daerah dalam memberikan pelayanan lebih layak apabila dikelola dengan menerapkan BLUD, sehingga dapat meningkatkan pencapaian target keberhasilan; dan (2) berpotensi meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan kinerja keuangan apabila dikelola dengan menerapkan BLUD. Ketentuan yang sama juga diatur dalam Pasal 4 ayat (3) PP No.23/2005 dan Pasal 7 Permenkeu No.129/PMK.05/2020.

*Ketiga*, persyaratan administratif. Persyaratan ketiga ini diatur dalam Pasal 36 Permendagri No.79/2018 *jo* Pasal 4 ayat (4) PP No.23/2005 dan Pasal 8 Permenkeu No.129/PMK.05/2020. Persyaratan administratif terpenuhi apabila UPTD/Badan Daerah membuat dan menyampaikan dokumen, meliputi:

- a. surat pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja;
- b. pola tata kelola;
- c. Renstra;
- d. standar pelayanan minimal;
- e. laporan keuangan atau prognosis/proyeksi keuangan; dan
- f. laporan audit terakhir atau pernyataan bersedia untuk diaudit oleh pemeriksa eksternal pemerintah.

Dokumen dalam persyaratan administratif tersebut harus dipenuhi oleh UPTD yang akan menerapkan BLUD sebagai pedoman penyelenggaraan BLUD. Pola tata kelola berisi tentang struktur organisasi dan tugas pokok dan fungsi pengelola BLUD. Renstra berisi rencana strategis BLUD yang menjadi *guidance* pengelolaan BLUD. Standar pelayanan minimal berisi tentang jenis pelayanan dasar yang diberikan oleh BLUD dan standar pelayanan minimal yang harus terpenuhi. Sementara laporan keuangan dan laporan audit diperlukan untuk mengukur dan menghitung kelayakan UPTD untuk menerapkan BLUD dari sisi keuangan.

### **Kesimpulan**

Menurut Pasal 346 UU No.23/2014 *jo* Pasal 205 ayat (1) PP No.12/2019, Pemda memiliki kewenangan atribusi untuk membentuk BLUD. Dilihat dari sifatnya, kewenangan Pemda dalam

pembentukan BLUD adalah kewenangan diskresi, sehingga pembentukan BLUD tergantung kepada penilaian dan kebutuhan Pemda dalam pelayanan publik serta terpenuhinya persyaratan pembentukan BLUD. Persyaratan pembentukan BLUD ditentukan dalam Pasal 29 Permendagri No.79/2018 yakni persyaratan substantif, teknis, dan administratif. Persyaratan substantif terpenuhi apabila UPTD melaksanakan tugas dan fungsi operasional dalam menyelenggarakan layanan umum yang meliputi penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum, pengelolaan dana khusus, dan pengelolaan wilayah/kawasan tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (2) Permendagri No.79/2019 jo Pasal 206 PP No.12/2019. Persyaratan teknis terpenuhi apabila memenuhi Pasal 34 Permendagri No.79/2018. Persyaratan administratif terpenuhi apabila memenuhi Pasal 36 Permendagri No.79/2018.

#### Daftar Pustaka

- Ariyani, Afrida. 2021. 'Kajian Kemandirian Keuangan Badan Layanan Umum Daerah Bidang Kesehatan Pada Masa Pandemi Covid-19', *KEUDA (Jurnal Kajian Ekonomi Dan Keuangan Daerah)*, 6.1 (Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Cenderawasih) <<https://doi.org/10.52062/keuda.v6i1.1630>>
- Bareta, Rizky Dian, Joko Santoso, and Faisal Amin. 2020. 'Peran Badan Layanan Umum Dalam Politik Hukum Omnibus Law Cipta Kerja', *Jurnal Manajemen Perbendaharaan*, 1.1 (Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Kementerian Keuangan): 1-20 <<https://doi.org/10.33105/jmp.v1i1.346>>
- Donny Maha P & Sintong A. 2019. 'Memahami Badan Layanan Umum Sebagai Ujung Tombak Pemerintah Dalam Pelayanan Publik', *Diirektorat Pembinaan Pengelolaan Keuangan BLU Direktorat Jenderal Perbendaharaan* <<https://blu-djpb.kemenkeu.go.id/index.php?r=publication/article/view&id=17>>
- Ghozali, Moudy Raul, and Syofyan Hadi. 2021. 'Perlindungan Hukum Bagi Pejabat Pemerintahan Dari Ancaman Pidana Dalam Penggunaan Diskresi', *Mimbar Keadilan*, 14.2 (Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya): 170-82 <<https://doi.org/10.30996/mk.v14i2.5092>>
- Hadi, Syofyan. 2018. 'Principles of Defense (Rechtmatigheid) In Decision Standing of State Administration', *JURNAL CITA HUKUM*, 5.2 (LP2M Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta) <<https://doi.org/10.15408/jch.v5i2.7096>>
- Hadi, Syofyan, and Tomy Michael. 2017. 'Principles of Defense (Rechtmatigheid) In Decision Standing of State Administration', *JURNAL CITA HUKUM*, 5.2 (LP2M Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta) <<https://doi.org/10.15408/jch.v5i2.8727>>
- — —. 2021. 'Implikasi Hukum Resentralisasi Kewenangan Penyelenggaraan Urusan Konkuren Terhadap Keberlakuan Produk Hukum Daerah', *Jurnal Wawasan Yuridika*, 5.36: 267-90
- Kartono, Heru Riyadi, Nursolihi Insani, and Ari Widiarti. 2022. 'Otonomi Daerah Dan Efektivitas Pelayanan Publik Di Kelurahan Pakualam Serpong Utara Tangerang Selatan', *BHAKTI HUKUM: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, 1.1
- Muhammadong, Nasrullah. 2018. 'Aspek Hukum Badan Layanan Umum', *Halu Oleo Law Review*, 1.1 (Universitas Halu Oleo): 124 <<https://doi.org/10.33561/holrev.v1i1.2354>>
- Peter Mahmud Marzuki. 2016. *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana)
- Sesung, Rusdianto, and Syofyan Hadi. 2021. 'Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2020 Dalam Perspektif Otonomi Dan Desentralisasi', *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 17.1 (Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya) <<https://doi.org/10.30996/dih.v17i1.4146>>
- Webster, Merriam. 2022. 'Merriam Webster Dictionary', *Merriam Webster Dictionary Online*
- Yuhdi, Mohammad. 2013. 'Peranan Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan', *Likhitaprajna Jurnal Ilmiah Fakultas Keguruan Dan Ilmu Pendidikan*, 15.1