

**BAB II**

**PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA PADA UMUMNYA,  
BADAN LAYANAN UMUM, DAN RUMAH SAKIT  
PEMERINTAH**

**A. Pengertian Keuangan Negara**

Menurut M. Ichwan, keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka di antaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang lazimnya satu tahun mendatang.<sup>1</sup>

Menurut Geodhart, keuangan negara merupakan keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut.<sup>2</sup>

Unsur-unsur keuangan negara menurut Geodhart meliputi :

- a. Periodik;
- b. Pemerintah sebagai pelaksana anggaran;

---

<sup>1</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, PT. Grasindo, Jakarta, 2006, hlm. 1-2.

<sup>2</sup> Alfin Sulaiman, *Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum*, PT. Alumni, Bandung, 2011, hlm.20.

- c. Pelaksanaan anggaran mencakup dua wewenang, yaitu wewenang pengeluaran dan wewenang untuk menggali sumber-sumber pembiayaan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran yang bersangkutan; dan
- d. Bentuk anggaran negara adalah berupa suatu undang-undang.

Selanjutnya menurut Jhon F. Due, *budget* adalah suatu rencana keuangan suatu periode waktu tertentu. *Government Budget* (anggaran belanja pemerintah) adalah suatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan penerimaan untuk masa mendatang bersama dengan data pengeluaran dan penerimaan yang sebenarnya untuk periode mendatang dan periode yang telah lampau. Unsur-unsur definisi Jhon F. Due menyangkut hal-hal berikut :

- a. Anggaran belanja yang memuat data keuangan mengenai pengeluaran dan penerimaan dari tahun-tahun yang akan datang.
- b. Jumlah yang diusulkan untuk tahun yang akan datang.
- c. Jumlah taksiran untuk tahun yang sedang berjalan.
- d. Rencana keuangan tersebut untuk suatu periode tertentu.

Sehubungan dengan pengertian keuangan negara menurut Jhon F. Due menyamakan pengertian keuangan negara dengan anggaran (*budget*). Ditinjau dari kedudukan anggaran negara dalam penyelenggaraan negara hal itu dapat dimengerti, akan tetapi apabila dikaitkan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja (APBN), Muchsan lebih memperjelas hubungan antara keduanya.

Muchsan<sup>3</sup> mengatakan bahwa anggaran negara merupakan inti dari keuangan negara sebab anggaran negara merupakan alat penggerak untuk melaksanakan penggunaan keuangan negara.

Selanjutnya Arifin P. Soeria Atmadja mendefinisikan keuangan negara dari segi pertanggungjawaban oleh pemerintah, bahwa keuangan negara yang harus dipertanggungjawabkan oleh pemerintah adalah keuangan negara yang hanya berasal dari APBN. Sehingga yang dimaksud dengan keuangan negara adalah keuangan yang berasal dari APBN.

Arifin P. Soeria Atmadja menggambarkan dualisme pengertian keuangan negara, yakni pengertian keuangan negara dalam arti yang luas dan pengertian keuangan negara dalam arti yang sempit.<sup>4</sup> Pengertian keuangan negara dalam arti luas yang dimaksud adalah keuangan yang berasal dari APBN, APBD, Keuangan Unit-unit Usaha Negara atau perusahaan-perusahaan milik negara dan pada hakikatnya seluruh kekayaan negara. Sedangkan pengertian keuangan negara dalam arti sempit adalah keuangan yang berasal dari APBN saja.

Menurut Hasan Akmal, pengertian keuangan negara adalah merupakan pengertian keuangan dalam arti luas, dikaitkan dengan tanggung jawab pemeriksaan keuangan negara oleh BPK.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> W. Riawan Tjandra, *op.cit*, hlm.3.

<sup>4</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, PT. Gramedia, Jakarta, 1986, hlm.49.

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm.50.

Keuangan negara menurut definisi lain, yaitu Van der Kemp adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang maupun barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut.<sup>6</sup> Sedangkan menurut Otto Ekstein, dalam *public finance* mengemukakan bahwa keuangan negara adalah bidang yang mempelajari akibat dari anggaran belanja atas ekonomi, khususnya akibat dari dicapainya tujuan ekonomi yang pokok pertumbuhan, keadilan, dan efisiensi.<sup>7</sup>

Untuk pertama kali pengertian keuangan negara terdapat pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUPTPK), khususnya tercantum dalam penjelasan umum bukan pada Batang Tubuh UUPTPK. Pengertian keuangan negara menurut UUPTPK adalah seluruh kekayaan negara, dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena;

1. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
2. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, yayasan, badan

---

<sup>6</sup> Nia K. Winayanti, *Hand-out Pengertian Keuangan Negara*, FH Unpas, 2015.

<sup>7</sup> Otto Ekstein, *Keuangan Negara*, Bina Aksana, Jakarta, 1981.

hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Setelah itu, Pasal 1 angka 1 UUKN diatur mengenai pengertian keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Pengertian keuangan negara dalam Pasal 1 angka 1 UUKN memiliki substansi yang dapat ditinjau dalam arti luas dan dalam arti sempit. Keuangan negara dalam arti luas meliputi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tidak tercakup dalam anggaran negara. Sementara itu, keuangan negara dalam arti sempit hanya terbatas pada hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tercantum dalam anggaran negara untuk tahun yang bersangkutan.<sup>8</sup> Tujuan diadakannya pemisahan secara tegas substansi keuangan negara dalam arti luas dengan substansi keuangan negara dalam arti sempit agar ada keseragaman pemahaman.

Pengertian keuangan negara sebagaimana tercantum pada penjelasan umum UUKN adalah sebagai berikut;<sup>9</sup>

1. Dari sisi objek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang,

---

<sup>8</sup> Muhammad Djafar Saidi, *op.cit*, hlm. 11.

<sup>9</sup> Penjelasan UU No.17 Tahun 2003.

termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekeayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

2. Dari sisi subjek, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.
3. Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.
4. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pada hakikatnya keuangan negara dalam arti sempit merupakan bagian keuangan negara dalam arti luas. Dalam hubungan dengan negara, keuangan negara dalam arti sempit merupakan anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran negara. Substansi keuangan negara dalam arti sempit berbeda dengan substansi keuangan negara dalam arti luas sehingga keduanya tidak boleh

dipersamakan secara yuridis. Dengan demikian, substansi keuangan negara dalam arti sempit hanya tertuju pada anggaran pendapatan dan belanja negara yang ditetapkan setiap tahun dalam bentuk undang-undang.<sup>10</sup>

Dalam hubungan ini, Jimly Asshiddiqie<sup>11</sup> mengemukakan kegiatan yang berkaitan dengan pendapatan dan pengeluaran itu pada mulanya dipahami sebagai keuangan negara yang kemudian tercermin dalam perumusan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang disusun pada tahun 1945. Karena itu, dapat dikatakan bahwa awalnya, yang dimaksud dengan uang atau keuangan negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan adalah anggaran pendapatan dan belanja negara saja. Dalam pengertian sempit ini diasumsikan bahwa semua uang negara, masuk dan keluarnya, diperhitungkan seluruhnya melalui anggaran pendapatan dan belanja negara. Tidak ada uang lain yang termasuk pengertian uang negara di luar anggaran pendapatan dan belanja negara. Lebih lanjut dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie<sup>12</sup> bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara memiliki dua aspek, yaitu perhitungan pendapatan negara dan perhitungan belanja negara. Bentuk atau formatnya, penyusunan anggaran pendapatan dan belanja negara itu dituangkan dalam bentuk undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

---

<sup>10</sup> Muhammad Djafar Saidi, *op.cit*, hlm. 13.

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Rreformasi*, PT. Bhuana Ilmu Komputer, Jakarta, 2008, hlm. 833-834.

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 834-835.

## **B. Ruang Lingkup Keuangan Negara**

Pada hakikatnya, keuangan negara sebagai sumber pembiayaan dalam rangka pencapaian tujuan negara tidak boleh dipisahkan dengan ruang lingkup yang dimilikinya. Oleh karena ruang lingkup itu menentukan substansi yang dikandung dalam keuangan negara. Sebenarnya keuangan negara harus memiliki ruang lingkup agar terdapat kepastian hukum yang menjadi pegangan bagi pihak-pihak yang melakukan pengelolaan keuangan negara.

Ketika berbicara mengenai hukum keuangan negara, berarti membicarakan ruang lingkup keuangan negara dari aspek yuridis. Ruang lingkup keuangan negara menurut Pasal 2 UUKN adalah sebagai berikut;

1. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
2. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
3. Penerimaan Negara;
4. Pengeluaran Negara;
5. Penerimaan Daerah;
6. Pengeluaran Daerah;
7. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;

8. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
9. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Menurut Undang-Undang No.17 Tahun 2003, ruang lingkup keuangan negara meliputi:<sup>13</sup>

#### 1. Pengelolaan moneter

Hal ini dilakukan melalui serangkaian kebijakan di bidang moneter. Kebijakan moneter adalah kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah agar ada keseimbangan yang dinamis antara jumlah uang yang beredar dengan barang dan jasa yang tersedia di masyarakat.

#### 2. Pengelolaan Fiskal

Pengelolaan fiskal meliputi fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepabean, perbendaharaan, dan pengawasan keuangan. Kebijakan fiskal adalah kebijakan yang dilakukan pemerintah berkaitan dengan penerimaan (pendapatan) dan pengeluaran (belanja) pemerintah.

#### 3. Pengelolaan Kekayaan Negara

---

<sup>13</sup> [www.bppk.depkeu.go.id/webpegawai/index.php](http://www.bppk.depkeu.go.id/webpegawai/index.php)? Diakses pada tanggal 14 Desember 2015

Khusus untuk proses pengadaan barang kekayaan negara, yang termasuk pengeluaran negara telah diatur secara khusus dalam Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah. Di samping itu terdapat pula kekayaan negara yang dipisahkan (pengelolaannya diserahkan kepada perusahaan yang seluruh modalnya/ sahamnya dimiliki oleh negara). Perusahaan semacam ini biasa disebut Badan Usaha Milik Negara dan Lembaga-Lembaga Keuangan Negara (BUMN/BUMD).

### **C. Asas- Asas Pengelolaan Keuangan Negara**

Aturan pokok keuangan negara telah dijabarkan ke dalam asas-asas umum, yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara maupun asas-asas baru sebagai pencerminan penerapan kaidah-kaidah yang baik (*best practices*) dalam pengelolaan keuangan negara.

Sebelum berlakunya UUKN, telah ada beberapa asas- asas yang digunakan dalam pengelolaan keuangan negara dan diakui keberlakuannya dalam pengelolaan keuangan negara ke depan. Adapun asas- asas pengelolaan keuangan negara dimaksud adalah sebagai berikut :

1. asas kesatuan, menghendaki agar semua pendapatan dan belanja negara disajikan dalam satu dokumen anggaran;
2. asas universalitas, mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran;

3. asas tahunan, membatasi masa berlakunya anggaran untuk satu tahun tertentu; dan
4. asas spesialisitas, mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.

Kemudian, berlakunya UUKN terdapat lagi asas-asas yang bersifat baru dalam pengelolaan keuangan negara. Asas- asas pengelolaan keuangan negara yang terdapat dalam UUKN yang bersifat *best practice* adalah sebagai berikut :

1. asas akuntabilitas berorientasi pada hasil adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban pengelola keuangan negara;
3. asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. asas keterbukaan dan pengelolaan keuangan negara adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang pengelolaan keuangan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;

5. asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri adalah asas yang memberikan kebebasan bagi Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara dengan tidak boleh dipengaruhi oleh siapa pun.

## **D. Pengelolaa Keuangan Negara**

### **1. Pengelolaan Uang Negara**

Pengelolaan keuangan negara merupakan bagian dari pelaksanaan pemerintahan negara. Pengelolaan keuangan negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi ;

1. perencanaan keuangan negara;
2. pelaksanaan keuangan negara;
3. pengawasan keuangan negara; dan
4. pertanggungjawaban keuangan negara.

Pengelolaan uang negara yang berada dalam tanggung jawab menteri keuangan selaku bendahara umum negara merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara. Pengertian uang negara adalah uang yang dikuasai oleh bendahara umum negara yang meliputi rupiah dan valuta asing. Sementara itu, uang negara terdiri dari atas uang dalam kas negara dan uang pada bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran kementerian negara/lembaga pemerintah nonkementerian, dan lembaga negara.

Wewenang bendahara umum negara dalam pengelolaan uang negara yang dilaksanakan oleh kuasa bendahara umum negara pusat meliputi sebagai berikut;

- a. menetapkan sistem penerimaan dan pengeluaran kas negara;
- b. menunjuk bank dan/atau lembaga keuangan lainnya dalam rangka pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran anggaran negara;
- c. mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan anggaran negara;
- d. menyimpan uang negara;
- e. menempatkan uang negara;
- f. mengelola/menatausahakan investasi melalui pembelian surat utang negara;
- g. melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat pengguna anggaran atas beban rekening kas umum negara; dan
- h. menyajikan informasi keuangan negara.

Pengelolaan uang negara dapat diperinci ke dalam pengelolaan kas umum negara, pelaksanaan penerimaan negara oleh kementerian negara, lembaga non kementerian, dan lembaga negara. Kemudian, pengelolaan uang persediaan untuk keperluan kementerian negara, lembaga pemerintah non kementerian, dan lembaga negara. Perincian ini bertujuan untuk membedakan fungsinya, agar pengelolaan keuangan tetap terarah pada sasaran yang hendak dicapai.

**a. Pengelolaan Kas Umum Negara**

Uang negara merupakan bagian tak terpisahkan dari keuangan negara, sehingga memerlukan pengelolaan yang tepat dengan berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Uang negara disimpan dalam rekening kas umum negara agar bendahara umum negara berwenang mengatur dan menyelenggarakan rekening pemerintah sehingga dapat membuka rekening kas umum negara pada bank sentral. Sebenarnya pembukaan rekening kas umum negara pada bank sentral bertujuan agar uang negara tetap berada dalam perlindungan hukum yang diberikan oleh bank sentral.

**b. Pelaksanaan Penerimaan Negara**

Apabila bendahara umum negara memberikan persetujuan, berarti menteri/pimpinan lembaga nonkementerian, dan pimpinan lembaga negara selaku pengguna anggaran dapat membuka rekening untuk keperluan pelaksanaan penerimaan di lingkungannya. Penerimaan itu tergolong ke dalam penerimaan negara bukan pajak. Oleh karena itu, dibutuhkan bendahara untuk menatausahakan penerimaan tersebut. Sebenarnya menteri/pimpinan lembaga nonkementerian, dan pimpinan lembaga negara wajib mengangkat bendahara untuk melaksanakan tugas itu dan bertanggung jawab kepadanya.

### **c. Pengelolaan Uang Persediaan**

Selain rekening untuk kepentingan pelaksanaan penerimaan, menteri/pimpinan lembaga nonkementerian, dan pimpinan lembaga negara dapat pula membuka rekening untuk keperluan pelaksanaan pengeluaran di lingkungannya. Namun, terlebih dahulu harus memperoleh persetujuan dari menteri keuangan selaku bendahara umum negara. Ketika rekening telah dibuka, berarti wajib mengangkat bendahara untuk mengelola uang yang harus dipertanggungjawabkan dalam rangka pelaksanaan pengeluaran menteri/pimpinan lembaga nonkementerian, dan pimpinan lembaga negara. Pertanggungjawaban bendahara diberikan kepada atasannya maupun terhadap badan pemeriksa keuangan.

## **2. Pengelolaan Piutang dan Utang Negara**

Piutang dan utang negara tidak terlepas dari pengelolaan keuangan negara, karena tergolong ke dalam pengertian keuangan negara. Dalam arti piutang negara dan utang negara merupakan bagian dari keuangan negara sehingga harus dikelola berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini didasarkan bahwa piutang negara dan utang negara dalam kedudukan sebagai bagian dari hukum keuangan negara.

### **a. Pengelolaan Piutang Negara**

Piutang negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada pemerintah pusat dan/atau hak pemerintah pusat yang dapat dinilai dengan

uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah. Jadi, piutang negara timbul karena;

- 1) akibat perjanjian;
- 2) akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- 3) akibat lainnya yang sah.

Piutang negara jenis tertentu mempunyai hak mendahului sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Piutang negara jenis tertentu, antara lain piutang pajak dan piutang yang diatur dalam undang-undang tersendiri. Terhadap piutang negara jenis tertentu, penagihan dan pembayarannya harus didahulukan daripada piutang yang bersifat keperdataan.

#### **b. Pengelolaan Utang Negara**

Pada hakikatnya, utang negara merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara yang kedudukannya tidak berbeda dengan pengelolaan uang negara. Dalam arti utang negara harus dikelola secara benar dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar tidak menimbulkan kesulitan di masa depan. Utang negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar pemerintah pusat yang dapat dinilai dengan uang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, atau berdasarkan sebab lainnya yang sah.

### 3. Pengelolaan Investasi

Investasi pemerintah adalah penempatan sejumlah dana dan/atau barang dalam jangka panjang untuk investasi pembelian surat berharga dan investasi langsung untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lain.<sup>14</sup>

Investasi pemerintah dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung berupa penyertaan modal dan/atau pemberian pinjaman oleh badan investasi pemerintah untuk membiayai kegiatan usaha. Penyertaan modal adalah bentuk investasi pemerintah pada badan usaha dengan mendapatkan hak kepemilikan, termasuk pendirian perseroan terbatas dan/atau pengambilalihan perseroan terbatas. Kemudian, pemberian pinjaman adalah bentuk investasi pemerintah pada badan usaha, badan layanan umum, pemerintah provinsi, kabupaten/kota, dan badan layanan umum daerah dengan hak memperoleh pengembalian berupa pokok pinjaman, bunga, dan/atau biaya lainnya.

Asas-asas pengelolaan investasi pemerintah sebagaimana dimaksud dalam PP Investasi Pemerintah adalah sebagai berikut;

- a) asas fungsional, yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah di bidang investasi pemerintah dilaksanakan oleh menteri keuangan, badan investasi pemerintah, badan usaha, menteri teknis/pimpinan lembaga sesuai fungsi, wewenang, dan tanggung jawab masing-masing.

---

<sup>14</sup> Pasal 1 angka 1 PP No.1 Tahun 2008 tentang *Investasi Pemerintah*.

- b) Asas kepastian hukum, yaitu investasi pemerintah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c) Asas efisiensi, yaitu investasi pemerintah diarahkan agar dan investasi digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal.
- d) Asas akuntabilitas, yaitu setiap kegiatan investasi pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat dengan memerhatikan rasakeadilan dan kepatutan;
- e) Asas kepastian nilai, yaitu investasi pemerintah harus didukung dengan adanya ketepatan jumlah dan nilai investasi dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dana dan divestasi serta penyusunan laporan keuangan pemerintah.

#### **4. Pengelolaan Barang Milik Negara**

Barang milik negara merupakan pula bagian tak terpisahkan dengan keuangan negara sehingga memerlukan pengelolaan agar dapat digunakan maksimal untuk kepentingan negara dalam pencapaian tujuannya. Dalam hal ini, menteri keuangan mengatur pengelolaan barang milik negara. Sementara itu, menteri/pimpinan lembaga nonkementerian, dan pimpinan lembaga negara hanya sebagai pengguna barang bagi kepentingannya masing-masing.

Kemudian, kepala kantor dalam lingkungan kementerian negara, lembaga nonkementerian, dan lembaga negara adalah kuasa pengguna barang dalam lingkungan kantor yang bersangkutan.

Dalam pengelolaan barang milik negara terdapat instrumen hukum agar barang milik negara memperoleh perlindungan hukum. Instrumen hukum itu berupa larangan, antara lain;

- a. Untuk diserahkan kepada pihak lain sebagai pembayaran atas tagihan kepada pemerintah pusat;
- b. Digadaikan atau dijadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman;
- c. Penyitaan terhadap;
  - 1) Barang bergerak milik negara baik yang berada pada instansi pemerintah maupun pada pihak ketiga;
  - 2) Barang tidak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara;
  - 3) Barang milik pihak ketiga yang dikuasai oleh negara yang diperlukan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Perlindungan hukum terhadap barang milik negara maupun barang milik pihak ketiga oleh negara merupakan bentuk bahwa Indonesia adalah negara yang menganut tipe negara kesejahteraan modern. Campur tangan negara bukan hanya kepentingan negara melainkan termasuk pula kepentingan warganya sebagai pemilik kedaulatan. Sekalipun ada perlindungan hukum, tetapi tidak

berlaku mutlak karena dapat dikesampingkan bila hukum yang bersifat khusus menghendakinya.

## **E. Badan Layanan Umum**

### **1. Pengertian, Tujuan, dan Asas Badan Layanan Umum**

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 kegiatarnya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.<sup>15</sup>

Badan layanan umum merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kementerian negara, lembaga nonkementerian, atau lembaga negara yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara secara mandiri.

Berdasarkan Pasal 2 PP No. 23 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, tujuan BLU adalah 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 praktik bisnis yang sehat. Praktik bisnis yang sehat artinya berdasarkan kaidah manajemen yang baik mencakup perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengendalian dan pertanggungjawaban.

---

<sup>15</sup> Pasal 1 angka 1 PP No.23 Tahun 2005 tentang Badan Layanan Umum

Badan layanan umum menganut asas sebagai berikut :

- a. BLU beroperasi sebagai unit kerja kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah untuk tujuan pemberian layanan umum yang pengelolaannya berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh instansi induk yang bersangkutan.
- b. BLU merupakan bagian perangkat pencapaian tujuan kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah dan karenanya status hukum BLU tidak terpisah dari kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah sebagai instansi induk
- c. Menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan pelayanan umum yang didelegasikannya kepada BLU dari segi manfaat layanan yang dihasilkan.
- d. Pejabat yang ditunjuk mengelola BLU bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan pemberian layanan umum yang didelegasikan kepadanya oleh menteri/pimpinan lembaga/ gubernur/ bupati/ walikota.
- e. BLU menyelenggarakan kegiatannya tanpa mengutamakan pencarian keuntungan.
- f. Rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja BLU disusun dan disajikan sebagai bagian yang tidak terpisahkan

dari rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja kementerian negara/lembaga/SKPD/pemerintah daerah.

- g. BLU mengelola penyelenggaraan layanan umum sejalan dengan praktek bisnis yang sehat.

## **2. Persyaratan, Penetapan, dan Pencabutan Badan Layanan Umum**

Pembentukan badan layanan umum harus memenuhi persyaratan yang telah ditentukan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Persyaratan pembentukan badan layanan umum adalah sebagai berikut;<sup>16</sup>

a. persyaratan substantif

Persyaratan substantif terpenuhi ketika instansi pemerintah yang bersangkutan menyelenggarakan layanan umum yang berhubungan dengan;

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

b. persyaratan teknis

persyaratan teknis yang harus dipenuhi adalah sebagai berikut;

---

<sup>16</sup>Mediya Lukman, *Badan Layanan Umum dari Birokrasi Menuju Korporasi*, Bumi Aksar, Jakarta, 2013, hlm.132.

- 1) kinerja pelayanan di bidang tugas pokok dan fungsinya layak dikelola dan ditingkatkan pencapaiannya melalui badan layanan umum sebagaimana direkomendasikan oleh menteri, pimpinan lembaga nonkementerian, atau lembaga negara sesuai dengan kewenangannya; dan
- 2) kinerja keuangan satuan kerja instansi yang bersangkutan adalah sehat sebagaimana ditunjukkan dalam dokumen usulan penetapan badan layanan umum.

c. persyaratan administratif

Persyaratan administratif terpenuhi apabila;

- 1) pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja pelayanan, keuangan, dan manfaat bagi masyarakat;
- 2) pola tata kelola, yang meliputi;
  - a) organisasi dan tata laksana, seperti struktur organisasi, prosedur kerja pengelompokan fungsi yang logis, ketersediaan dan pengembangan SDM, serta efisiensi biaya;
  - b) akuntabilitas, yang mencakup kebijakan, mekanisme prosedur, media pertanggungjawaban, dan periodisasi pertanggungjawaban program, kegiatan, dan keuangan dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan; dan

- c) transparansi, yaitu menerapkan asas keterbukaan yang dibangun atas dasar kemudahan memperoleh informasi bagi yang membutuhkan.
- 3) rencana strategis bisnis;
  - 4) laporan keuangan pokok;
  - 5) standar pelayanan minimum (SPM); dan
  - 6) laporan audit terakhir atau pernyataan bersedia untuk diaudit secara independen.

Ketika terpenuhinya persyaratan yang telah ditentukan, menteri keuangan menetapkan instansi pemerintah itu untuk menetapkan atau menyelenggarakan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum.

Penerapan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum dapat berupa status badan layanan umum secara penuh atau status badan layanan umum tidak penuh. Status badan layanan umum secara penuh diberikan ketika persyaratan substantif, teknis, dan administratif telah terpenuhi secara maksimal. Sementara itu, status badan layanan umum secara bertahap diberikan ketika persyaratan substantif dan teknis terpenuhi, tetapi persyaratan administratif belum terpenuhi secara maksimal. Status bertahap yang diperoleh badan layanan umum hanya berlaku paling lama tiga tahun.

Sementara itu, mengenai pencabutan status BLU atau berakhirnya status BLU kementerian/lembaga apabila;<sup>17</sup>

- a) Dicabut oleh menteri keuangan;
- b) Dicabut oleh menteri keuangan berdasarkan usulan dari menteri/pimpinan lembaga;
- c) Dicabut karena berubahnya status BLU menjadi badan hukum dengan kekayaan yang dipisahkan.

Pencabutan dilakukan karena BLU tidak memenuhi persyaratan substantif, teknis, dan administratif. Meskipun demikian, bagi BLU yang pernah dicabut statusnya, baik itu BLU penuh maupun BLU bertahap, bisa mengajukan usul untuk menerapkan kembali pola pengelolaan keuangan badan layanan umum ke Kementerian Keuangan dengan melengkapi semua persyaratan teknis, substantif, dan administratif kepada kementerian negara/lembaga induknya sebelum ditetapkan kembali menjadi BLU.<sup>18</sup>

### **3. Standar dan Tarif Layanan**

Standar pelayanan merupakan bagian tak terpisahkan dari instansi pemerintah yang menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum. Standar pelayanan yang digunakan adalah standar pelayanan minimum yang

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 138.

<sup>18</sup> Pasal 6 PP No.23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum

ditetapkan oleh menteri, pimpinan lembaga non kementerian atau pimpinan lembaga negara sesuai dengan kewenangannya.

Tujuan SPM ini adalah memberikan standar pelayanan minimal yang seharusnya dipenuhi oleh pemerintah, antara lain : kualitas layanan; meliputi teknis layanan, proses layanan, tatacara, dan waktu tunggu untuk mendapatkan layanan; pemerataan dan kesetaraan layanan; biaya serta kemudahan untuk mendapatkan layanan.<sup>19</sup>

Kriteria SPM yang harus dipenuhi adalah SMART yaitu :

- a) *Spesifik*, yaitu fokus pada jenis layanan.
- b) *Measurable*, yaitu dapat diukur.
- c) *Attainable*, yaitu dapat dicapai.
- d) *Reliable*, yaitu relevan dan dapat diandalkan.
- e) *Timely*, yaitu tepat waktu.

Tarif layanan yang diberlakukan oleh badan layanan umum dapat berupa besaran tarif atau pola tarif sesuai jenis layanan BLU yang bersangkutan. Tarif layanan yang memperoleh persetujuan dari menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau lembaga negara, sebelum diberlakukan harus ditetapkan oleh menteri keuangan. Namun, untuk menetapkan tarif layanan, terlebih dahulu harus mempertimbangkan faktor-faktor sebagai berikut:<sup>20</sup>

- a) Kontinuitas dan pengembangan layanan;

---

<sup>19</sup> Elfitri, 2009, *Implementasi dan Kendala PK-BLU*, Jurnal Akuntansi & Manajemen vol 4 No. 2.

<sup>20</sup> Mediya Lukman, *op.cit*, hlm.155.

- b) Daya beli masyarakat;
- c) Asas keadilan dan kepatutan; dan
- d) Kompetisi sehat.

## **F. Rumah Sakit**

Rumah Sakit adalah institusi pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan perorangan secara paripurna yang menyediakan pelayanan rawat inap, rawat jalan, dan gawat darurat ( Pasal 1 angka 1 UU No. 44 tahun 2009 tentang Rumah Sakit).

Rumah Sakit diselenggarakan berasaskan Pancasila dan didasarkan kepada nilai kemanusiaan, etika dan profesionalitas, manfaat, keadilan, persamaan hak dan anti diskriminasi, pemerataan, perlindungan dan keselamatan pasien, serta mempunyai fungsi sosial.

Berdasarkan Pasal 3 UU No.44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit, pengaturan penyelenggaraan Rumah Sakit bertujuan:

- a. mempermudah akses masyarakat untuk mendapatkan pelayanan kesehatan;
- b. memberikan perlindungan terhadap keselamatan pasien, masyarakat, lingkungan rumah sakit dan sumber daya manusia di rumah sakit;
- c. meningkatkan mutu dan mempertahankan standar pelayanan rumah sakit; dan

- d. memberikan kepastian hukum kepada pasien, masyarakat, sumber daya manusia rumah sakit, dan Rumah Sakit.

Rumah sakit dapat dibagi berdasarkan jenis pelayanan dan pengelolaannya, berdasarkan jenis pelayanan yang diberikan, rumah sakit dikategorikan dalam rumah sakit umum dan rumah sakit khusus. rumah sakit umum memberikan pelayanan kesehatan pada semua bidang dan jenis penyakit dan rumah sakit khusus sebagaimana memberikan pelayanan utama pada satu bidang atau satu jenis penyakit tertentu berdasarkan disiplin ilmu, golongan umur, organ, jenis penyakit, atau kekhususan lainnya.

Berdasarkan pengelolaannya rumah sakit dapat dibagi menjadi rumah sakit publik dan rumah sakit privat. Rumah sakit publik dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan badan hukum yang bersifat nirlaba. Rumah Sakit publik yang dikelola Pemerintah dan Pemerintah Daerah diselenggarakan berdasarkan pengelolaan Badan Layanan Umum atau Badan Layanan Umum Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>21</sup>

Rumah sakit sebagai badan layanan umum kedudukannya tidak terpisah dari kementerian/lembaga, rumah sakit sebagai badan layanan umum merupakan bagian perangkat pencapaian tujuan kementerian kesehatan dan karenanya status hukum rumah sakit sebagai badan layanan umum tidak terpisah dari kementerian kesehatan.

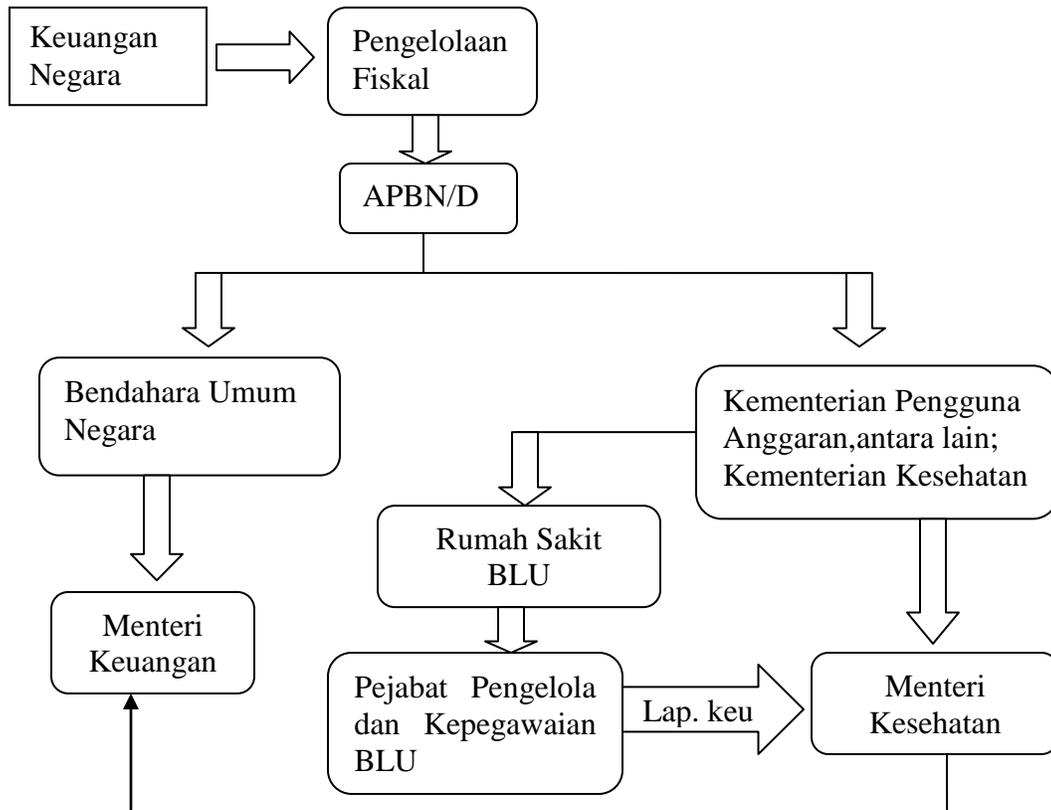
Berikut bagan alur kedudukan rumah sakit sebagai badan layanan umum :

---

<sup>21</sup> Pasal 20 ayat (3) Undang-undang No. 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit.

**Gambar 2.1**

**Kedudukan Rumah Sakit Sebagai BLU Terhadap Kementerian Kesehatan**



Dari gambar di atas dapat dijelaskan bahwa rumah sakit sebagai badan layanan umum berada di bawah Kementerian Kesehatan dan bertanggungjawab ke Kementerian Kesehatan, dimana rumah sakit sebagai badan layanan umum dalam hal pertanggungjawabannya menyampaikan laporan keuangan dan laporan kinerja ke kementerian kesehatan yang telah dikonsolidasi dengan laporan keuangan kementerian kesehatan dan kementerian kesehatan menyampaikan laporan keuangan ke menteri keuangan.