

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

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 perlindungan, kepastian hukum, serta keadilan<sup>1</sup>. 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 KUHPerdato) dalam pasal 1313 menjelaskan mengenai pengertian perjanjian yakni perbuatan yang dilakukan dengan nama satu orang atau lebih yang mengikatkan dirinya kepada satu orang lain atau lebih.

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 para pihaknya harus cakap

---

<sup>1</sup> Niru Anita Sinaga, "Peranan Asas-Asas Hukum Perjanjian Dalam Mewujudkan Tujuan Perjanjian" *Binamulia Hukum* Vol.7 No.2 (2018), hlm.107

hukum, misalnya badan hukum atau perseorangan, atau cv dengan diwakili oleh pemiliknya, atau badan pemerintahan atau swasta<sup>2</sup>.

Pada tingkat daerah, pemerintah daerah dapat melakukan kerja sama dengan pihak swasta atau pihak lain sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga, yang pada pasal 1 menjelaskan mengenai perjanjian Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain (selanjutnya disebut KSDD) yakni perjanjian mengenai usaha daerah dan daerah lain untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan demi kesejahteraan masyarakat dan kemajuan pelayanan publik. Selain dari KSDD, terdapat jenis perjanjian lain yakni perjanjian Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga (selanjutnya disebut KSDPK) yaitu perjanjian untuk usaha masing-masing pihak untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah. Kedua perjanjian tersebut dapat dilakukan oleh pemerintahan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Demi meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat maka pemerintah perlu memenuhi hak dan kebutuhan masyarakat sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan Badan Layanan Umum (selanjutnya disebut BLU) yang memiliki tujuan untuk memaksimalkan pelayanan masyarakat sesuai dengan amanat memajukan kesejahteraan dan kecerdasan kehidupan bangsa. BLU merupakan badan dengan akses fleksibel dalam pengelolaan keuangan sendiri berdasarkan prinsip-prinsip ekonomi, efektivitas,

---

<sup>2</sup> Pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia, *Jati Diri Notaris Indonesia Dulu, Sekarang, dan Di Masa Datang*, (Jakarta: Gramedia, 2008), hlm.82

dan produktivitas dalam praktik bisnis sehat pada tingkat pusat. BLUD merupakan badan layanan pada tingkat daerah guna memenuhi kebutuhan layanan di daerah.

Dalam satuan kerja perangkat daerah yang dibentuk oleh Kepala Daerah terdapat Badan Layanan Umum Daerah (selanjutnya disebut BLUD) yang difungsikan untuk menjalankan tugas dibidang pelayanan publik. BLUD pada prinsipnya sama dengan BLU namun yang membedakan hanya tingkat pemerintahannya, yakni BLU pada tingkat pusat dan BLUD pada tingkat daerah, yang termasuk BLUD adalah instansi yang memiliki tugas dan fungsi layanan seperti pendidikan, pengelolaan kawasan, pengelolaan barang jasa, kesehatan dengan tujuan memberikan manfaat kepada masyarakat secara maksimal.

Suatu instansi dapat memperoleh status BLUD dengan melewati persyaratan substantif, teknis, serta administratif dan diusulkan kepada Menteri Keuangan oleh Gubernur melalui Walikota atau Bupati hingga bisa berstatus sebagai BLUD. Sebagai upaya memenuhi kebutuhan layanan bagi masyarakat, pemerintah mengupayakan dengan cara memberikan BLU dan BLUD pola keuangan tersendiri yang fleksibel sebagai pendukung untuk keefektifan dan keefisienan produktivitas pengadaan pelayanan bagi masyarakat sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara<sup>3</sup>. Selain itu, BLU maupun BLUD dapat melakukan kerja sama dengan pihak lain demi meningkatkan kuantitas serta kualitas dari pelayanannya, hal ini diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan

---

<sup>3</sup> Nani Fitriani, "Persyaratan dan Penetapan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD)", *Dinas Kesehatan Provinsi NTB*, 17 April 2018, diakses pada 18 Maret 2023 pukul 21.59, <https://dinkes.ntbprov.go.id/berita/bapelkes/persyaratan-dan-penetapan-blud/>

Umum Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 129/PMK.05/2020 Tahun 2020 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum. Terdapat dua jenis kerja sama yang dikenal yakni kerja sama operasional dan kerja sama pemanfaatan, dalam melakukan kerja sama juga harus mengedepankan prinsip-prinsip efektivitas, efisien, ekonomis, serta saling menguntungkan. Sesuai dengan pasal 91 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 disebutkan bahwa BLUD dapat melakukan kerja sama dengan pihak yang lain dengan jenis kerja sama operasional dan kerja sama pemanfaatan barang milik daerah.

Kerja sama operasional merupakan perjanjian kerja sama dua pihak atau lebih yang masing-masing pihaknya sepakat dengan tujuan melakukan usaha bersama dengan aset atau hak usaha bersama dan secara bersama pula menanggung resiko usaha tersebut<sup>4</sup>. Kerja sama operasional biasanya dilakukan untuk meningkatkan kualitas dan efisiensi penyelenggaraan layanan publik oleh daerah. Kerja sama ini dapat dilakukan dengan pihak pemerintah, pihak swasta, maupun masyarakat, sedangkan kerja sama pemanfaatan barang milik daerah adalah kerja sama yang memiliki tujuan untuk penggunaan atau pemanfaatan barang yang milik pemerintah daerah guna kepentingan layanan publik bagi masyarakat.

---

<sup>4</sup> Ikatan Akuntansi Indonesia, *Standar Akuntansi Keuangan*, (Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2004), hlm.20

Barang milik daerah sendiri merupakan barang yang diperoleh dari pembelian menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) atau dari perolehan lainnya yang sah seperti hibah/sumbangan, pelaksanaan perjanjian/kontrak, putusan pengadilan, divestasi atas penyertaan modal pemerintah daerah, atau berdasarkan peraturan perundang-undangan. Barang milik daerah dapat berupa aset tetap seperti jalan, jembatan, gedung maupun fasilitas lainnya dan dapat pula berupa benda inventaris seperti kendaraan, perlengkapan kantor, peralatan, dan lain-lain<sup>5</sup>. Dasar hukum mengenai barang milik daerah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Dalam pasal 91 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 juga menjelaskan mengenai kerja sama operasional yang dapat dilakukan dengan proses operasional serta manajemen bersama rekan kerja sama dengan tidak menggunakan barang milik daerah. Berdasarkan dari penjelasan pasal 90 ayat (1) juga memberikan pengertian bahwa apabila ingin melakukan pemanfaatan barang milik daerah maka tidak bisa dicampuradukkan dengan kerja sama operasional, karena jenis kerja samanya berdasarkan pasal tersebut sudah berbeda.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 129/PMK.05/2020 Tahun 2020 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum menjelaskan bahwa Badan Layanan Umum (BLU) dapat melakukan kerja sama dengan pihak lain dengan salah satu jenis kerja sama yakni kerja sama operasional yang pada konsepnya sama dengan kerja sama operasional tingkat daerah/BLUD, menurut

---

<sup>5</sup> Siti Amerieska, "Analisis Faktor Tentang Efektivitas Pengelolaan Barang Milik Daerah (Studi Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Malang)" *Jurnal Ilmiah Bisnis dan Ekonomi Asia* Vol.12 No.2 (2018), hlm.55

peraturan ini BLU diperkenankan untuk melakukan pemanfaatan aset milik BLU yang berupa tanah, bangunan, atau aset lain selain dari tanah dan bangunan selama tetap mengacu pada poin berikut:

- a. Penggunaan aset tetap memperhatikan prinsip efisiensi, efektivitas, dan kepentingan publik
- b. Harus didasarkan perencanaan yang matang serta terstruktur, mempertimbangkan resiko dan keuntungan dari penggunaan aset
- c. Para pihaknya berkewajiban untuk menjaga aset tersebut
- d. Dilakukan dengan cara transparan dan akuntabel
- e. Harus didasarkan prinsip kehati-hatian termasuk pada saat pengelolaan, pengawasan, pemeliharaan, dan penjaminan keamanan aset<sup>6</sup>.

Mengacu pada penjelasan di atas maka hal tersebut tidak sejalan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah yang menjelaskan bahwa kerja sama operasional tidak diperkenankan melakukan pemanfaatan barang milik daerah. Perbedaan yang terdapat dalam peraturan tersebut akan berdampak pada sempitnya ruang lingkup BLUD dalam melakukan perjanjian kerja sama operasional dengan pihak lain, selain itu dengan sempitnya ruang lingkup untuk melakukan perjanjian kerja sama operasional dapat menyebabkan tidak maksimalnya fungsi utama dari BLUD yakni memberikan layanan kepada masyarakat, dan dengan tidak maksimalnya

---

<sup>6</sup> Admin, "Optimalkan Pemanfaatan BMN Melalui BLU Manajemen Aset", *Kementerian Keuangan Republik Indonesia*, 3 Maret 2015, diakses pada 23 Maret 2023 pukul 12.09, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/7471/Optimalkan-Pemanfaatan-BMN-melalui-BLU-Manajemen-Aset>

layanan kepada masyarakat maka dapat menyebabkan kebutuhan masyarakat tidak terpenuhi.

Pemerintah Kota Yogyakarta juga memiliki BLUD untuk memenuhi hak dan kebutuhan masyarakat dengan berbagai jenis layanan mulai dari layanan kesehatan dengan contoh puskesmas dan rumah sakit, layanan bisnis seperti UPT Bisnis, layanan hiburan edukasi seperti Taman Pintar, dan lain-lain.

Berdasarkan paparan diatas, maka penelitian ini penting dilakukan untuk mencari tahu lebih lanjut serta menganalisis lebih dalam mengenai bagaimana pelaksanaan perjanjian kerja sama BLUD di Pemerintahan Kota Yogyakarta serta pengaturan kerja sama oleh BLU dan kerja sama oleh BLUD di Pemerintahan Kota Yogyakarta.

## **B. Rumusan Masalah**

Penelitian ini memiliki rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan perjanjian kerja sama Badan Layanan Umum Daerah di lingkungan Pemerintahan Kota Yogyakarta?
2. Bagaimana pengaturan perjanjian kerja sama Badan Layanan Umum ditingkat pusat dan daerah?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis terkait pelaksanaan perjanjian kerja sama Badan Layanan Umum Daerah di lingkungan Pemerintahan Kota Yogyakarta.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan perjanjian kerja sama Badan Layanan Umum pada tingkat pusat dan pengaturan perjanjian kerja sama Badan Layanan Umum Daerah pada tingkat daerah.

#### **D. Orisinalitas Penelitian**

Berdasarkan penelusuran penulis, penelitian terkait “Analisis Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama Badan Layanan Umum Daerah (Studi Kasus Badan Layanan Umum Daerah Di Kota Yogyakarta)” belum pernah dilakukan dan diteliti oleh penulis lain, sehingga dapat diartikan bahwa penulisan ini adalah hasil orisinal penulis sendiri dan bukan merupakan plagiasi peneliti lain. Berikut beberapa penelitian terdahulu yang hampir mendekati penelitian penulis:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Alfian Purbo Sihwinanto, tahun 2021, dengan judul “Perjanjian Kerja Sama Antara Pemerintah Daerah Dengan Pihak Swasta Dalam Pengelolaan Penerangan Jalan Umum”. Penelitian tersebut membahas mengenai perjanjian kerja sama daerah dengan pihak ketiga yang masih erat kaitannya dengan perjanjian kerja sama dan pelaksanaan perjanjian oleh pemerintah daerah. Penelitian ini memiliki perbedaan pada subjek penelitian, yakni pada penulisan saat ini adalah BLUD sedangkan pada penelitian yang dilakukan oleh Alfian Purbo Sihwanto adalah pemerintah daerah. Persamaan pada penelitian saat ini adalah sama-sama membahas mengenai perjanjian kerja sama oleh lembaga daerah.
2. Penelitian yang dilakukan oleh Achmad Mirza R. A., tahun 2015, dengan judul “Tanggung Gugat Unit Kerja Sama Operasional Dalam Kontrak Kerja

Sama Pengelolaan Antara Pemerintah dan Swasta”. Penelitian tersebut membahas mengenai kerja sama operasional yang masih erat kaitannya dengan pelaksanaan kerja sama operasional. Perbedaannya yakni pada pokok bahasan, penelitian tersebut membahas mengenai tanggung gugat kerja sama operasional, sedangkan penelitian saat ini mengenai pelaksanaan kerja sama operasional. Persamaan dengan penelitian tersebut adalah pokok bahasan kerja sama operasional.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Dian Ning Utami dan Prof. Dr. Yeremias T. Keban, tahun 2022, dengan judul “Analisis Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Pada Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Pada SMKN 6 Yogyakarta, SMKN 3 Wonosari Gunung Kidul, dan SMKN 1 Sewon Bantul)” Penelitian tersebut membahas mengenai pengelolaan BLUD yang ada di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Perbedaan penelitiannya adalah pada pokok bahasan yang membahas mengenai pengelolaan BLUD, sedangkan penelitian saat ini membahas mengenai pelaksanaan kerja sama yang dilakukan oleh BLUD. Persamaan dengan penelitian tersebut adalah pada subjek bahasan yakni BLUD di Yogyakarta.