

BAB III

PEMBAHASAN

A. Badan Layanan Umum Daerah

1. Pengelolaan Keuangan Daerah.

Untuk menjalankan pemerintahan di daerah sebagai pelaksanaan otonomi daerah maka perlu diberikan pengaturan hubungan pusat dan daerah terkait keuangan daerah, hal ini diatur dalam Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Wujud dari pelaksanaan otonomi daerah adalah dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dan kemudian dicabut dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Bentuk penguatan dan kemandirian daerah salah satunya dengan memberikan ruang seluas-luasnya bagi pemerintah daerah untuk mengelola pendapatan dan pembiayaan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam Pasal 282 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban anggaran

pendapatan dan belanja daerah. Kemudian dalam Pasal 284 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa Kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, di dalam Undang-Undang ini tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan keuangan daerah. Namun jika melihat ke dalam penjelasan Pasal 156 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diterangkan bahwa yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dalam penyelenggaraan keuangan daerah terdapat hak dan kewajiban yang merupakan komponen dari suatu kewenangan dari suatu subjek hukum publik, yaitu pemerintah daerah. Adapun kewenangan yang utama dari pemerintah daerah meliputi:¹¹¹

- a. penggalian potensi pendapatan daerah;
- b. penetapan jenis-jenis hasil pajak daerah, jenis-jenis retribusi daerah dan pendapatan lainnya secara sistem prosedur administrasinya.
- c. Pengawasan, pengendalian, dan pengaturan relokasi pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum.
- d. Penetapan, perubahan, dan penghitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, otorisator dan ordonator pendapatan daerah, serta bendaharawan keuangan daerah.

111 Muhammad Djumhana, Pengantar Hukum Keuangan Daerah, Citra Aditya Bakti, Bandung 2007 hlm 4-5.

- e. Penyelenggaraan kerjasama dengan pihak ketiga/badan swasta dan melaksanakan retribusi daerah.
- f. Penetapan pinjaman dari sumber dalam negeri dan atau sumber luar negeri, serta sistem prosedur administrasinya.
- g. Pemungutan pajak-pajak pusat sebagai tugas pembantuan.

Kewenangan yang luas yang diberikan atau diserahkan pada daerah dalam pengelolaan keuangan pada hakikatnya merupakan amanah yang harus dipertanggung jawabkan secara akuntabel dan transparan baik kepada masyarakat di daerah maupun kepada pemerintah pusat.

Dalam pengelolaan keuangan daerah maka kekuasaan pengelolaan keuangan diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerahnya dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Dengan model atau bentuk kelembagaan berupa penyerahan kekuasaan pengelolaan keuangan daerah tersebut mengisyaratkan adanya hubungan keuangan daerah dengan pusat. Hubungan keuangan daerah dengan pusat tersebut menyangkut pengelolaan pendapatan (*revenue*) dan penggunaannya (*expenditure*), baik untuk kepentingan pengeluaran rutin maupun pembangunan daerah dalam rangka memberikan pelayanan publik yang berkualitas, responsibel dan akuntabel.¹¹²

Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa

112 Ibid, hlm 5

kebijakan perimbangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah meliputi:

- a. Pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah;
- b. pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintahan daerah; dan
- c. pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintahan daerah

Hubungan keuangan antara pemerintah daerah dan pusat juga bertitik tolak dari prinsip pembagian sumber keuangan yaitu prinsip uang mengikuti fungsi (*money follow function*). Dalam konsep ini, terdapat pemberian sumber-sumber penerimaan uang cukup pada daerah dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan pada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan antara lain berupa kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintahan yang diserahkan, kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah, hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya, hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaannya.¹¹³

113 Ibid, hlm 7

Pengelolaan keuangan daerah merupakan salah satu bagian terpenting dalam terciptanya *good governance*. Dr. Mardiasmo memberikan arahan dan acuan suatu sistem pengelolaan keuangan daerah yang meliputi:¹¹⁴

1. pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik. Hal ini tidak saja terlihat pada besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan keuangan daerah.
2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya.
3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran serta partisipasi yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, Kepala Daerah dan perangkat daerah lainnya.
4. Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi dan pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar *value for money* (merupakan jembatan dalam menghantarkan pemerintah mencapai *good governance*, untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana publik diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah yang baik), transparansi (keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan sehingga dapat diawasi oleh DPRD dan masyarakat), dan akuntabilitas (pengambil keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya. Untuk ini, perumusan kebijakan bersama-sama dengan caa dan hasil kebijakan tersebut dapat diakses dan dikomunikasikan).
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, Kepala Daerah dan Pegawai baik rasio maupun dasar pertimbangannya.
6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja dan anggaran multitalun.
7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang profesional.
8. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, serta akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran dan transparansi informasi anggaran kepada publik.
9. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan peran asosiasi dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah.
10. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebaran informasi sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian, serta mempermudah mendapatkan informasi.

114 Ibid, hlm 47 – 49

Dalam era otonomi daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hal ini berarti daerah harus mampu mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat. Daerah menjadi lebih mandiri dengan peningkatan kontribusi pendapatan asli daerah dalam hal pembiayaan daerah.¹¹⁵

Sumber pendapatan sangat erat kaitannya dengan kemampuan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Semakin besar sumber pendapatan daerah maka semakin luas pula cakupan urusan pemerintahan yang dapat dilaksanakan. Dalam menggali sumber pendapatan daerah agar tetap sesuai dengan kaidah yuridis maka ditetapkan dalam undang-undang, dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah disebutkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) bersumber dari:

- a. Pajak Daerah;
- b. Retribusi Daerah;
- c. hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
- d. lain-lain PAD yang sah.

Sumber pendapatan dimaksud digunakan pula untuk meningkatkan pelayanan publik. Pemerintah Daerah harus menjamin ketersediaan layanan publik bagi masyarakat dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat.¹¹⁶

115 Priyo Hari Adi, Jurnal Kritis: Dampak Desentralisasi Terhadap Pertumbuhan Fiskal. Universitas Satya Wacana, Salatiga, 2005

116 Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa setiap Pemerintah Daerah wajib membuat maklumat pelayanan publik sehingga masyarakat di Daerah tersebut tahu jenis pelayanan publik yang disediakan, bagaimana mendapatkan aksesnya serta kejelasan dalam prosedur dan biaya untuk memperoleh pelayanan

Salah satu upaya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan publik adalah melalui peningkatan pelayanan dasar kehidupan masyarakat. salah satu cara dalam peningkatan pelayanan dasar dengan menggunakan metode kontrak pelayanan yaitu suatu pendekatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menempatkan pengguna layanan sebagai pusat perhatian. Artinya, kebutuhan dan kepentingan pengguna layanan harus menjadi pertimbangan utama dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan publik.¹¹⁷

Konsep kontrak pelayanan tersebut memiliki pendekatan yang sama dengan badan layanan umum yang dibentuk pemerintah. Badan layanan umum merupakan instansi pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melaksanakan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.¹¹⁸

Untuk memberikan pelayanan, badan layanan umum melakukan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan negara berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas dan penerapan bisnis yang sehat. Penerapan bisnis kepada masyarakat tidak dibolehkan melakukan kegiatan yang menimbulkan kerugian

publik tersebut serta adanya saluran keluhan manakala pelayanan publik yang didapat tidak sesuai dengan standar yang telah ditentukan

117 Panduan Fasilitasi Seri Manajemen Pelayanan Publik : Badan Layanan Umum Daerah, Kementrian Pekerjaan Umum, Jakarta, hlm 90. Menurut Wahyudi Kumorotomo dalam makalah berjudul Citizen Charter (Kontrak Pelayanan): Pola Kemitraan Strategis Untuk Menwujudkan Good Governance Dalam Pelayanan Publik yang disampaikan pada Seminar Persadi Hotel Ibis Pekanbaru tanggal 16 Juni 2007 bahwa Citizen Charter atau kontrak pelayanan merupakan pendekatan dalam pelayanan publik yang menempatkan pengguna layanan sebagai pusat perhatian atau unsure yang paling penting. Kontrak layanan digunakan untuk mendorong penyedia layanan, pengguna layanan dan pemangku kepentingan untuk membuat kesepakatan bersama tentang jenis, prosedur, biaya, waktu dan cara memberikan pelayanan.

118 Muhammad Djafar Saidi, Op.Cit. hlm 155

baik kepada masyarakat maupun terhadap pengelolaan keuangan negara berdasarkan ketentuan yang berlaku.¹¹⁹

Kegiatan yang dilakukan oleh badan layanan umum sebagai unit kerja kementerian negara, lembaga non kementerian atau lembaga negara bertujuan untuk pemberian layanan umum yang pengelolaannya berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh instansi induk yang bersangkutan. Oleh karena itu badan layanan umum merupakan bagian perangkat pencapaian tujuan kementerian negara, lembaga non kementerian atau lembaga negara, oleh karena itu status badan hukum badan layanan umum tidak terpisah dari instansi induk.¹²⁰

Status tidak terpisahkan dari instansi induk juga berlaku bagi badan layanan umum daerah. Unit kerja badan layanan umum daerah merupakan satuan kerja perangkat daerah yang dibentuk oleh kepala daerah untuk melaksanakan tugas tertentu di bidang pelayanan publik.

Dalam membentuk suatu BLUD, Pemerintah Daerah harus berpedoman pada asas-asas BLUD yaitu:¹²¹

1. BLUD beroperasi sebagai unit kerja Pemerintah Daerah untuk tujuan pemberian layanan umum yang pengelolaannya berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh instansi induk yang bersangkutan.
2. BLUD merupakan bagian perangkat pencapaian tujuan Pemerintah Daerah dan karenanya status hukum BLUD tidak terpisah dari Pemerintah Daerah sebagai instansi induk.

119 Ibid, hlm 156

120 Ibid, hlm 157

121 Basuki, Pengelolaan Keuangan Daerah, Kreasi Wacana, Yogyakarta, 2008, hlm 286

3. Kepala Daerah bertanggungjawab atas Pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan pelayanan umum yang didelegasikannya kepada BLUD dari segi manfaat layanan yang dihasilkan.
4. Pejabat yang ditunjuk sebagai pengelola BLUD bertanggungjawab atas Pelaksanaan kegiatan pemberian layanan umum yang didelegasikan kepadanya oleh Kepala Daerah.
5. BLUD menyelenggarakan kegiatannya tanpa mengutamakan pencarian keuntungan.
6. Rencana Kerja dan Anggaran serta laporan keuangan dan kinerja BLUD disusun dan disajikan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja SKPD/Pemerintah Daerah.
7. BLUD mengelola penyelenggaraan layanan umum sejalan dengan praktik bisnis yang sehat.

Dalam Pasal 68 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara disebutkan bahwa kekayaan Badan Layanan Umum merupakan kekayaan negara/daerah yang tidak dipisahkan serta dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk menyelenggarakan kegiatan Badan Layanan Umum yang bersangkutan. Kemudian dalam Pasal 68 ayat (4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 disebutkan bahwa Pembinaan keuangan Badan Layanan Umum pemerintah daerah dilakukan oleh pejabat pengelola keuangan daerah dan pembinaan teknis dilakukan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah yang bertanggung jawab atas bidang pemerintahan yang bersangkutan. Status tidak terpisahkan dipertegas lagi

dalam Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yaitu rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja Badan Layanan Umum disusun dan disajikan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja Kementerian Negara/Lembaga/pemerintah daerah.

Dalam Pasal 69 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 disebutkan bahwa pendapatan dan belanja Badan Layanan Umum dalam rencana kerja dan anggaran tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dikonsolidasikan dalam rencana kerja dan anggaran Kementerian Negara/Lembaga/pemerintah daerah yang bersangkutan. Kemudian dalam Pasal 69 ayat (5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 disebutkan bahwa pendapatan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) dapat digunakan langsung untuk membiayai belanja Badan Layanan Umum yang bersangkutan. Jika hal tersebut diterapkan ke dalam badan layanan umum daerah maka pendapatan dari badan layanan umum daerah tidak disetorkan ke kas daerah tetapi langsung digunakan untuk biaya operasional BLUD.

2. Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah di DIY.

a. Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah di DIY

Salah satu bentuk usaha Pemerintah Daerah DIY dalam meningkatkan bidang layanan publik adalah dengan Badan Layanan Umum Daerah. Dalam Pasal 254 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa Pemerintah Daerah dapat membentuk BLUD untuk menyediakan barang dan/atau jasa untuk layanan

umum dan/atau mengelola dana khusus dalam rangka meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan kepada masyarakat.

Instansi Pemerintah Daerah DIY yang menyediakan barang dan/atau jasa untuk layanan umum antara lain Rumah Sakit Umum Daerah Ghrasia, Balai Pelayanan Jaminan Kesehatan Sosial Dinas Kesehatan DIY, Balai Pelatihan Kesehatan Dinas Kesehatan DIY, dan Balai Latihan Pendidikan Teknik Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga DIY.¹²²

Sebagaimana yang telah dikemukakan diatas bahwa BLUD dibentuk untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum. Untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat maka instansi Pemerintah Daerah yang ditetapkan sebagai PPK-BLUD diberikan kekhususan berupa seluruh pendapatan BLUD dapat digunakan langsung untuk membiayai belanja BLUD yang bersangkutan.

Penetapan sebuah SKPD untuk melakukan pengelolaan keuangan BLUD harus terlebih dahulu memenuhi persyaratan substantive, teknis dan administrative. Persyaratan substantive berupa instansi pemerintah yang bersangkutan menyelenggarakan layanan umum yang berhubungan dengan penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum, Pengelolaan wilayah/kawasan tertentu untuk tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan

122 Dalam Pasal 324 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah bahwa instansi Pemerintah Daerah yang barang/jasa layanan umum antara lain rumah sakit daerah, penyelenggara pendidikan, penerbit lisensi dan dokumen, penyelenggara jasa penyiaran publik, penyedia jasa penelitian dan pengujian, serta instansi layanan umum lainnya.

umum, dan/atau Pengelolaan dana khusus dalam rangka meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan kepada masyarakat.¹²³

Persyaratan teknis berupa kinerja pelayanan di bidang tugas pokok dan fungsinya layak dikelola dan ditingkatkan pencapaiannya melalui PPK-BLUD sebagaimana direkomendasikan oleh SKPD Pembina Teknis atau Sekretaris Daerah dan kinerja keuangan satuan kerja instansi yang bersangkutan adalah sehat sebagaimana ditunjukkan dalam dokumen usulan penetapan BLU.¹²⁴

Persyaratan administrative berupa pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja pelayanan, keuangan, dan manfaat bagi masyarakat, pola tata kelola, rencana strategis bisnis, laporan keuangan pokok, standar pelayanan minimum dan laporan audit terakhir atau pernyataan bersedia untuk diaudit secara independen.¹²⁵

Gubernur kemudian membentuk Tim Penilai untuk meneliti dan menilai usulan penerapan, peningkatan, penurunan dan pencabutan status PPK-BLUD.¹²⁶ Hasil penilaian oleh Tim Penilai tersebut disampaikan kepada Gubernur sebagai bahan pertimbangan penetapan penerapan, peningkatan, penurunan dan pencabutan status PPK-BLUD. Gubernur kemudia dapat memberikan persetujuan bagi SKPD untuk menerapkan PPK-BLUD. Penetapan status PPK-BLUD dapat berupa pemberian status BLUD penuh atau BLUD bertahap.

123 Pasal 5 ayat (1) Peraturan Gubernur DIY Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

124 Pasal 6 ayat (1) Peraturan Gubernur DIY Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta

125 Pasal 7 Peraturan Gubernur DIY Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta

126 Pasal 16 Peraturan Gubernur DIY Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Penerapan PPK-BLUD secara penuh apabila syarat persyaratan substantif, teknis dan administratif telah terpenuhi secara lengkap, mendapat nilai memuaskan dari tim penilai dan dapat dipertanggungjawabkan sedangkan penerapan PPK-BLUD secara bertahap apabila persyaratan substantif dan persyaratan teknis telah terpenuhi tetapi persyaratan administratif belum terpenuhi secara lengkap, dinilai belum memuaskan dan belum dapat dipertanggungjawabkan.¹²⁷

SKPD yang telah menerapkan PPK-BLUD secara bertahap diberikan beberapa fleksibilitas pada batas-batas tertentu berkaitan dengan jumlah dana yang dapat dikelola langsung, pengelolaan barang, pengelolaan piutang, serta perumusan standar, kebijakan sistem, dan prosedur pengelolaan keuangan. Fleksibilitas ini tidak diberikan dalam pengelolaan investasi, pengelolaan utang dan pengadaan barang dan/atau jasa.¹²⁸ Fleksibilitas tersebut kemudian ditetapkan oleh Gubernur bersamaan dengan penetapan PPK-BLUD.

Fleksibilitas yang telah diberikan kepada SKPD yang menerapkan PPK-BLUD tidak menjamin bahwa SKPD tersebut dapat bertahan untuk memberikan layanan kepada masyarakat secara maksimal, sehingga Gubernur diberi kewenangan untuk menurunkan/mencabut status PPK-BLUD berdasarkan usulan dari Sekretaris Daerah atau Kepala SKPD.¹²⁹ Dengan adanya pencabutan tersebut maka PPK-BLUD dinyatakan berakhir.

127 Pasal 18 ayat (8) dan (9) Peraturan Gubernur DIY Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

128 Muhammad Djafat Saidi, Hukum Keuangan Negara, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm 160

129 Pasal 21 ayat (1) Peraturan Gubernur DIY Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Status berakhirnya PPK-BLUD selain diakibatkan oleh pencabutan juga dapat diakibatkan oleh perubahan status SKPD PPK-BLUD menjadi badan hukum.¹³⁰ Hal ini dimungkinkan apabila SKPD yang memberikan pelayanan publik kepada masyarakat diubah setatusnya menjadi perusahaan daerah. Dengan menjadi perusahaan daerah maka segala jenis kekayaan yang dikelola oleh SKPD tersebut dipisahkan dari kekayaan daerah.

b. Standar Tarif dan Layanan Umum BLUD DIY.

Standar pelayanan minimum merupakan spesifikasi teknis tentang tolok ukur layanan minimum yang diberikan oleh badan layanan umum kepada masyarakat. Standar pelayanan minimum bertujuan untuk memberikan batasan layanan minimum yang seharusnya dipenuhi oleh Pemerintah Daerah DIY.

Standar pelayanan minimum dianggap sebagai tindakan yang logis bagi Pemerintah Daerah karena beberapa alasan. Pertama, didasarkan kemampuan daerahnya masing-masing, maka sulit bagi Pemerintah Daerah untuk melaksanakan semua kewenangan/fungsi yang ada. Keterbatasan dana, sumberdaya aparatur, kelengkapan, dan faktor lainnya membuat Pemerintah Daerah harus mampu menentukan jenis-jenis pelayanan yang minimal harus disediakan bagi masyarakat. Kedua, dengan munculnya standar pelayanan minimum memungkinkan bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan kegiatannya secara “lebih terukur”. Ketiga, dengan standar pelayanan minimum yang disertai tolok ukur pencapaian kinerja yang logis dan riil akan memudahkan bagi

130 Pasal 21 ayat (2) huruf b Peraturan Gubernur DIY Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

masyarakat untuk memantau kinerja aparatnya, sebagai salah satu unsur terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang baik.¹³¹

Standar pelayanan minimum BLUD seyogyanya memenuhi persyaratan SMART yaitu *specific* (fokus pada pelayanan), *measurable* (dapat diukur), *attainable* (dapat dicapai), *reliable* (relevan dan dapat diandalkan), *timely* (tepat waktu).¹³² Fokus pada pelayanan maksudnya mengutamakan kegiatan pelayanan yang menunjang terwujudnya tugas dan fungsi BLUD. Terukur maksudnya adalah pencapaiannya dapat dinilai sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Dapat dicapai maksudnya dapat dihitung tingkat pencapaiannya, rasional, serta sesuai dengan kemampuan dan tingkat pemanfaatannya. Relevan maksudnya standar pelayanan minimum harus sejalan, berkaitan, dan dapat dipercaya untuk menunjang tugas dan fungsi BLUD. Tepat waktu maksudnya dalam standar pelayanan minimum harus ada kesesuaian antara jadwal dan kegiatan pelayanan yang telah ditetapkan.¹³³

Konsekuensi dari standar pelayanan minimum dari SKPD yang menerapkan PPK-BLUD yaitu dapat memungut biaya kepada masyarakat sebagai imbalan atas barang dan/atau jasa layanan yang diberikan. Imbalan atas barang dan/atau jasa layanan yang diberikan tersebut ditetapkan dalam bentuk tarif layanan dan disusun atas dasar per unit layanan.

131 Kushandajani, Artikel: Standar Pelayanan Minimal (SPM) dan Peningkatan Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah, Universitas Diponegoro, Semarang, 2004, hlm 2

132 Muhammad Djafat Saidi, Op. Cit., hlm 162

133 Pasal 29 ayat (5) sampai dengan (9) Peraturan Gubernur DIY Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Tarif layanan bertujuan untuk menutup seluruh atau sebagian dari biaya per unit layanan yang diberikan.¹³⁴ Dalam penetapan tarif Pasal 30 ayat (1) Peraturan Gubernur DIY Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta mengatur bahwa imbalan atas barang/ jasa layanan ditetapkan dalam bentuk tarif yang disusun atas dasar perhitungan biaya per unit layanan atau hasil per investasi dana yang bertujuan untuk menutup seluruh atau sebagian dari biaya per unit layanan. Kemudian dalam Pasal 30 ayat (4) Peraturan Gubernur DIY Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta diatur bahwa tarif layanan ditetapkan dengan Keputusan Gubernur dan disampaikan kepada Pimpinan DPRD DIY.

Dalam menetapkan tarif layanan Pemerintah Daerah juga harus mempertimbangkan beberapa faktor, antara lain:¹³⁵

1. Kontinuitas dan pengembangan layanan;
2. Daya beli masyarakat;
3. Asas keadilan dan kepatutan; dan
4. Kompetisi yang sehat.

Pertimbangan faktor-faktor tersebut diharapkan agar tarif layanan tidak memberatkan masyarakat dan dapat memberikan penilaian positif terhadap penerapan PPK-BLUD.

134 Ibid, hlm 163

135 Ibid, hlm 164

c. Rencana Bisnis dan Anggaran.

Setiap SKPD di DIY yang menerapkan PPK-BLUD diwajibkan membuat suatu perencanaan yang berkaitan dengan aktivitas yang akan dilakukan dalam jangka waktu tertentu. Dalam Pasal 56 ayat (2) Peraturan Gubernur DIY Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta diatur bahwa rencana bisnis BLUD disusun untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.

Rencana bisnis tersebut merupakan bagian tidak terpisahkan dari rencana kerja dan anggaran Pemerintah Daerah.¹³⁶ Dalam Pasal 60 ayat (1) Peraturan Gubernur DIY Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta diatur bahwa Rencana bisnis dan anggaran yang disusun oleh SKPD di DIY yang menerapkan PPK-BLUD memuat beberapa hal antara lain kondisi kinerja BLUD tahun berjalan, asumsi makro dan mikro, target kinerja, analisis dan perkiraan biaya per output dan agregat, perkiraan harga, anggaran, prognosa laporan keuangan, perkiraan maju (*forward estimate*) dan rencana pengeluaran investasi/modal.

Rencana bisnis yang disusun oleh SKPD harus didasarkan pada basis kinerja dan perhitungan akuntansi biaya menurut jenis layanannya, artinya dalam menyusun rencana bisnis tersebut harus ada perhitungan secara cermat terhadap kebutuhan yang diperlukan oleh SKPD dalam memberikan pelayanan publik serta kemampuan pendapatan yang diperkirakan akan diterima dari masyarakat yang memanfaatkan layanan tersebut.

136 Basuki, Op. Cit., hlm 290

d. Pendapatan dan Belanja.

Seperti yang telah disampaikan sebelumnya bahwa BLUD merupakan bagian tidak terpisahkan dari Pemerintah Daerah hal ini dikarenakan struktur organisasinya masih berbentuk SKPD. Rumah Sakit Umum Daerah Ghrasia merupakan SKPD Pemda DIY, Balai Pelayanan Jaminan Kesehatan Sosial dan Balai Pelatihan Kesehatan merupakan Unit Pelaksana Teknis (UPT) dari Dinas Kesehatan DIY, kemudian Balai Latihan Pendidikan Teknik merupakan UPT dari Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga DIY.

Hal ini tentu berdampak pada sumber pendapatan dan belanja dari BLUD. Sumber pendapatan tersebut antara lain:

1. Jasa layanan;
Jasa layanan ini berasal dari imbalan atas jasa layanan yang diberikan kepada masyarakat yang memanfaatkan jasa tersebut.
2. Hibah. Pendapatan hibah disini dibagi menjadi 2 (dua) jenis, yaitu hibah terikat yang berasal dari Pemerintah, badan/lembaga dalam negeri atau perorangan. Kemudian hibah tidak terikat yang berasal dari masyarakat dan hibah tidak terikat yang diperoleh dari masyarakat atau badan lain.
3. Hasil kerjasama dengan pihak lain;
4. APBD;
5. APBN; dan
6. Pendapatan lainnya yang sah. Pendapatan lainnya yang sah antara lain hasil penjualan kekayaan yang tidak dipisahkan, hasil pemanfaatan kekayaan, jasa giro, keuntungan selisih antara nilai tukar terhadap mata

uang asing, pendapatan bunga, dan keuntungan selisih nilai tukar terhadap mata uang asing.

Seluruh pendapatan tersebut diatas merupakan jenis pendapatan asli daerah yang penempatannya pada jenis lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Di dalam APBD DIY pendapatan dari BLUD menjadi satu kesatuan dalam pendapatan dari instansi induknya. Pendapatan dari Balai Pelayanan Jaminan Kesehatan Sosial DIY misalnya merupakan satu kesatuan dengan pendapatan dari Dinas Kesehatan DIY, hanya saja penempatannya pada rekening lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Namun walaupun menjadi satu kesatuan, pendapatan dari BLUD tidak dapat digunakan oleh instansi induknya. Pendapatan dari Balai Pelayanan Jaminan Kesehatan Sosial DIY tidak dapat digunakan untuk membiayai pelaksanaan kegiatan dari Dinas Kesehatan DIY. Hal ini dikarenakan nilai pendapatan tersebut sudah diperhitungkan dalam rencana bisnis dan anggaran yang telah disusun oleh setiap BLUD.

Dalam rencana bisnis dan anggaran selain melakukan estimasi pendapatan juga melakukan perencanaan terhadap belanja yang dapat dibiayai dari pendapatan tersebut. Setiap unsur belanja yang disusun dalam rencana bisnis dan anggaran BLUD harus definitif, artinya merupakan biaya yang bersifat pasti (anggaran belanja berbasis kinerja).¹³⁷ Dengan demikian tidak ada istilah belanja tidak terduga dalam rencana bisnis dan anggaran BLUD.

137 Dalam penganggaran berbasis kinerja terdiri dari 2 (dua) hal utama yaitu harus ada ukuran hasil kerja (*out put*) yang realistis, harus diuraikan secara nyata/konkret terkait apa yang dikerjakan. Kedua menetapkan dan mengukur suatu tingkat pelayanan yang wajar. Lihat Riawan Tjandra, Hukum Keuangan Negara, Grasindo, Jakarta, 2006, hlm 72 – 73.

Namun bagaimana dengan fleksibilitas yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan terhadap BLUD? Fleksibilitas tersebut dilakukan terhadap pengelolaan belanja yang diselenggarakan secara fleksibel berdasarkan kesetaraan antara volume kegiatan pelayanan dengan jumlah pengeluaran serta mengikuti praktik bisnis yang sehat. Belanja dapat bertambah atau berkurang dari yang dianggarkan sepanjang pendapatan terkait bertambah atau berkurang atau setidaknya proporsional. Namun fleksibilitas hanya berlaku dalam ambang batas sesuai dengan yang ditetapkan dalam rencana bisnis dan anggaran agar terdapat keseimbangan perencanaan dengan pengelolaan belanja BLUD.¹³⁸

Dalam Pasal 55 ayat (1) Peraturan Gubernur DIY Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta diatur bahwa ambang batas rencana bisnis dan anggaran BLUD ditetapkan dengan presentase. Besaran presentase harus mempertimbangkan flutuasi kegiatan operasional dari BLUD. Selain itu masih ada batasan terhadap penetapan ambang batas yaitu untuk kebutuhan yang sesuai, dapat diprediksi dan dicapai serta terukur, rasional dan dapat dipertanggungjawabkan. Kemudian bagaimana jika belanja BLUD melampaui ambang batas fleksibilitas dari yang telah ditetapkan dalam rencana bisnis dan anggaran? Di dalam Peraturan Gubernur DIY Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta hal tersebut tidak diatur. Namun penulis berpendapat bahwa belanja yang melebihi ambang batas harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari instansi berwenang. Dinas Pendapatan

138 Muhammad Djafar Saidi, Op.Cit, hlm 170 – 171.

Pengelolaan Keuangan dan Aset (DPPKA) DIY merupakan instansi yang diberi tugas untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap BLUD di DIY. Dalam ketugasan pembinaan dan pengawasan tersebut DPPKA diberi wewenang untuk menetapkan rencana bisnis dan anggaran BLUD. Sebagaimana telah dijelaskan diatas bahwa penetapan ambang batas belanja BLUD tercantum di rencana bisnis dan anggaran sehingga apabila melebihi ambang batas harus mendapat persetujuan dari DPPKA DIY. Persetujuan tersebut berupa perubahan terhadap rencana bisnis dan anggaran BLUD.

Lain halnya jika BLUD kekurangan anggaran untuk pemenuhan kebutuhan jika BLUD kekurangan anggaran maka BLUD dapat mengajukan usulan tambahan anggaran dari APBD kepada Sekretaris Daerah.

Dalam kaitannya dengan belanja, BLUD dapat memberikan piutang sehubungan dengan penyerahan barang, jasa, dan/atau transaksi lainnya yang berkaitan langsung atau tidak langsung dengan kegiatannya sebagaimana diatur dalam Pasal 72 Peraturan Gubernur DIY Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Piutang yang tersebut ditagih pada saat jatuh tempo. Ketika BLUD DIY sulit untuk menagih piutang tersebut maka penagihan piutang dapat dilimpahkan kepada Gubernur.

Sebaliknya, BLUD dapat memiliki utang sehubungan dengan kegiatan operasional atau perikatan peminjaman dengan pihak lain. Pemanfaatan utang yang berasal dari perikatan peminjaman jangka pendek ditujukan hanya untuk belanja operasional. Sedangkan pemanfaatan utang yang berasal dari perikatan

peminjaman jangka panjang ditujukan hanya untuk belanja modal. Dua perikatan tersebut hanya dapat dilakukan oleh pejabat yang berwenang yaitu Gubernur sebagaimana diatur dalam Pasal 74 Peraturan Gubernur DIY Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

e. Surplus dan Defisit.

Dalam melaksanakan pelayanannya, BLUD di Pemda DIY terkadang mengaami surplus atau bahkan defisit anggaran. Surplus anggaran terjadi apabila terdapat selisih lebih antara pendapatan dengan belanja pada BLUD pada satu tahun anggaran.

Dalam Pasal 92 Peraturan Gubernur DIY Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta diatur bahwa surplus anggaran BLUD dapat digunakan dalam tahun anggaran berikutnya kecuali atas permintaan Gubernur disetorkan sebagian atau seluruhnya ke Kas Daerah dengan mempertimbangkan posisi likuiditas BLUD. Di dalam praktek selama ini kebijakan yang diambil oleh DPPKA DIY selaku Pembina dari BLUD di Pemda DIY adalah menyerahkan penggunaan kelebihan anggaran/surplus tersebut kepada BLUD, namun penggunaannya dititik beratkan pada investasi di bidang pelayanan misalnya dengan pengadaan alat-alat atau sarana dan prasarana yang menunjang peningkatan pelayanan.

Pemda DIY belum memiliki rencana untuk meminta surplus tersebut untuk disetor ke kas daerah hal ini dikarenakan kebutuhan untuk investasi dalam rangka peningkatan pelayanan di BLUD masih sangat tinggi. Surplus anggaran tersebut

diestimasikan ke dalam rencana bisnis dan anggaran dari BLUD Pemda DIY pada tahun anggaran berikutnya untuk disetujui penggunaannya.

Ketika tidak berada dalam keadaan surplus anggaran maka badan layanan umum mengalami defisit anggaran. Defisit anggaran terjadi apabila terdapat selisih kurang antara pendapatan dengan belanja pada BLUD pada satu tahun anggaran.

Dalam Pasal 93 Peraturan Gubernur DIY Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta diatur bahwa untuk mengatasi defisit anggaran pada BLUD di Pemda DIY maka BLUD tersebut dapat mengajukan usulan pembiayaannya pada tahun anggaran berikutnya kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah. Kemudian Pejabat Pengelola Keuangan Daerah mengajukan anggaran untuk menutup defisit pelaksanaan anggaran BLUD dalam APBD tahun anggaran berikutnya.

Dalam Pengelolaan Keuangan BLUD, suatu instansi Pemerintah Daerah selain diberikan fleksibilitas penggunaan anggaran juga diharapkan mampu meningkatkan kemandirian dalam pemenuhan pembiayaan.

Suatu SKPD yang belum melakukan pengelolaan BLUD maka segala jenis pembiayaan harus tergantung pada mekanisme APBD, artinya ketika pembiayaan instansi yang terus meningkat dalam rangka pemenuhan kebutuhan tidak diimbangi dengan penyediaan anggaran. Instansi tersebut tidak dapat langsung menggunakan pendapatan yang tersedia untuk memenuhi pembiayaannya, sehingga SKPD yang belum melaksanakan pengelolaan BLUD secara anggaran cenderung defisit.

Hal berbeda terhadap instansi Pemda DIY yang melaksanakan pengelolaan BLUD. Instansi tersebut dapat langsung menggunakan setiap pendapatan dari jasa layanan yang diberikan sehingga surplus anggaran dalam instansi Pemda DIY yang melaksanakan pengelolaan BLUD adalah wajar.

Lalu bagaimana ketika suatu BLUD memiliki surplus yang sangat tinggi. Penulis berpendapat bahwa ketika surplus anggaran sangat tinggi maka Gubernur dapat meminta sebagian pendapatan untuk disetorkan Kas Daerah. Pengalihan status BLUD yang memiliki surplus yang tinggi menjadi Perusahaan Daerah (BUMD) sangat tidak dianjurkan karena akan menyimpang dari tujuan dibentuknya BLUD yaitu untuk pelayanan terhadap masyarakat.

Perbedaan antara BLUD dengan Perusahaan Daerah (BUMD) dapat terlihat dari tabel berikut:¹³⁹

BLUD	Perusahaan Daerah (BUMD)
Visi pembentukan yaitu pemberian layanan umum kepada masyarakat dan tidak semata-mata mencari keuntungan	Visi pembentukan penyediaan pelayanan dalam rangka mendapatkan laba/pendapatan
Tujuan utama pemerataan pelayanan	Tujuan utama pelayanan terjual
Status nirlaba (<i>service maximize</i>)	Status mencari laba (<i>profit maximizer</i>)
Indikator sukses utama akses masyarakat terhadap pelayanan dan	Indikator sukses utama kinerja

139 Hasbullah Thabrany, Makalah : Rumah Sakit Publik berbentuk Badan Layanan Umum, Bentuk paling Pas dalam Koridor Hukum Saat Ini, disampaikan dalam Seminar Sehari “Kontroversi Pengelolaan dan Bentuk Kelembagaan Rumah Sakit Pemerintah” di Jakarta pada tanggal 12 Maret 2005.

kesejahteraan masyarakat	keuangan
--------------------------	----------

Dari tabel diatas terlihat jelas bahwa walaupun BLUD memiliki surplus anggaran yang sangat besar tetap tidak dapat dialihkan statusnya menjadi Perusahaan Daerah (BUMD) karena akan menghilangkan roh dari pengelolaan BLUD itu sendiri.

3. Persamaan Badan Layanan Umum dengan Perusahaan Jawatan.

Pengelolaan BLUD yang tidak mengutamakan mengejar keuntungan mengingatkan kita pada bentuk usaha negara yaitu Perusahaan Jawatan. W. Friedman membagi perusahaan negara menjadi tiga yaitu:¹⁴⁰

1. *Departemental Government Enterprises*, yakni perusahaan negara yang menjadi bagian internal suatu departemen pemerintahan dan bergerak dalam bidang *publik utilities*;
2. *Statutory Publik Corporation*, yakni perusahaan negara yang sebenarnya hampir sama dengan departemental government enterprises, hanya dalam hal manajemen lebih otonom. Bidang usahanya tetap *publik utilities*.
3. *Commercial Companies*, yakni perusahaan negara yang merupakan campuran dengan swasta dan berlaku hukum privat.

Melihat pembagian diatas maka Perusahaan Jawatan masuk dalam kategori *Departemental Government Enterprises*. Hal ini dikarenakan Perusahaan Jawatan merupakan Badan Usaha Milik Negara yang seluruh modalnya dimiliki oleh

140 Ridwan Khairandy dan rekan, Pengantar Hukum Dagang Indonesia I, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 1999, hlm 67

Pemerintah dan merupakan kekayaan Negara yang tidak dipisahkan,¹⁴¹ sehingga terdapat persamaan dengan Badan Layanan Umum Daerah yang merupakan bagian dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (bukan merupakan organ yang terpisah).

Ciri pokok dari suatu Perusahaan Jawatan atau *Departemental Government Enterprises* sebagai berikut:¹⁴²

1. Menjalankan *publik service* atau pelayanan kepada masyarakat. Selain menjalankan usahanya sekaligus juga memberikan pelayanan dengan memegang teguh syarat-syarat efisiensi, efektivitas dan ekonomis serta manajemen yang efektif, pelayanan kepada masyarakat yang baik dan memuaskan. Usaha Perusahaan Jawatan dititikberatkan pada pelayanan umum, sehingga tidak semata-mata mencari keuntungan.
2. Menjadi bagian departemen atau direktorat jenderal. Modal Perusahaan Jawatan termasuk bagian anggaran belanja yang menjadi hak dari departemen yang bersangkutan dan yang selalu diperhitungkan pada pembiayaan anggaran belanja dari tahun yang bersangkutan;
3. Menjadi satu bagian dari departemen sehingga Perusahaan Jawatan mempunyai hukum publik;
4. Hubungan usaha antara pemerintah sebagai yang melayani dan masyarakat sebagai yang dilayani harus didasarkan *cost accounting principles* dan *management effectiveness*. Adanya suatu pembukuan yang baik dan benar sehingga tampak jelas usaha pelayanan masyarakat yang dibiayai dengan anggaran departemen atau pemerintah daerah yang bersangkutan dan hasilnya yang masuk dari usaha tersebut;
5. Tidak dipimpin oleh direksi tetapi seorang kepala bawahan atau bagian departemen;
6. Perusahaan Jawatan memperoleh fasilitas dari negara dalam usahanya memberikan pelayanan masyarakat;
7. Pegawainya terdiri dari pegawai negeri sipil, namun ada pula pegawai yang berstatus pegawai perusahaan yang bukan merupakan pegawai negeri sipil;
8. Pengawasan dilakuka secara hierarki maupun fungsional.

Saat ini Perusahaan Jawatan sudah tidak ada lagi di Indonesia, dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha

141 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara jo. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2000 tentang Perusahaan Jawatan

142 Ridwan Khairandy, Op. Cit, hlm 68 – 69.

Milik Negara maka Perusahaan Jawatan harus diubah bentuknya menjadi Perum atau Persero. Kemudian jenis pelayanan kepada masyarakat yang selama ini dilaksanakan oleh Perusahaan Jawatan dilaksanakan oleh Badan Layanan Umum.¹⁴³

Melihat ciri-ciri diatas dapat terlihat bahwa Perusahaan Jawatan dengan BLUD memiliki banyak persamaan, antara lain:

Persamaan	Perusahaan Jawatan	Badan Layanan Umum Daerah (BLUD)
Tujuan Pendirian	Menyelenggarakan kegiatan usaha untukkemanfaatan masyarakat umum dan tidak semata-mata mencari keuntungan	meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa
Jenis Pelayanan	<i>Publik Service</i> Contoh: Perjan. Kereta Api, Perjan RRI, Perjan TVRI, Perjan Rumah Sakit DR. Sardjito dan sebagainya)	<i>Publik Service</i> Contoh: Rumah Sakit Umum Daerah Ghrasia, Bapeljamkesos DIY, Bapelkes DIY, dan BLPT DIY
Kepemilikan	Menjadi bagian dari Pemerintah	Menjadi bagian dari satuan kerja perangkat daerah

143 Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara jo. Pasal 37 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum maka Perusahaan Jawatan beralih menjadi instansi Pemerintah yang menerapkan pengelolaan keuangan badan layanan umum.

Pimpinan	Kepala bagian dari suatu Departemen	Kepala bagian dari satuan kerja perangkat daerah
Anggaran	Anggaran bersumber dari APBN	Anggaran bersumber dari APBD
Pegawai	PNS dan non PNS	PNS dan non PNS
Mekanisme Pengawasan	Pengawasan hierarki (Dewan Pengawas yang dibentuk oleh Menteri Keuangan) dan fungsional (inspektur jenderal, badan pemeriksa keuangan)	Pengawasan hierarki (Dewan Pengawasan yang dibentuk oleh Kepala Daerah) dan fungsional (inspektur daerah, badan pemeriksa keuangan)

B. Legalitas Penetapan Tarif Layanan Pada Badan Layanan Umum Daerah DIY

a. Mekanisme Penetapan Tarif Badan Layanan Umum Daerah.

Sebagaimana telah diterangkan diatas PPK-BLUD merupakan SKPD Pemda DIY yang melakukan pola pengelolaan keuangan yang khusus.¹⁴⁴ SKPD Pemda DIY yang menerapkan PPK-BLUD dapat memungut biaya kepada masyarakat sebagai imbalan atas barang/ jasa layanan yang diberikan.

144 Dalam Pasal 1 angka 8 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2008 Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta disebutkan bahwa pola pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktek-praktek bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, sebagai pengecualian dari ketentuan pengelolaan keuangan daerah pada umumnya.

Tarif BLUD di Pemda DIY disusun atas dasar perhitungan biaya per unit layanan atau hasil per investasi dana yang bertujuan untuk menutup seluruh atau sebagian dari biaya per unit layanan sebagai imbalan atas barang/ jasa layanan yang diberikan.

Tarif tersebut diusulkan oleh pimpinan BLUD kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah bagi BLUD yang berbentuk SKPD dan melalui Kepala SKPD bagi BLUD yang menjadi unit kerja dari SKPD. BLUD yang berbentuk SKPD misalnya Rumah Sakit Daerah Grhasia sedangkan yang bentuk unit kerja dari SKPD misalnya Balai Pelayanan Jaminan Kesehatan Sosial Dinas Kesehatan DIY, Balai Pelatihan Kesehatan Dinas Kesehatan DIY, dan Balai Latihan Pendidikan Teknik Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga DIY.

Di Dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Gubernur dapat dibantu oleh tim dalam rangka penetapan besaran tarif layanan BLUD. Tim tersebut terdiri dari unsur pembina teknis, Pembina keuangan, perguruan tinggi dan lembaga profesi.

Penggunaan kata “dapat” tersebut berarti bahwa pembentukan tim yang terdiri dari unsur-unsur unsur pembina teknis, Pembina keuangan, perguruan tinggi dan lembaga profesi merupakan pilihan (fakultatif) bukan kewajiban. Sepanjang Gubernur berpandangan bahwa tarif layanan dapat dilakukan sendiri maka tidak perlu dibantu oleh tim tersebut. Kewenangan penetapan tarif BLUD merupakan kewenangan atribusi yaitu kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Namun dalam penetapan tarif tersebut terdapat beberapa hal yang harus menjadi pertimbangan. Hal ini dilakukan agar penetapan tarif tidak dilakukan secara sewenang-wenang dan tidak membebani masyarakat.

b. Sah Tidaknya Penetapan Tarif Badan Layanan Umum Daerah melalui Keputusan Kepala Daerah.

Tarif layanan ditetapkan dengan Keputusan Gubernur dan disampaikan kepada Pimpinan DPRD.¹⁴⁵ Penetapan tarif dengan menggunakan Keputusan Gubernur DIY dikarenakan materi yang ada di dalam bersifat ketetapan (*beschiking*) bukan pengaturan (*regeling*).

Jika kita melihat Keputusan Gubernur Nomor 6/KEP/2012 tentang Tarif Jasa Layanan Penyelenggaraan Pendidikan di Unit Pelaksana Teknis Balai Latihan Pendidikan Teknis pada Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga maka terlihat bahwa Gubernur hanya menetapkan besaran tarif saja tanpa menetapkan hal-hal lain.

Keputusan Gubernur tersebut terdiri dari tiga diktum, dimana diktum pertama berisi penetapan tarif layanan tercantum dalam lampiran Keputusan Gubernur. Diktum kedua berisi bahwa pemakaian dan/atau pemanfaatan jasa layanan dengan tarif layanan yang telah ditetapkan sebelumnya tetap berlaku sampai perjanjiannya berakhir. Diktum ketiga berisi penetapan Keputusan Gubernur.

Jika mengacu Dalam Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum

145 Lihat Pasal 30 ayat (1) dan (4) Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Daerah dan Produk Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur bahwa untuk penetapan Keputusan Gubernur yang cukup usulan Pimpinan SKPD dalam bentuk Rancangan Keputusan Gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing yang kemudian diajukan kepada Sekretaris Daerah setelah mendapat paraf koordinasi dari Kepala Biro Hukum, untuk kemudian diajukan kepada Gubernur untuk ditandatangani.

Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara diatur bahwa suatu Keputusan Tata Usaha Negara merupakan suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Apabila kita pilah menjadi beberapa unsur maka unsur dari suatu keputusan tata usaha Negara yaitu:

1. penetapan tertulis;
2. dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara;
3. yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku;
4. bersifat konkret, individual, dan final; dan
5. menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Keputusan Gubernur Nomor 6/KEP/2012 tentang Tarif Jasa Layanan Penyelenggaraan Pendidikan di Unit Pelaksana Teknis Balai Latihan Pendidikan Teknis pada Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga merupakan bentuk dari hukum tertulis. Gubernur sebagai pejabat yang menetapkan Keputusan Gubernur Nomor 6/KEP/2012 merupakan pejabat tata usaha Negara karena melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Keputusan Gubernur DIY tersebut berisi tindakan hukum tata usaha Negara dalam rangka penetapan tarif jasa layanan namun Keputusan Gubernur tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam 9 ayat (7) dan ayat (8) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah diatur bahwa tarif jasa layanan BLUD diusulkan oleh Pimpinan BLUD Kepala SKPD untuk kemudian diserahkan kepada Gubernur dan ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah (untuk badan layanan umum ditetapkan dengan Peraturan Menteri Keuangan).

Kalau kita mengambil Peraturan Menteri Keuangan Nomor 114/PMK.05/2014 tentang Tarif Badan Layanan Umum Universitas Terbuka pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sebagai contoh dalam penetapan tarif jasa layanan, maka dapat terlihat bahwa substansi materi yang diatur tidak hanya

besaran tarif layanan saja. Namun juga mengatur terkait jenis jasa layanan serta jasa layanan yang dikerjasamakan melalui kerjasama operasional (KSO).

Suatu pengaturan dan penetapan merupakan suatu bentuk pengambilan keputusan. Namun bentuk kegiatan pengambilan keputusan tersebut berbeda satu dengan yang lainnya.¹⁴⁶ Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya suatu keputusan lebih mengatur norma individual sedangkan suatu peraturan lebih mengatur norma umum.¹⁴⁷

Norma dalam peraturan memiliki sifat umum-konkret sedangkan dalam sebuah keputusan bersifat individual-konkret.¹⁴⁸ Suatu keputusan tata usaha negara dapat pula dapat pula mengatur hal yang bersifat umum, namun bentuk keputusan tata usaha negara yang demikian tidak merupakan dari perbuatan keputusan tetapi termasuk perbuatan tata usaha negara di bidang pembuatan peraturan. Keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum tidak termasuk keputusan tata usaha negara dalam arti *beschiking* yang berarti bahwa terhadap perbuatan badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan

146 Menurut Jimmly Asshiddiqie pengaturan menghasilkan peraturan (*regels*), hasil kegiatan pengaturan tidak disebut dengan istilah lain kecuali “peraturan”. Sedangkan penetapan menghasilkan suatu ketetapan atau keputusan (*beschiking*). Hasil kegiatan penetapan atau pengambilan keputusan administratif digunakan istilah “keputusan” atau “ketetapan”. Penetapan adalah kata benda kegiatannya bukan sebutan untuk hasilnya. Jimmly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang, Op. Cit. hlm 7 – 8.

147 Lihat Satjipto Rahardjo, Imu Hukum, Alumni, Bandung, 1996, hlm 83 – 84. Menurut Satjipto Rahardjo ciri suatu peraturan perundang-undangan yaitu:

- a. Bersifat umum dan komprehensif sehingga merupakan kebalikan dari sifat khusus terbatas;
- b. Bersifat universal sehingga diciptakan untuk menghadapi peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya;
- c. Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri sehingga lazim mencantumkan klausul peninjauan kembali.

148 Norma hukum yang umum dan konkret adalah suatu norma hukum yang ditujukan untuk umum dan perbuatannya sudah tertentu (konkret) sedangkan norma hukum yang individual dan konkret adalah suatu norma yang ditujukan untuk seseorang atau orang-orang tertentu dan perbuatannya konkret. Maria Farida, Op. Cit., hlm 28 – 29.

yang merupakan pengaturan bersifat umum tidak dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara.¹⁴⁹

Selain mengatur norma yang berbeda, syarat formal dan material dalam pembentukan peraturan serta keputusan pun berbeda. Syarat formal dan material suatu peraturan telah dijelaskan dalam Bab sebelumnya. Untuk syarat formal antar lain a) dibuat berdasarkan prosedur yang ditentukan peraturan dasarnya; b) diberi bentuk yang sudah ditentukan; c) penentuan waktu berlaku; d) pengumuman (*bekendmaking*) atau pemberitahuan kepada yang terkena keputusan; d) tanda tangan (*ondertekening*) pejabat yang berwenang. Sedangkan material suatu keputusan antara lain a) dibuat oleh organ pemerintah yang berwenang; b) tidak boleh memuat kekurangan atau cacat hukum; c) tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasarnya.

Penyusunan peraturan gubernur juga berbeda dengan suatu keputusan. Jika mengacu Dalam Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Produk Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur bahwa dalam penyusunan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud dibentuk Tim Antar SKPD yang diketuai oleh Kepala SKPD Pemrakarsa atau pejabat yang ditunjuk oleh Gubernur, dan Kepala Biro Hukum berkedudukan sebagai Sekretaris. Rancangan Peraturan Gubernur itu kemudian dilakukan pembahasan bersama Biro Hukum dengan menitikberatkan pada permasalahan yang bersifat prinsip mengenai objek yang diatur, jangkauan, dan arah pengaturan. Rancangan Peraturan Gubernur yang

149 Philipus M. Hadjon dkk, Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia, Gadjahmada University Press, Yogyakarta 1993, hlm 151

telah dibahas kemudian diberi paraf koordinasi oleh Kepala Biro Hukum dan Kepala SKPD terkait. Namun Sekretaris Daerah dapat melakukan perubahan dan/ atau penyempurnaan terhadap Rancangan Peraturan Gubernur tadi. Setelah dilakukan penyempurnaan maka diajukan kepada Gubernur untuk ditandatangani.¹⁵⁰

Selain Keputusan Gubernur terkait penetapan tarif layanan BLUD, Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang menjadi dasar dalam penetapan semua jenis layanan BLUD di Pemda DIY juga bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah.

Dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur bahwa kekuatan hukum suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan hierarkinya, artinya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

150 Lihat Pasal 53 Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Produk Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Di dalam asas peraturan perundangan dikenal asas *lex superiori derogate legi inferiori* artinya suatu peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan lebih tinggi mengesampingkan atau mengabaikan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih rendah.¹⁵¹

Jika demikian maka dapat dikatakan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah¹⁵² mengesampingkan segala jenis ketentuan yang diatur dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta apabila ketentuan tersebut bertentangan.

Di dalam Pasal 246 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Kepala Daerah dalam hal ini Gubernur dapat menetapkan Peraturan Gubernur untuk melaksanakan Peraturan Daerah atau atas kuasa peraturan perundang-undangan dan dalam menetapkan Peraturan Gubernur berpedoman pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

151 CST Kansil, Op. Cit., hlm 156

152 Kedudukan Peraturan Menteri tidak secara tegas dicantumkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan, namun keberadaannya diakui sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Mengingat lingkup berlakunya Peraturan Daerah/Peraturan Kepala Daerah hanya terbatas pada daerah yang bersangkutan sedangkan berlakunya Peraturan Menteri mencakup seluruh wilayah Republik Indonesia maka dalam hierarki berada lebih tinggi dari lebih tinggi dari Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Lihat Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah, Dirjen Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM, Jakarta, 2008, hlm 7

Dengan demikian pengaturan terhadap Peraturan Gubernur tidak boleh keluar dari norma yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Namun jika melihat dari bentuk normanya maka norma tarif layanan pada Badan Layanan Umum Daerah bersifat Konkret-individual karena mengatur langsung objek yang jelas dan ditujukan kepada pihak sudah ditentukan yaitu masyarakat yang mendapatkan layanan, sehingga jika melihat dari bentuk normanya maka seharusnya bentuk penetapan tarif layanan ada dengan Keputusan Kepala Daerah.

Lalu apa konsekuensi terhadap Keputusan Gubernur Keputusan Gubernur Nomor 6/KEP/2012 tentang Tarif Jasa Layanan Penyelenggaraan Pendidikan di Unit Pelaksana Teknis Balai Latihan Pendidikan Teknis pada Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga?

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, suatu landasan yuridis sangatlah penting. Bagir Manan memberikan gambaran betapa pentingnya landasan yuridis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagai berikut.¹⁵³

- a. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan/pejabat yang berwenang.
- b. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.
- c. Keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum (*van rechtswegenietig*) atau belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- d. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah

153 Bagir Manan. Op. Cit. hlm 15

yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat bawah.

Hal ini dipertegas lagi dalam di dalam Pasal 5 huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa dalam suatu peraturan perundang-undangan memiliki asas kesesuaian jenis, hierarki dan materi muatan artinya pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Sehingga dengan demikian kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi merupakan mutlak adanya.

Maria Farida membagi jenis-jenis peraturan perundang-undangan berdasarkan hierarkinya sebagai berikut:¹⁵⁴

1. Peraturan Perundang-undangan di Tingkat Pusat
 - a. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - b. Peraturan Pemerintah;
 - c. Peraturan Presiden;
 - d. Peraturan Menteri;
 - e. Peraturan Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen;
 - f. Peraturan Direktur Jenderal Departemen;
 - g. Peraturan Badan Hukum Negara.
2. Peraturan Perundang-undangan di Tingkat Daerah
 - a. Peraturan Daerah Provinsi;
 - b. Peraturan Gubernur/Keputusan Gubernur;
 - c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
 - d. Peraturan/Keputusan Bupati/Walikota

Ketentuan yang diatur dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005

154 Pembagian jenis peraturan perundang-undangan tersebut didasarkan pada peraturan perundang-undang di Indonesia yang merupakan *formal gesetz* dan undang-undang serta peraturan perundang-undangan lainnya yang merupakan *verordnung dan autonome satzung* yang dibentuk oleh pemerintahan dan bersumber dari kewenangan atribusi atau delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Maria Farida, Op. Cit. hlm 183 – 185.

tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum dan Pasal 58 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah yang memiliki kedudukan lebih tinggi ternyata juga bersifat *mandatory*. Artinya ketentuan tersebut harus dipenuhi secara tepat atau mutlak. Menurut Jimmly Asshidiqie ketentuan yang bersifat *mandatory* harus dipenuhi secara tepat, jika tidak dipenuhi maka hal-hal yang dilakukan menjadi tidak sah. Lebih lanjut dijelaskan bahwa ciri suatu ketentuan yang bersifat *mandatory* yaitu jika suatu peraturan perundang-undangan melahirkan hak dan kewajiban dengan menentukan dengan menentukan cara keduanya dilaksanakan maka ketentuan tersebut dianggap bersifat *mandatory* dan pembentuknya menginginkan agar pemenuhan atas ketentuan tersebut dijadikan hal pokok dalam pemberlakuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.¹⁵⁵

Dari penjelasan tersebut maka konsekuensi atas tidak sesuai ketentuan terkait penetapan tarif BLUD yang diatur dalam Keputusan Gubernur Keputusan Gubernur Nomor 6/KEP/2012 tentang Tarif Jasa Layanan Penyelenggaraan Pendidikan di Unit Pelaksana Teknis Balai Latihan Pendidikan Teknis pada Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga dengan peraturan yang lebih tinggi adalah substansi materi yang diatur menjadi tidak sah dan dapat dibatalkan. Pembatalan dilakukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.

Sedangkan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah di

155 Jimmly Asshidiqie, Op. Cit, hlm 20

Lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Pemerintah dilakukan sebagai mekanisme pengawasan penyelenggaraan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah.¹⁵⁶ Dalam Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Peraturan Gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Suatu pengaturan dan penetapan merupakan suatu bentuk pengambilan keputusan. Namun bentuk kegiatan pengambilan keputusan tersebut berbeda satu dengan yang lainnya.¹⁵⁷

Dengan demikian Keputusan Gubernur Keputusan Gubernur Nomor 6/KEP/2012 tentang Tarif Jasa Layanan Penyelenggaraan Pendidikan di Unit Pelaksana Teknis Balai Latihan Pendidikan Teknis pada Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga dapat dibatalkan karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

156 Pengawasan ditujukan untuk menjamin agar Pemerintah Daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh Pemerintah meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Lihat Ni'matul Huda, *Problematikan Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm 111 – 112.

157 Menurut Jimly Asshiddiqie pengaturan menghasilkan peraturan (*regels*), hasil kegiatan pengaturan tidak disebut dengan istilah lain kecuali “peraturan”. Sedangkan penetapan menghasilkan suatu ketetapan atau keputusan (*beschikking*). Hasil kegiatan penetapan atau pengambilan keputusan administratif digunakan istilah “keputusan” atau “ketetapan”. Penetapan adalah kata benda kegiatannya bukan sebutan untuk hasilnya. Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Op. Cit. hlm 7 – 8.