Analisis Yuridis Perjanjian Kerja Sama Pada Badan Layanan Umum Tingkat Pusat dan Daerah

Wahyu Adi Mudiparwanto [1*,2]
[1]Program Doktor, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Indonesia
[2]Universitas Jendral Achmad Yani Yogyakarta
Corresponding Author's e-mail : 23932020@students.uii.ac.id

SEIKAT
Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

e-ISSN: 2964-0962

SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat

Vol. 5, No. 5, Oktober 2026

Page: 4819 - 4830

Available at:

https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat/article/view/4284

DOI:

https://doi.org/10.55681/seikat.v5i5.4284

Article History:

Received: 09-09-2026
Revised: 30-10-2026
Accepted: 30-10-2026

Abstract *: The government established Public Service Agencies (BLU) and Regional Public Service Agencies (BLUD) with the aim of enhancing public welfare through public services that prioritize the principles of effectiveness, efficiency, and productivity (Law Number 1 of 2004 concerning State Treasury, 2004). This study aims to conduct a juridical analysis of the regulations, validity, and implementation of cooperation agreements involving central-level BLUs and regional-level BLUDs. A normative-empirical research method was employed, comparing applicable legal norms with actual conditions in the field. The research findings indicate significant differences in the regulations governing such cooperation. From a legal standpoint, the validity of cooperation agreements entered into by BLUs/BLUDs must meet statutory requirements for contract validity and ensure clarity of administrative authority to avoid legal defects. However, implementation reveals challenges regarding regulatory harmonization—specifically the prohibition on using regional assets in BLUD operational cooperation—which is difficult to avoid in practice. Therefore, strengthening regulations and internal oversight is necessary to ensure legal certainty and the protection of public assets.*

Keywords *: BLU/BLUD; Agreement; Operational Cooperation*

Abstrak : Pemerintah membentuk Badan Layanan Umum (BLU) dan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan publik yang mengutamakan prinsip efektivitas, efisiensi, dan produktivitas (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, 2004). Penelitian ini bertujuan untuk melakukan analisis yuridis terhadap pengaturan serta keabsahan dan implementasi perjanjian kerja sama pada BLU tingkat pusat dan BLUD tingkat daerah. Metode penelitian yang digunakan adalah normatif-empiris dengan membandingkan norma hukum yang berlaku dengan keadaan di lapangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat perbedaan signifikan dalam pengaturan kerja sama. Secara yuridis, keabsahan perjanjian kerja sama (PKS) yang dilakukan BLU/BLUD tetap harus memenuhi syarat sah perjanjian menurut Undang-undang serta memiliki kejelasan kewenangan administratif agar tidak cacat hukum. Namun, dalam implementasinya, ditemukan kendala harmonisasi regulasi, terutama larangan penggunaan barang milik daerah dalam kerja sama operasional BLUD yang sulit dihindari di lapangan. Oleh karena itu, diperlukan penguatan regulasi dan pengawasan internal guna menjamin kepastian hukum dan perlindungan aset publik.

Kata Kunci : BLU/BLUD; Perjanjian; Kerja Sama Operasional

PENDAHULUAN

Perjanjian merupakan kesepakatan antara dua pihak atau lebih yang dapat berbentuk lisan maupun tertulis dengan muatan pokok mengenai kesepakatan atas hal-hal tertentu yang dikehendaki oleh para pihaknya. Tujuan dibuatnya perjanjian adalah agar terciptanya hubungan hukum antara para pihaknya sehingga hak dan kewajiban dari masing-masing pihak dipastikan dapat diakui dan dihormati, dan sebagai dasar penyelesaian jika terjadi sengketa dikemudian hari agar para pihaknya memiliki perlindugan, kepastian hukum, serta keadilan (Sinaga, 2018).

Perjanjian biasanya dibuat untuk memenuhi kekuatan hukum dalam melakukan Tindakan seperti jual-beli, sewa-menyewa, pinjam-meminjam, dan lain-lain. Perjanjian menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut KUHPerdata) dalam pasal 1313 menjelaskan mengenai pengertian perjanjian yakni perbuatan yang dilakukan dengan nama satu orang atau lebih yang mengikatkan dirinya kepada satu (Satrio, 2001).

Perjanjian kerja sama merupakan salah satu bentuk perjanjian yang sangat umum ditemukan di Indonesia, mulai dari perjanjian secara lisan hingga perjanjian dengan akta otentik. Perjanjian kerja sama mengacu pada asas kebebasan berkontrak dengan tetap memperhatikan peraturan perundang- undangan yang berlaku, kesusilaan, dan ketertiban masyarakat. Dalam melaksanakan sebuah perjanjian kerja sama, maka harus memenuhi syarat sahnya perjanjian yang diatur dalam pasal 1320 KUHPerdata salah satunya adalah kecapakan yang mana para pihak dalam perjanjian harus cakap misalnya perorangan, badan hukum atau bahkan pemerintah (Subekti, 2010).

Di tingkat pemerintahan daerah, keterbukaan untuk menjalin kerja sama dengan berbagai pihak merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan berorientasi pada pelayanan publik. Pemerintah daerah tidak dapat berjalan sendiri dalam memenuhi seluruh kebutuhan dan tuntutan masyarakatnya, sehingga keterlibatan pihak lain baik sesama daerah maupun pihak swasta menjadi suatu keniscayaan yang perlu diatur secara tertib dan proporsional dalam kerangka hukum yang berlaku. Landasan hukum atas kerja sama tersebut secara khusus diatur melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga. Regulasi ini hadir sebagai pedoman teknis yang memberikan kepastian prosedural bagi pemerintah daerah dalam menyusun dan melaksanakan perjanjian kerja sama, sekaligus menegaskan batas-batas kewenangan yang harus dipatuhi oleh setiap pihak yang terlibat (Hadjon & Djatmayati, 1993).

Dalam ketentuan Pasal 1 regulasi tersebut, dikenal dua bentuk perjanjian kerja sama yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah. Bentuk pertama adalah perjanjian yang dikenal dengan sebutan Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain atau KSDD, yaitu suatu kesepakatan yang dibentuk antara dua daerah atau lebih sebagai wujud kolaborasi antarpemerintahan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu. Tujuan utama KSDD adalah menciptakan sinergi lintas wilayah yang pada akhirnya bermuara pada peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah-daerah yang terlibat, sekaligus mendorong kemajuan kualitas layanan publik yang lebih merata dan berkelanjutan.

Adapun bentuk kedua dikenal sebagai Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga atau KSDPK, yakni perjanjian yang terjalin antara pemerintah daerah dengan pihak di luar struktur pemerintahan, termasuk badan usaha swasta, lembaga non-pemerintah, maupun entitas lain yang relevan. Perjanjian ini dirancang untuk mendukung penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dengan memanfaatkan kapasitas, keahlian, atau sumber daya yang dimiliki oleh pihak ketiga yang bersangkutan, sehingga pemerintah daerah dapat memperoleh nilai tambah yang tidak selalu tersedia dari dalam organisasi pemerintahan itu sendiri.

Kehadiran dua instrumen hukum kerja sama ini mencerminkan fleksibilitas yang diberikan oleh pembuat regulasi kepada pemerintah daerah dalam merancang pola kemitraan yang paling sesuai dengan kebutuhan dan kondisi lokal masing-masing daerah. Pada akhirnya, baik KSDD maupun KSDPK sama-sama diarahkan sebagai sarana untuk memperkuat kemampuan daerah dalam melayani masyarakat secara lebih optimal dan mempercepat pencapaian tujuan pembangunan daerah yang berkeadilan.

Pemerintah berkewajiban meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan memenuhi hak dan kebutuhan publik sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, pemerintah membentuk Badan Layanan Umum (BLU) di tingkat pusat dan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) di tingkat daerah. Kedua badan ini dirancang memberi pelayanan publik secara maksimal melalui pola pengelolaan keuangan yang fleksibel dan prinsip-prinsip ekonomi, efektivitas, efisiensi, serta produktivitas, sehingga memungkinkan praktik bisnis sehat dalam penyelenggaraan layanan publik.

BLU merupakan entitas pada tingkat pusat yang diberi keleluasaan mengelola keuangannya sendiri berdasarkan pedoman peraturan keuangan negara. Sebagai padanan di tingkat daerah, BLUD menjalankan fungsi pelayanan publik yang sama tetapi tunduk pada kerangka hukum dan tata kelola daerah. Layanan yang biasa diselenggarakan BLUD meliputi bidang pendidikan, pengelolaan kawasan, pengadaan barang dan jasa, serta kesehatan, yang bertujuan memberikan manfaat maksimal bagi masyarakat setempat.

Status sebagai BLUD diperoleh setelah memenuhi persyaratan substantif, teknis, dan administratif, lalu diusulkan oleh kepala daerah (Hadi, 2023) (Bupati/Walikota) kepada Gubernur dan diteruskan ke Menteri Keuangan. BLU/BLUD diberi pola keuangan yang terpisah untuk mendukung efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan layanan sesuai ketentuan Undang (Fitriani, 2018) BLU dan BLUD diperkenankan menjalin kerja sama dengan pihak lain untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas layanan publik yang mereka sediakan. Ketentuan mengenai pola kerja sama ini diatur dalam beberapa peraturan utama, antara lain Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan dengan Pihak Ketiga, serta Peraturan Menteri Keuangan Nomor 129/PMK.05/2020 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum, sehingga untuk tataran daerah tunduk pada aturan Peraturan Menteri dalam negeri dan untuk Badan layanan umum tunduk pada peraturan Menteri keuangan.

Secara umum dikenal dua bentuk kerja sama yang dapat dilakukan: kerja sama operasional dan kerja sama pemanfaatan barang milik daerah, dan pelaksanaannya harus berlandaskan prinsip-prinsip efektivitas, efisiensi, ekonomis, transparansi, serta saling menguntungkan bagi pihak-pihak yang terlibat. Menurut Permendagri No.79/2018, kerja sama dapat dimanfaatkan BLUD untuk mendukung penyelenggaraan layanan publik, dengan pengelompokan jenis kerja sama termasuk kerja sama operasional dan kerja sama pemanfaatan barang milik daerah sebagaimana dimaksud dalam ketentuan pasal terkait.

Kerja sama operasional didefinisikan sebagai perjanjian antara dua pihak atau lebih untuk menjalankan usaha bersama yang menggunakan aset, hak, atau usaha bersama, di mana para pihak menyepakati pengelolaan bersama serta menanggung risiko usaha bersama tersebut; tujuan utamanya adalah meningkatkan kualitas dan efisiensi penyelenggaraan layanan publik oleh pemerintah daerah, dan pelaksanaannya dapat melibatkan mitra pemerintah, swasta, atau masyarakat. Sementara itu, kerja sama pemanfaatan barang milik daerah berfokus pada penggunaan atau pemanfaatan aset daerah (barang milik daerah) untuk kepentingan penyelenggaraan layanan publik, termasuk pengaturan mengenai tata cara

peminjaman/pemanfaatan, kewajiban pemeliharaan, dan mekanisme pertanggungjawaban terhadap aset tersebut sesuai ketentuan pengelolaan aset daerah. Namun, sifat "*hybrid*" dari BLUD—sebagai instansi pemerintah yang melakukan tindakan hukum perdata memunculkan kompleksitas yuridis. Di satu sisi, BLUD harus tunduk pada prinsip kebebasan berkontrak, namun di sisi lain, ia terikat pada aturan ketat pengelolaan barang milik daerah dan pengamanan aset negara.

Permasalahan hukum muncul ketika KSO dengan pihak swasta dipahami hanya sebagai hubungan administratif, padahal secara hakikat ia merupakan hubungan hukum perdata yang melahirkan tanggung jawab kontraktual. Jika pembagian risiko, mekanisme prestasi, dan pengamanan aset tidak dirumuskan secara cermat dalam klausul kontrak, maka potensi terjadinya wanprestasi dan kerugian keuangan daerah menjadi sangat tinggi. Adanya perbedaan pengaturan antara PMK No. 129/2020 untuk BLU pusat dan Permendagri No. 79/2018 untuk BLUD juga menambah tantangan dalam harmonisasi kebijakan dan kepastian hukum bagi mitra swasta.

Perlu dicatat bahwa PMK No.129/2020 memperjelas bahwa BLU di tingkat pusat dapat memanfaatkan aset BLU (Peraturan Menteri Keuangan Nomor 129/PMK.05/2020 Tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum, 2020) (misalnya tanah, bangunan, atau aset lainnya) dalam kerja sama, dengan syarat aset tersebut tercatat milik pemerintah.

Karena terdapat perbedaan fokus dan pengaturan teknis antara PMK (yang berlaku untuk BLU tingkat pusat) dan Permendagri (yang mengatur BLUD dan kerja sama daerah), pelaksanaannya menuntut kehati-hatian hukum dan harmonisasi kebijakan agar BLU maupun BLUD tetap dapat melakukan kerja sama operasional tanpa mengabaikan prinsip pengamanan aset daerah dan kepentingan publik; harmonisasi ini dapat diwujudkan melalui pedoman teknis terpadu, kajian risiko terstruktur, dan klausul perjanjian yang jelas mengenai pemeliharaan, pembagian risiko, serta mekanisme pengawasan aset.

Oleh karena itu, diperlukan analisis mendalam mengenai konstruksi hukum perjanjian KSO pada BLU dan BLUD. Fokus utamanya adalah bagaimana memastikan bahwa kontrak yang disusun telah memenuhi standar keabsahan hukum perdata sekaligus melindungi kepentingan publik dan keamanan aset daerah agar tidak terjadi ketidakpastian hukum di kemudian hari.

1. Bagaimana pengaturan hukum mengenai perjanjian kerja sama pada Badan Layanan Umum tingkat pusat dan daerah?
2. Bagaimana keabsahan yuridis dan implementasi Perjanjian Kerja Sama pada Badan Layanan Umum (BLU) dan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) ?

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah metode normatif-empiris dengan menggunakan sumber utama dari hukum normatif dengan membandingkan keadaan di lapangan untuk mendapatkan data yang akan menjawab apakah implementasi norma hukumnya telah dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan atau belum.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Bagaimana Pengaturan Hukum Mengenai Perjanjian Kerja Sama Pada Badan Layanan Umum Tingkat Pusat dan Daerah?

Indonesia merupakan negara dengan populasi terbesar di Asia Tenggara, dengan predikat tersebut Indonesia menghadapi berbagai tantangan ekonomi yang kompleks. Salah satu tantangan ekonomi yang dihadapi oleh Indonesia adalah pertumbuhan ekonomi yang stabil dan berkelanjutan. Dalam beberapa tahun terakhir, pemerintah Indonesia telah berusaha untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi dengan menaikkan sektor-sektor strategis

seperti infrastruktur, industri, dan pariwisata. Upaya tersebut membutuhkan sumber daya keuangan yang besar dan pengelolaan yang cermat, selain itu terdapat beberapa tantangan lain terkait dengan penyediaan layanan publik yang berkualitas.

Untuk mengatasi tantangan tersebut, Indonesia memiliki suatu bentuk badan dengan fleksibilitas pola pengelolaan keuangan yang efektif dan efisien, yakni BLU dan BLUD. Fleksibilitas pola pengelolaan keuangan sendiri merupakan suatu sistem yang diterapkan dengan merujuk pada kemampuan BLU dan BLUD untuk memiliki otonomi dalam mengelola keuangan mereka sendiri, hal tersebut yang membedakan BLU dan BLUD dengan lembaga pemerintah lainnya yang lebih terikat dengan aturan yang lebih kaku.

Dengan fleksibilitas yang dimiliki oleh BLU dan BLUD, diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam pemberian pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat yang lebih baik, selain itu juga diharapkan BLU dan BLUD dapat lebih berinovasi dalam pengelolaan keuangan serta meningkatkan kualitas layanan kepada masyarakat.

Berdasarkan penjelasan tersebut, perlu diketahui apakah kerja sama termasuk dalam fleksibilitas yang dimiliki BLU dan BLUD karena pada kenyataannya, terkait dengan pemberian layanan yang lebih efektif dan efisien kepada masyarakat luas, BLU dan BLUD juga perlu melakukan kerja sama dengan pihak lain. Selain itu, terdapat beberapa alasan BLU dan BLUD perlu untuk melakukan kerja sama, yakni sebagai berikut:

1. Memperluas Jangkauan Pelayanan: dengan melakukan kerja sama dengan pihak lain, BLU dan BLUD dapat memperluas jangkauan pelayanan ke wilayah yang lebih luas, sebagai contoh dalam bidang layanan kesehatan yang dapat melakukan kerja sama dengan klinik atau fasilitas kesehatan swasta untuk memberikan layanan medis kepada masyarakat di daerah terpencil yang sulit dijangkau.
2. Meningkatkan Efisiensi Operasional: kerja sama dengan pihak lain dapat membantu BLU dan BLUD dalam meningkatkan efisiensi operasional. Mereka dapat saling berbagi sumber daya, infrastruktur, dan teknologi yang diperlukan untuk penyediaan pelayanan, sebagai contoh dalam bidang transportasi BLU dan BLUD dapat bekerja sama dengan perusahaan transportasi swasta untuk memanfaatkan armada kendaraan yang ada dan meningkatkan aksesibilitas transportasi publik.
3. Keahlian dan Sumber Daya Tambahan: BLU dan BLUD dapat mengakses keahlian, pengetahuan, dan sumber daya tambahan yang tidak dimiliki secara internal. Sebagai contoh dalam bidang Pendidikan, BLU dan BLUD dapat melakukan kerja sama dengan lembaga pendidikan atau perguruan tinggi untuk mengembangkan kurikulum yang lebih berkualitas dan memperoleh dukungan pengajaran yang lebih baik.
4. Pendanaan dan Dukungan Teknis: BLU dan BLUD dapat melakukan kerja sama termasuk dengan lembaga internasional atau organisasi non-pemerintah untuk dapat membantu terkait pendanaan tambahan dan dukungan teknis sehingga memungkinkan untuk mengembangkan kualitas pelayanan secara keseluruhan.
5. Peningkatan Inovasi dan Pengembangan: BLU dan BLUD dapat memanfaatkan perspektif, ide, dan solusi baru dari pihak lain. Kolaborasi dengan lembaga penelitian, startup, atau komunitas inovasi dapat membantu mempercepat pengembangan dan implementasi inovasi dalam penyediaan pelayanan publik. Sebagai contoh, sebuah dalam bidang pariwisata, BLU dan BLUD dapat melakukan kerja sama dengan perusahaan teknologi untuk mengembangkan aplikasi *mobile* yang memudahkan wisatawan dalam mendapatkan informasi dan layanan pariwisata.

Dengan melakukan kerja sama dengan pihak lain, dapat meningkatkan dan mengoptimalkan kemampuan dan potensi BLU dan BLUD serta dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

1. Pengaturan Perjanjian Kerja Sama BLU

Badan Layanan Umum (BLU) merupakan instansi yang didirikan dengan tujuan untuk memberikan pelayanan publik yang efektif dan efisien demi meningkatkan kualitas pelayanan bagi masyarakat. BLU sendiri diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 202/PMK.05/2022 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 129/PMK.05/2020 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum. BLU memiliki karakteristik terkait pola pengelolaan keuangan yang dapat dikelola dan dimanfaatkan secara mandiri dengan harapan dapat menghasilkan pendapatan sendiri melalui kerja sama dengan pihak lain.

Kerja sama yang dilakukan BLU dengan pihak lain merupakan salah satu strategi dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, dengan adanya kerja sama yang dilakukan oleh BLU dapat memperkuat keunggulan masing-masing pihak dalam memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.

Berdasarkan Permenkeu 202/PMK.05/2022 dijelaskan bahwa terdapat 2 jenis kerja sama yang dapat dilakukan oleh BLU demi memberikan pelayanan kepada masyarakat yang lebih optimal, yakni:

a. Pemanfaatan Aset, yang sesuai dengan pasal 1 angka 42 menjelaskan bahwa ini merupakan pendayagunaan aset yang dimiliki oleh BLU dan/atau milik pihak lain dalam rangka mendukung tugas serta fungsi BLU itu sendiri dengan tidak mengubah status kepemilikan asetnya. Pada peraturan sebelumnya, yakni Permenkeu 129/PMK.05/2020 pemanfaatan aset disebut dengan kerja sama operasional yang sesuai dengan pasal 1 angka 42 dijelaskan bahwa kerja sama operasional adalah pendayagunaan aset BLU dan/atau aset milik pihak lain dalam rangka tugas dan fungsi BLU melalui kerja sama BLU dengan pihak lain. Berdasarkan penjelasan tersebut, terdapat kesamaan makna antara pengertian aset berdasarkan Permenkeu 202/PMK.05/2022 dan kerja sama operasional berdasarkan Permenkeu 129/PMK.05/2020, di mana dikatakan bahwa kerja sama operasional dapat menggunakan aset milik BLU dan/atau mitra sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa kerja sama operasional yang diatur pada tingkat pusat dapat menggunakan barang milik negara. Pemanfaatan aset ini memiliki tujuan untuk memastikan pengadaan aset yang efektif, efisien, transparan, dan bertanggung jawab. Dalam hal ini, pemanfaatan aset meliputi pendayagunaan atas tanah dan/atau gedung dan bangunan milik BLU untuk digunakan oleh BLU dan/atau Mitra.
b. Kerja Sama Sumber Daya Manusia dan/atau Manajemen (KSM) merupakan kerja sama yang dilakukan dengan pihak lain dengan pendayagunaan aset milik BLU dan/atau milik pihak lain dan mengikutsertakan sumber daya manusia dan/atau kemampuan manajerial yang dimiliki oleh BLU dan/atau pihak lain guna mengembangkan kapasitas layanan dan meningkatkan daya guna, nilai tambah, dan manfaat ekonomi dari aset BLU. Kerja sama ini memiliki tujuan untuk mengembangkan kapasitas layanan yang disediakan oleh BLU dan meningkatkan nilai tambah, manfaat ekonomi, dan efektivitas pengelolaan aset yang dimiliki. KSM meliputi upaya kerja sama antar badan atau lembaga pemerintah dalam rangka memperoleh sumber daya manusia dan/atau manajemen yang dibutuhkan, sebagai contoh dengan cara kerja sama dengan perusahaan manajemen aset untuk meningkatkan pemanfaatan dan pengelolaan aset yang dimiliki oleh BLU akibat terbatasnya sumber daya manusia yang mampu untuk melakukan hal tersebut. Selain itu BLU juga dapat

berkolaborasi dengan instansi pemerintah yang lain untuk bertukar sumber daya manusia yang dimiliki untuk memenuhi kebutuhan yang tidak dapat dipenuhi sendiri oleh BLU, namun dapat diperoleh dengan kolaborasi dengan pihak lain.

Kerja sama yang dilakukan oleh BLU juga berpegang pada prinsip sesuai dengan pasal 132 ayat (1) huruf e Permenkeu 202/PMK.05/2022 yakni prinsip efektif, efisien, dan saling menguntungkan (Peraturan Menteri Keuangan Nomor 202/PMK.05/2022 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 129/PMK.05/2020 Tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum, 2022).

2. Pengaturan Perjanjian Kerja Sama BLUD

Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) merupakan unit kerja yang terdapat pada pemerintahan tingkat daerah yang memiliki tugas dan fungsi untuk memberikan pelayanan publik kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan keuntungan guna meningkatkan efisiensi dan produktivitas pelayanan publik. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, BLUD memiliki keistimewaan layaknya BLU, yakni terdapat fleksibilitas pola pengelolaan keuangan yang dapat dikelola dan dimanfaatkan secara mandiri, termasuk dalam pengelolaan pendapatan, belanja, dan aset sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun, fleksibilitas tersebut harus berdasar pada praktik bisnis yang sehat dan bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan yang diberikan. BLUD sendiri diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah yang mengatur tentang pengelolaan keuangan pada Badan Layanan Umum Daerah (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 Tentang Badan Layanan Umum Daerah, 2018). Beberapa hal yang diatur dalam peraturan ini antara lain penganggaran, pembukuan, pelaporan, pengawasan, kerja sama dengan pihak lain yang dapat dilakukan oleh BLUD, dan tata kelola keuangan pada BLUD. Peraturan ini bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pengelolaan keuangan pada BLUD.

Dalam meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan publik kepada masyarakat di tingkat daerah, BLUD dapat melakukan kerja sama dengan pihak lain (Silalahi, 2021). Kerja sama yang dilakukan oleh BLUD dapat memberikan manfaat seperti dapat mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya yang terbatas, mengurangi biaya operasional, meningkatkan layanan, dan menyingkat waktu mencapai tujuan bersama terkait tugas dan fungsi BLUD.

Berdasarkan Permendagri 79/2018 kerja sama yang dapat dilakukan oleh BLUD terdapat 2 jenis (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 Tentang Badan Layanan Umum Daerah, Pasal 91, 2018), yakni sebagai berikut:

a. Kerja sama operasional berdasarkan pasal 91 ayat (2) adalah kerja sama yang dilakukan dengan pengelolaan manajemen dan operasional bersama mitra dengan tidak menggunakan barang milik daerah. Kerja sama operasional dalam konteks ini merujuk pada bentuk kerja sama di mana BLUD bekerja sama dengan mitra kerja sama untuk mengelola, mengendalikan, dan menjalankan proses operasional bersama secara efisien dan efektif. Dalam hal ini, kerja sama operasional dilakukan tanpa menggunakan barang milik daerah. Pada kerja sama operasional, BLUD dan mitra kerja sama bekerja bersama untuk mencapai tujuan bersama dalam penyediaan layanan publik. Mereka dapat saling berbagi sumber daya, keahlian, atau teknologi untuk meningkatkan efisiensi operasional. Kerja sama ini mungkin melibatkan kolaborasi dalam pengelolaan keuangan, pengadaan sumber daya manusia, pengembangan infrastruktur, atau penyediaan layanan publik tertentu. Terkait dengan penjelasan kerja sama operasional oleh BLU berdasarkan Permenkeu 129/PMK.05/2020, terdapat perbedaan yang mencolok dengan kerja sama operasional

berdasarkan Permendagri 79/2018, hal tersebut terkait dengan penggunaan barang milik negara/daerah dalam melakukan kerja sama. BLU dapat melakukan kerja sama operasional dengan menggunakan atau mendayagunakan aset milik BLU, sedangkan BLUD tidak dapat melakukan kerja sama operasional dengan menggunakan barang milik daerah.

b. Pemanfaatan barang milik daerah berdasarkan pasal 91 ayat (3) adalah pendayagunaan dan/atau optimalisasi barang milik daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan dengan tujuan memperoleh pendapatan dan tidak mengurangi kualitas pelayanan yang merupakan kewajiban BLUD. Pemanfaatan barang milik daerah pada konteks ini merujuk pada penggunaan barang milik daerah dengan cara yang mengoptimalkan pendayagunaan dan menghasilkan pendapatan tambahan, tanpa mengubah status kepemilikan barang tersebut dan tanpa mengurangi kualitas pelayanan umum yang menjadi tanggung jawab BLUD. Dalam hal ini, BLUD dapat menggunakan barang milik daerah, seperti gedung, fasilitas, atau aset lainnya, untuk kepentingan operasional atau komersial yang dapat menghasilkan pendapatan tambahan untuk kepentingan pemberian pelayanan kepada masyarakat sesuai tugas dan fungsi BLUD. Misalnya, BLUD dapat menyewakan ruang di gedungnya kepada pihak ketiga atau menggunakan fasilitasnya untuk kegiatan komersial yang tidak bertentangan dengan tugas pokok BLUD. Pemanfaatan barang milik daerah harus dilakukan dengan memperhatikan ketentuan hukum dan peraturan yang berlaku. BLUD tetap bertanggung jawab untuk menjaga kualitas pelayanan umum yang menjadi tanggung jawabnya, sehingga pemanfaatan barang milik daerah tidak boleh mengurangi atau merugikan kualitas pelayanan oleh BLUD.

Kerja sama yang dilakukan oleh BLU juga mengacu pada prinsip-prinsip kerja sama sesuai dengan pasal 90 ayat (2) Permendagri 79/2018 yakni prinsip efisiensi, efektivitas, ekonomis, dan saling menguntungkan. Berdasarkan pasal 91 Permendagri 79/2018 tersebut, dijelaskan bahwa jenis kerja sama yang dapat dilakukan hanya dua jenis, yakni kerja sama operasional dan pemanfaatan barang milik daerah. Dikaitkan dengan pelaksanaan perjanjian kerja sama yang dilakukan oleh BLUD, hampir seluruh BLUD terdapat kerja sama yang dilakukan dengan belum sesuai amanat Permendagri 79/2018 karena ditemukan perjanjian pengadaan barang/jasa dan kerja sama lainnya. Kerja sama yang belum sesuai dengan amanat Permendagri 79/2018 dapat mengacu pada peraturan yang lebih spesifik lainnya, seperti pengadaan barang/jasa yang dapat mengacu pada Perpres 12/2021 tentang Pengadaan Barang/Jasa (Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, 2021).

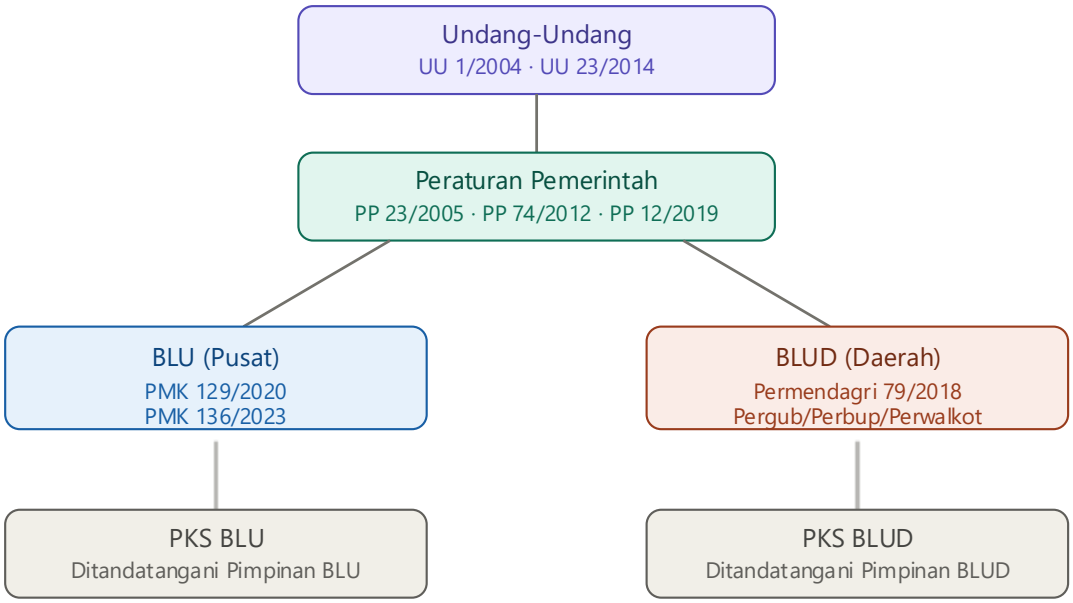
Selain dari jenis kerja sama yang dilakukan belum sesuai dengan Permendagri 79/2018, dalam pelaksanaan kerja sama operasional juga tidak sesuai dengan amanat pasal 91 ayat (2) yang menjelaskan tidak diperkenankannya menggunakan barang milik daerah (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 Tentang Badan Layanan Umum Daerah, Pasal 91 Ayat (2), 2018). Pada kenyataannya penggunaan barang milik daerah tidak dapat dihindari dalam melakukan kerja sama operasional, sebagai contoh kerja sama operasional yang dilakukan dengan dasar pertimbangan pengadaan barang penunjang oleh mitra untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, yang pada pelaksanaannya penggunaan barang milik daerah tidak dapat dihindari, karena ketika mitra melakukan pengadaan barang penunjang, terdapat penggunaan barang milik BLUD seperti area, di mana hal tersebut termasuk dalam barang milik daerah, sehingga dikatakan tidak sesuai dengan amanat Permendagri 79/2018.

Berdasarkan pemaparan tersebut, apabila ditelaah memang benar pada dasarnya kerja sama operasional dilakukan atas dasar memenuhi kebutuhan BLUD dengan objek kerja sama untuk mencari kemampuan, keahlian, atau pemanfaatan aset milik mitra, namun penggunaan barang

milik daerah tetap tidak dapat dihindari, sehingga pada intinya melakukan kerja sama operasional tanpa adanya penggunaan barang millik daerah cukup sulit dilakukan, sedangkan apabila seluruh kerja sama yang terdapat pemanfaatan barang milik daerah dikelompokkan dalam kerja sama pemanfaatan barang milik daerah, pada pokok perjanjiannya lebih condong mengarah kepada kerja sama operasional.

Bagaimana Keabsahan Yuridis dan implementasi Perjanjian Kerja Sama pada Badan Layanan Umum (BLU) dan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) ?

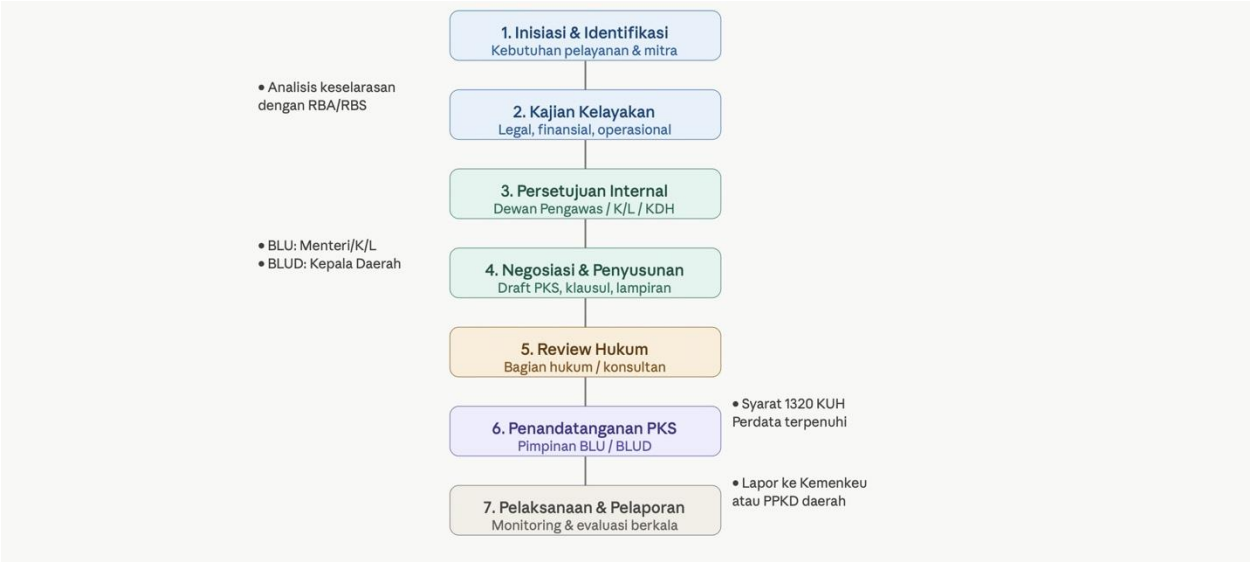
Perjanjian Kerja Sama (PKS) pada Badan Layanan Umum (BLU) dan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) merupakan instrumen hukum yang penting dalam mendukung penyelenggaraan pelayanan publik yang efektif, efisien, dan profesional. Secara yuridis, keberadaan dan pelaksanaan kerja sama tersebut memiliki dasar hukum yang jelas dalam sistem hukum administrasi dan hukum keuangan negara di Indonesia. BLU diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara serta Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 (Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Sebagaimana Diubah Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012, 2005). Sementara itu, BLUD diatur secara khusus dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.



Gambar 1. Hierarki Regulasi Perjanjian Kerja Sama BLU dan BLUD

Pada prinsipnya, BLU dan BLUD diberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan dan pelayanan agar mampu meningkatkan kualitas layanan kepada masyarakat. Salah satu bentuk fleksibilitas tersebut adalah kewenangan untuk menjalin kerja sama dengan pihak lain, baik pemerintah, badan usaha, maupun pihak swasta. Kerja sama ini dapat berupa pengelolaan layanan, pemanfaatan aset, penyediaan sarana dan prasarana, hingga pengembangan sumber daya manusia. Dengan demikian, Perjanjian kerja sama menjadi sarana hukum yang mendukung tercapainya tujuan pelayanan publik secara optimal.

Keabsahan yuridis suatu Perjanjian kerja sama pada BLU dan BLUD tetap harus memenuhi syarat sah perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Satrio, 1992), yaitu adanya kesepakatan para pihak, kecakapan para pihak, objek tertentu, dan sebab yang halal. Selain itu, aspek kewenangan menjadi unsur yang sangat penting karena BLU maupun BLUD bukan badan hukum privat yang berdiri sendiri, melainkan bagian dari instansi pemerintah (Ridwan, 2006). Oleh karena itu, pejabat yang menandatangani perjanjian harus memiliki kewenangan berdasarkan atribusi, delegasi, atau mandat dari instansi induknya. Apabila kewenangan tersebut tidak jelas, maka perjanjian dapat menimbulkan cacat administratif bahkan berpotensi batal demi hukum, selain itu dalam objek perjanjian kerja sama harus dalam rangka pelayanan publik dan pemanfaatan aset/sumber daya mengingat dalam hal ini BLU/BLUD tujuan utamanya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga perlu dipastikan terkait objek dalam perjanjian kerja sama. Selain itu dalam tidak boleh bertentangan dengan rencana bisnis Anggaran (RBA).



Gambar 2. Alur Implementasi PKS BLU/BLUD

Dalam implementasinya, pelaksanaan PKS pada BLU dan BLUD harus mengedepankan prinsip transparansi, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, dan tidak mengabaikan fungsi pelayanan publik. Kerja sama tidak boleh semata-mata berorientasi pada keuntungan ekonomi, melainkan harus tetap mendukung kepentingan masyarakat sebagai tujuan utama pelayanan publik. Oleh karena itu, pengelolaan aset negara atau daerah dalam kerja sama juga harus dilakukan secara hati-hati agar tidak menimbulkan kerugian negara maupun penyalahgunaan kewenangan.

Saat ini setidaknya terdapat 338 BLU yang tersebar di seluruh Indonesia, di antaranya terbagi menjadi 127 dibidang Kesehatan, 151 dibidang Pendidikan, 45 dibidang Pengadaan barang dan jasa lainya, 8 dibidang pengelola dana dan 7 dibidang pengelolaan Kawasan sedangkan ditingkat BLUD setidaknya terdapat 4.412 puskesmas, 382 SMK dan berbagai fasilitas pelayanan lainnya di Tingkat daerah yang telah menerapkan Sistem badan layanan umum daerah.

Implementasi kerja sama BLUD umumnya melalui tahapan persiapan, penawaran, kesepakatan, penandatanganan perjanjian, dan pelaksanaan, disertai pemantauan berkala untuk menilai manfaat dan keberhasilannya. Dalam tahap persiapan perlu menyiapkan data objek kerja sama, analisis manfaat-biaya, dan kajian apakah lebih efisien dibandingkan pelaksanaan swakelola. Tahap perjanjian harus menegaskan subjek kerja sama, objek, ruang lingkup, hak dan

kewajiban, jangka waktu, keadaan memaksa, penyelesaian perselisihan, dan pengakhiran kerja sama Di lapangan, implementasi PKS sering menghadapi beberapa kendala, seperti ketidakjelasan kewenangan penandatanganan kontrak, lemahnya pengawasan, serta potensi konflik kepentingan dalam pemanfaatan aset publik (Agil & Ansori, 2024). Selain itu, kurangnya harmonisasi regulasi antara aturan pusat dan daerah juga dapat menimbulkan perbedaan penafsiran dalam pelaksanaan kerja sama (Agil & Ansori, 2024). Oleh sebab itu, diperlukan penguatan regulasi, pengawasan internal, serta pendampingan hukum agar setiap perjanjian kerja sama yang dibuat benar-benar memiliki kepastian hukum dan memberikan manfaat bagi masyarakat.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa Perjanjian Kerja Sama pada BLU dan BLUD secara yuridis adalah sah dan memiliki dasar hukum yang kuat sepanjang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip hukum perjanjian. Implementasi kerja sama tersebut harus tetap berada dalam koridor tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) serta mengutamakan fungsi pelayanan publik sebagai tujuan utama keberadaan BLU dan BLUD.

KESIMPULAN

Pengaturan hukum mengenai perjanjian kerja sama pada BLU dan BLUD memiliki landasan regulasi yang berbeda namun bertujuan memberikan fleksibilitas pengelolaan layanan publik. BLU di tingkat pusat diatur melalui PMK No. 129/2020 (sebagaimana diubah dengan PMK No. 202/PMK.05/2022), sedangkan BLUD di tingkat daerah mengacu pada Permendagri No. 79/2018 dan Permendagri No. 22/2020. Perbedaan mendasar di antara keduanya adalah pada aspek penggunaan aset; BLU pusat diperbolehkan mendayagunakan aset negara dalam kerja sama operasional, sementara BLUD secara normatif dilarang menggunakan barang milik daerah dalam skema kerja sama operasional, meskipun dalam praktiknya penggunaan area atau fasilitas daerah sering kali tidak dapat dihindari demi kelancaran layanan.

Keabsahan yuridis perjanjian kerja sama pada BLU dan BLUD ditentukan oleh pemenuhan syarat sah perjanjian dalam Pasal 1320 KUHPerdata dan kejelasan kewenangan administratif pejabat yang menandatangani. Agar perjanjian tersebut sah dan tidak batal demi hukum, pejabat terkait harus memiliki kewenangan berdasarkan atribusi, delegasi, atau mandat, serta objek perjanjian harus selaras dan berorientasi pada pelayanan publik. Dalam implementasinya, meskipun telah diatur secara sistematis melalui tahapan persiapan hingga pemantauan, PKS masih menghadapi kendala berupa ketidaksinkronan regulasi pusat-daerah, lemahnya pengawasan, serta kompleksitas dalam pembagian risiko kontrak yang berpotensi menimbulkan kerugian keuangan negara atau daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Agil, M. F., & Ansori, A. (2024). Analisis Yuridis terhadap Kendala dalam Implementasi Pelaksanaan Kerja Sama Daerah di Kabupaten Sumenep. *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan Dan Sosial Humaniora*, *1*(6), 270–282. https://doi.org/10.62383/aliansi.v1i6.602

Fitriani, N. (2018). *Persyaratan dan Penetapan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD)*. https://dinkes.ntbprov.go.id/post/persyaratan-dan-penetapan-badan-layanan-umum-daerah-blud

Hadi, S. (2023). Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah Oleh Pemerintah Daerah. *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, *19*(2), 179–186. https://doi.org/10.30996/dih.v19i1.8966

Hadjon, P. M., & Djatmayati, T. S. (1993). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 Tentang Badan Layanan Umum Daerah,

Pasal 91 (2018).
Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 Tentang Badan Layanan Umum Daerah, Pasal 91 Ayat (2) (2018).
Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 Tentang Badan Layanan Umum Daerah (2018).
Peraturan Menteri Keuangan Nomor 129/PMK.05/2020 Tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum (2020).
Peraturan Menteri Keuangan Nomor 202/PMK.05/2022 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 129/PMK.05/2020 Tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum (2022).
Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Sebagaimana Diubah Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 (2005).
Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (2021).
Ridwan, H. R. (2006). *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada.
Satrio, J. (1992). *Hukum Perjanjian*. PT Citra Aditya Bakti.
Satrio, J. (2001). *Hukum Perikatan, Perikatan yang Lahir dari Perjanjian: Buku I*. PT Citra Aditya Bakti.
Silalahi, B. A. (2021). *Analisis Implementasi Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Pada Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Dr. RM. Djoelham Binjai* [Universitas Medan Area]. https://repositori.uma.ac.id/jspui/handle/123456789/15986
Sinaga, N. A. (2018). Peranan Asas-Asas Hukum Perjanjian Dalam Mewujudkan Tujuan Perjanjian. *Binamulia Hukum*, *7*(2), 107–120. https://doi.org/10.37893/jbh.v7i2.318
Subekti, R. (2010). *Hukum Perjanjian* (Cetakan ke). PT Intermasa.
Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara (2004).