

PERAN BADAN LAYANAN UMUM DALAM POLITIK HUKUM *OMNIBUS LAW* CIPTA KERJA

Rizky Dian Bareta¹, Joko Santoso¹, Faisal Amin¹

¹Direktorat Jenderal Perbendaharaan

Abstract

The aim of the Republic of Indonesia is to achieve welfare state and social justice for all Indonesian people. One of the missions carried out in achieving this vision is law reconstruction through the omnibus law. There are three government goals from this omnibus law, there are tax law, employment opportunities, and empowering micro business. In order to achieve this, one of the breakthroughs in this jobs creation omnibus law is the use of the Public Service Agency as a tool for job creation by the Government. This research uses normative research methods. The Public Service Agency is a government work unit with more flexibility than an ordinary work unit with an autonomous body concept. Public service agencies in Indonesia are formed through a regulation. In the formulation of regulations, there is a juridical basis, a philosophical basis and a sociological basis as the main basis. Generally, establishment of public service agency can support the omnibus law of job creation through a new bureaucratic model which can become key role to reach programs and policies in achieving the mandate of the omnibus law of Job Creation.

Abstrak

Tujuan didirikannya negara Republik Indonesia adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Salah satu misi yang dijalankan dalam pencapaian visi tersebut adalah dengan merekonstruksi peraturan perundang-undangan melalui *omnibus law*. Ada tiga hal yang disasar pemerintah dari *omnibus law* ini, yakni undang-undang perpajakan, cipta kerja, dan pemberdayaan UMKM. Dalam rangka pencapaiannya, salah satu terobosan dalam *omnibus law* cipta kerja ini adalah pemanfaatan Badan Layanan Umum sebagai alat dalam rangka penciptaan lapangan kerja oleh Pemerintah. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif. Badan Layanan Umum merupakan satuan kerja pemerintah dengan fleksibilitas yang cukup tinggi jika dibandingkan dengan satuan kerja biasa dengan sebuah konsep badan otonom. Badan layanan umum di Indonesia dibentuk melalui sebuah peraturan perundang-undangan. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal landasan yuridis, landasan filosofis dan landasan sosiologis sebagai dasar pembentukannya. Secara umum, pembentukan badan layanan umum dapat mendukung *omnibus law* cipta kerja melalui model birokrasi baru yang menjadi kunci utama untuk mewujudkan program dan kebijakan Pemerintah dalam pencapaian amanat RUU Cipta Kerja.

Keywords: badan layanan umum, cipta kerja, *omnibus law*

JEL Classification: H30, K10, Z18

PENDAHULUAN

Terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial menjadi tujuan utama dari awal berdirinya negara Republik Indonesia yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang seterusnya disebut UUD 1945). Alinea keempat Pembukaan UUD 1945 menyebutkan tujuan nasional yaitu "(1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial".

Penjabaran cita-cita tersebut diatas merupakan cita-cita mengenai kesejahteraan rakyat yang dalam misi perwujudannya kemudian dituangkan dalam pasal-pasal UUD 1945 yang berkaitan dengan kesejahteraan. Arti kesejahteraan dalam kamus bahasa Indonesia daring pada kbbi.kemdikbud.go.id adalah "sebagai hal atau keadaan sejahtera; keamanan, keselamatan, ketenteraman". Sementara sejahtera didefinisikan sebagai "aman sentosa dan makmur; selamat (terlepas dari segala macam gangguan)". Dalam sebuah kondisi yang berkecukupan atau mempunyai banyak hasil dapat juga diartikan sebagai sejahtera. Atau kata kemakmuran menjadi padanan kata yang terdekat dengan kata kesejahteraan. Dalam hal ini, peranan negara menjadi sangat besar untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Salah satu peran negara dalam hal kesejahteraan rakyat diatur dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan

bahwa "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan".

Pengertian dari negara kesejahteraan (*welfare state*) sangat banyak dan cukup luas. Campur tangan negara untuk mencapai kesejahteraan rakyat dalam hal penyediaan lapangan pekerjaan bagi seluruh rakyatnya merupakan salah satu definisi dari negara kesejahteraan. Pekerjaan sendiri merupakan sumber pendapatan dari rakyat. Logikanya kemudian adalah jika negara mampu menyediakan lapangan pekerjaan bagi seluruh rakyatnya, maka rakyat akan mendapat pendapatan dari pekerjaannya tersebut, sehingga rakyatnya akan mendapatkan penghidupan yang layak, akhirnya adalah kemiskinan akan berkurang dan rakyat akan sejahtera. Makna dari negara kesejahteraan dipandang dari sisi etimologis dapat berupa jaminan yang diberikan oleh suatu negara kepada rakyat dalam pemberian sebuah tunjangan sosial (*social security benefits*) secara luas dari negara seperti pelayanan oleh negara dalam hal kesehatan, pensiun atau tunjangan yang diberikan berupa hari tua, tunjangan sakit dan pengangguran, dan lain sebagainya. Dalam arti singkat, negara kesejahteraan didefinisikan bahwa dalam lingkup sebuah negara, pemerintah suatu negara bertanggung jawab atas standar kehidupan minimum warga negara dari negara tersebut. Konsep ini menjadi sebuah model yang ideal dari sebuah pembangunan bahwa peran penting sebuah negara yang fokus pada peningkatan kesejahteraan rakyat melalui pemberian pelayanan sosial yang universal dan menyeluruh kepada warga negaranya.

Buku *Soziale Sicberheit* karangan Otto von Bismarck menjabarkan sebuah prinsip dasar teori *welfare State*, yakni bahwa tanggung jawab Negara/pemerintah dalam rangka penyediaan kebutuhan untuk rakyatnya dan tidak dapat dialihkan kepada pihak lain.

Namun kenyataan yang terjadi di lapangan masih banyak warga negara yang tidak memiliki pekerjaan, imbasnya adalah warga negara menjadi tidak memiliki penghasilan yang layak. Data menunjukkan bahwa sampai dengan awal tahun 2020 masih terdapat sekitar 5,3% pengangguran dari seluruh jumlah angkatan kerja atau sebanyak 7.045.761 orang.

Pertumbuhan ekonomi memiliki hubungan kausal dimana penduduk yang menghasilkan barang dan jasa akan mengakibatkan pertumbuhan ekonomi sedangkan pengangguran yang tidak memberikan kontribusi dalam rangka menghasilkan barang dan jasa sehingga tidak akan menambah pertumbuhan ekonomi. Antara pertumbuhan ekonomi dan pengangguran juga mempunyai hubungan negatif, yang artinya bahwa tingkat pengangguran yang semakin tinggi, akan membuat tingkat pertumbuhannya menjadi semakin rendah tingkat. Investasi menjadi sebuah faktor yang cukup krusial dalam proses pertumbuhan ekonomi jangka panjang. Dengan adanya investasi, baik investasi tersebut dilakukan oleh pemerintah maupun investasi yang dilakukan oleh swasta, maka akan memberikan katalisator pada kegiatan produksi, imbasnya adalah dengan penyediaan lapangan pekerjaan yang kemudian pendapatan

bagi masyarakat akan dapat diciptakan. Peranan investasi yang dapat meningkatkan permintaan agregat dan juga meningkatkan pemasaran agregat melalui pengaruhnya terhadap kapasitas produksi sehingga sebagai imbasnya akan dapat meningkatkan Produk Domestik Bruto serta harapannya akan berimbas pada meningkatnya kesempatan kerja menjadi sebuah faktor yang penting dalam pembangunan ekonomi terlepas investasi tersebut dilakukan oleh Pemerintah maupun oleh swasta.

Sejalan dengan upaya penciptaan lapangan kerja tersebut pemerintah telah menggagas unifikasi regulasi yang disebut dengan istilah *omnibus law*, istilah ini mulai akrab di telinga kita setelah Presiden Republik Indonesia Bapak Joko Widodo menyebutkan istilah ini didalam pidatonya pada saat pelantikan Presiden dan Wakil Presiden RI untuk masa jabatan tahun 2019–2024 yang kemudian dijelaskan bahwa *omnibus law* adalah suatu Undang-Undang (UU) yang disusun dengan sasarannya adalah satu isu besar. UU tersebut memungkinkan untuk mencabut atau mengubah beberapa UU sehingga dapat dihasilkan sebuah UU yang lebih sederhana. Dalam omnibus law tersebut terdapat tiga hal yang disasar, yaitu mengenai isu perpajakan, penciptaan lapangan kerja, serta pemberdayaan UMKM. Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja ini merupakan RUU Prakarsa Pemerintah yang masuk dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2020.

Menteri Keuangan bersama menteri terkait lainnya, dengan dikoordinasikan oleh Menko Perekonomian, ditugaskan oleh Presiden untuk turut serta

menyusun substansi dari RUU Cipta Kerja. Atas penugasan tersebut Menteri Keuangan menyampaikan dukungan dalam rangka mendukung cipta kerja, dengan melakukan penyesuaian serta kemudahan pada beberapa aspek terkait perlindungan usaha pada usaha mikro, kecil, dan menengah, dan kaitannya dengan peningkatan iklim investasi, khususnya untuk percepatan proyek strategis nasional, dan termasuk di dalamnya mengenai perlindungan dan kesehatan bagi pekerja. Adapun isu-isu strategis yang menjadi perhatian Menteri Keuangan dalam RUU Cipta Kerja antara lain adalah“(1) Peningkatan Ekosistem Investasi & Kegiatan Berusaha; (2) Ketenagakerjaan; (3) Kemudahan, Perlindungan, dan Pemberdayaan UMKM; (4) Pengadaan lahan; (5) Kawasan Ekonomi; dan (6) Investasi Pemerintah Pusat & Kemudahan Proyek Strategis Nasional”.

Salah satu terobosan dalam Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja ini adalah pemanfaatan Badan Layanan Umum (BLU) sebagai alat dalam rangka penciptaan lapangan kerja oleh Pemerintah.

Berkenaan dengan uraian diatas, selanjutnya akan dibahas lebih lanjut mengenai peran Badan Layanan Umum politik hukum *omnibus law* cipta kerja. Pembahasan tersebut meliputi:

1. Apa keunggulan Badan Layanan Umum sehingga dapat menjadi organisasi yang dipandang sesuai untuk mewujudkan cipta kerja dan bagaimana komparasi pelaksanaan Badan Layanan Umum di negara lain?
2. Apa landasan yuridis, landasan filosofis, dan landasan sosiologis dari pembentukan Badan Layanan

Umum dalam rangka mendukung *omnibus law* cipta kerja?

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai keunggulan badan layanan umum sehingga dipandang mampu mewujudkan program dan kebijakan pemerintah jika RUU Cipta Kerja kemudian menjadi disahkan oleh DPR dan diundangkan. Selain itu penelitian ini bertujuan untuk mensintesis baik landasan yuridis, filosofis, maupun sosiologis dalam hal perlu dibentuk badan layanan umum untuk mendukung pelaksanaan program dan kebijakan dalam RUU Cipta Kerja tersebut.

TINJAUAN LITERATUR

1. Penelitian Terdahulu

Penelitian yang menjadikan badan layanan umum sebagai objek penelitian sudah cukup banyak. Penelitian-penelitian tersebut antara lain:

- a. Aspek Hukum Badan Layanan Umum.
Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan membahas peraturan-peraturan yang dapat dijadikan dasar pembentukan sebuah badan layanan umum. Penelitian ini menjadikan pembentukan badan layanan umum rumah sakit sebagai objek penelitiannya. Namun penelitian ini lebih difokuskan pada pembentukan badan layanan umum, khususnya badan layanan umum rumah sakit di lingkup pemerintah daerah.
- b. Penerapan Badan Layanan Umum Dan Implikasinya Bagi Pengelolaan

Taman Nasional Mandiri Yang Berkelanjutan.

Penelitian ini merupakan penelitian empiris yang mengukur efektifitas penerapan badan layanan umum pada sebuah satuan kerja. Salah satu pengukurannya adalah dengan menggunakan analisis perbandingan manfaat biaya (*cost benefit ratio*).

- c. Analisis Yuridis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Pada Instansi Pemerintah Penyelenggara Layanan Umum.

Penelitian ini membahas mengenai hubungan antara badan layanan umum dengan *performance based budgeting*, serta melakukan analisis berdasarkan aspek yuridis dari badan layanan umum dan *performance based budgeting*. Salah satu bahasan dalam penelitian ini adalah membahas mengenai fleksibilitas badan layanan umum dengan melakukan komparasi antara satuan kerja biasa, satuan kerja pengguna PNPB, satuan kerja BLU, dan BUMN.

2. Teori Welfare State

Buku *Soziale Sicberheit* karangan Otto von Bismarck yang dijelaskan oleh Aberrombie (2000) menceritakan mengenai sebuah konsep kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Konsep tersebut menjelaskan bahwa dari sisi pemerintah yang modern perlu adanya model program kesejahteraan masyarakat yang disebut dengan "*The model of modern government social security program*".

J. Oppenheim (1983), menyatakan bahwa "cita negara (*staatside*) memiliki maksud sebagai hakekat yang mendasar dari sebuah negara (*de staats*

diepste wezen). *Staatside* tersebut menjadi sebuah kekuatan yang membentuk negara-negara (*de staten vormende kracht*". Berdasarkan pengertian mengenai cita negara yang dinyatakan oleh Oppenheim, dapat diartikan bahwa visi atau cita negara menjadi faktor fundamental baik dalam pembentukan negara, hakekat negara, bahkan tujuan negara.

Dari sisi ilmu kenegaraan, *welfare State* dipandang menjadi sebuah tipe Negara, yaitu tipe Negara kemakmuran/kesejahteraan. Pada tipe Negara kemakmuran/kesejahteraan tersebut Negara sepenuhnya menjadi abdi dari masyarakat. Satu-satunya badan yang wajib melakukan kegiatan untuk dalam rangka kemakmuran/kesejahteraan rakyat adalah negara, sehingga negara harus aktif dalam memastikan penyelenggaraannya demi kepentingan seluruh rakyat.

Menurut Fadjar (2005) mengemukakan bahwa "Negara hukum dalam arti materiil (luas modern) ialah Negara yang dikenal dengan istilah *welfare State*, yang bertugas menjaga keamanan dalam arti kata seluas-luasnya, yaitu keamanan sosial (*social security*) dan menyelenggarakan kesejahteraan umum, berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang benar dan adil sehingga hak-hak asasi warga Negaranya benar-benar terjamin dan terlindungi".

Anshary (1995) mengutip pendapat Hans Nawinsky mengenai penjelasan atas "pembagian dua perkembangan fungsi Negara, yaitu *Sicherheit polizei* dan *velwutung polizei*. Ia berpendapat bahwa pada awalnya Negara berfungsi sebagai *Sicherheit polizei* yaitu sebagai

penjaga tata tertib dan keamanan, dan berkembang menjadi *velwutung polizei* yaitu sebagai penyelenggara perekonomian atau penyelenggara semua kebutuhan hidup warga Negara”.

Perubahan paradigma dewasa ini menimbulkan kesadaran hukum maupun demokrasi di kalangan masyarakat. Kesadaran tersebut mengakibatkan masyarakat memahami hukum secara komprehensif baik yang menjadi hak maupun yang menjadi kewajibannya. Imbasnya adalah masyarakat akan melindungi hak yang dimilikinya baik sebagai antar anggota masyarakat maupun terhadap pemerintah. Sedangkan pemahaman masyarakat mengenai konsep demokrasi membuat masyarakat memahami bahwa pemilik negara bukan pemerintah, melainkan rakyat. Dan pemerintah hakikatnya adalah abdi atau pelayan bagi rakyat (*public servant*). Sehingga membuat sebuah kejelasan bahwa bahwa peran pemerintah bertumbuh dan berkembang ke arah Negara administrasi (*administrative State*). Berkenaan dengan tujuan masyarakat adalah yang menuju ke arah kesejahteraan (*welfare*), maka peranan pemerintah sebagai *administration State* itu selalu dihubungkan dengan cita-cita *welfare State*.

Marsuni (2006) menyatakan bahwa “sehubungan dengan konsep Negara kesejahteraan tersebut, maka Negara yang menganut konsep Negara kesejahteraan dapat mengemban 4 (empat) fungsi yaitu (1) *The state as provider* (Negara sebagai pelayan); (2) *The State as regulator* (Negara sebagai pengatur); (3) *The State as entrepreneur*

(Negara sebagai wirausaha); dan (4) *The State as umpire* (Negara sebagai wasit)”.

Dalam konteks RUU Cipta Kerja dapat diartikan bahwa negara sebagai pengatur harus hadir untuk dapat melayani rakyatnya dalam pencapaian kesejahteraan rakyatnya. RUU Cipta Kerja sendiri dibentuk sebagai bagian dalam penciptaan kesejahteraan rakyat, sehingga peraturan-peraturan turunan yang dibentuk nantinya harus dapat menjaga tujuan pembentukan RUU itu sendiri.

3. Teori Perundang-Undangan

Sistem hukum yang dilaksanakan pada negara-negara di Eropa Kontinental dibentuk berdasarkan hukum Romawi yang kemudian disebut sebagai sistem Civil law. Nurhardianto (2015) kemudian menjabarkan karakteristik dari sistem Civil Law, yaitu “adanya kodifikasi, hakim tidak terikat kepada preseden sehingga undang-undang menjadi sumber hukum yang terutama, dan sistem peradilan bersifat inkuisitorial. Bentuk-bentuk sumber hukum dalam arti formal dalam sistem hukum Civil Law berupa peraturan perundang-undangan, kebiasaan-kebiasaan, dan yurisprudensi”. Negara negara yang menganut paham sistem hukum Eropa Kontinental atau civil law adalah negara-negara di eropa daratan, antara lain Belanda, Jerman, Perancis, serta negara-negara bekas jajahannya seperti Indonesia.

Hukum diartikan sebagai *law as what it is written in the books*, hal tersebut berarti bahwa hukum diartikan sebagai aturan-aturan yang tertulis di suatu waktu atau tempat tertentu. Hukum dimaknai sebagai *ius Constitutum*, yaitu hukum yang saat itu berlaku aliran legal positivisme tersebut

mengartikan bahwa secara eksplisit hukum merupakan produk yang dihasilkan oleh penguasa-penguasa yang sah melalui sebuah proses politik. Hukum tersebut dirumuskan secara jelas ke dalam kaidah positif untuk menjamin kepastiannya. Hal tersebut berarti bahwa operasi aliran tersebut utamanya adalah norma positif legislatif pada sebuah hal normatif positif.

Teori *grundnorm* (norma dasar) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen telah dikembangkan oleh ahli-ahli hukum positivisme. Fuady (2013) mengemukakan bahwa "*Grundnorm* adalah kaidah-kaidah yang paling fundamental tentang kehidupan manusia di mana di atas norma dasar tersebut dibuatlah kaidah-kaidah hukum lain yang lebih konkret dan lebih khusus. Biasanya, norma dasar yang berlaku dalam suatu negara ditulis dalam konstitusi dari negara tersebut".

Sejalan dengan teori *grundnorm* atau teori norma dasar tersebut, diartikan bahwa segala hukum yang dihasilkan oleh suatu negara harus mengacu pada hukum dasar, yaitu konstitusi negara tersebut. Berkaitan dengan hal tersebut, kemudian berkembang kaidah-kaidah hukum tentang logika hukum. Fuady (2013) menjelaskan mengenai kaidah hukum tersebut antara lain:

- Kaidah derogasi, yaitu sebuah kaidah dimana sebuah peraturan merupakan derogasi atau berasal dari aturan yang tingkatnya lebih tinggi.
- Kaidah pengakuan (*recognition*), yang berarti bahwa setiap peraturan yang berlaku harus diakui oleh pihak yang berwenang

dan yang menjalankan peraturan tersebut.

- Kaidah nonkontradiksi, merupakan sebuah kaidah bahwa peraturan satu dengan yang lain harus harmonis, yaitu tidak adanya kontradiksi antar peraturan (*principle of integrity*).
- Kaidah derivatif (*derivative principle*), adalah sebuah kaidah dimana peraturan di bawahnya merupakan bagian dari aturan di atasnya berdasarkan prinsip deduksi praktikal.
- Kaidah sistem (*systemic principle*), merupakan kaidah dimana semua aturan hukum adalah sebuah sistem yang berlaku secara keseluruhan dan berkesinambungan antara peraturan yang lebih tinggi tingkatannya sampai peraturan yang lebih rendah tingkatannya.
- Kaidah generalisasi (*generalized principle*), merupakan penjabaran dari sistem deduksi dimana peraturan yang lebih tinggi bersifat general atau umum, sedangkan peraturan yang tingkatannya lebih rendah bersifat khusus.
- Kaidah reduksi (*principle of reductionism*), hal tersebut berarti bahwa aturan yang lebih rendah bersifat khusus sehingga ruang lingkupnya akan tereduksi dari aturan yang lebih tinggi.
- Kaidah golongan ketercakupan (*principle of subsumption*), merupakan kaidah yang mengatur bahwa peraturan yang lebih rendah harus masuk dalam ruang lingkup peraturan yang lebih tinggi.

Prasetyo dan Barkatullah (2007) menjelaskan postulat H.L.A Hart yang memecahkan hukum (dalam hal ini hukum positif) di dalam dua (2) bagian: "pertama, *primary rules*, yaitu aturan aturan hukum yang secara langsung memberikan hak-hak dan kewajiban kepada orang per-orang. Aturan-aturan itu meliputi aturan hukum perdata dan hukum pidana. Kedua, *secondary rules*, yaitu aturan-aturan hukum yang memberikan hak-hak dan kewajiban kepada penguasa negara. *Secondary rules* ini selanjutnya dipecah menjadi 3 (tiga) bagian yaitu, pertama adalah *change*; kedua adalah *rule of adjudication*; ketiga adalah *rule of recognition*".

Konsep dari Hukum Pancasila adalah bahwa hukum merupakan sebuah bentuk pengaturan yang mengatur perilaku manusia dan dalam hubungan dengan sesamanya. Pengaturan tersebut bertujuan untuk mewujudkan asas keadilan. Manusia mempunyai kodrat bahwa dalam hidup bermasyarakat akan menuntut adanya ketertiban dan keteraturan. Namun ketertiban dan keteraturan tersebut dilaksanakan dalam sebuah kesejahteraan. Sehingga hukum yang dilandasi dan dijiwai oleh nilai-nilai Pancasila akan selalu memiliki semangat kerukunan dan kegotongroyongan. Nilai-nilai Pancasila tersebut terkandung nilai moral yang harus dijunjung tinggi melebihi hukum itu sendiri.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur bahwa "dalam rangka membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan asas pembentukan peraturan

perundang-undangan yang baik". Adapun asas-asas dalam penyusunan substansi peraturan menurut undang-undang tersebut yaitu "kejelasan tujuan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; dan kejelasan rumusan".

Pada tataran implementasi, yakni dalam upaya memberikan penyelesaian yuridik terhadap suatu masalah konkret, penalaran hukum sebagai proses menalar untuk mengidentifikasi hak-hak dan kewajiban-kewajiban yuridik spesifik dari subjek hukum tertentu, dapat dijabarkan ke dalam enam langkah sebagai berikut:

1. menggambarkan fakta permasalahan selengkap mungkin;
2. membuat identifikasi sumber hukum yang mungkin untuk diterapkan;
3. membuat analisis sumber hukum untuk menerapkan aturan hukum dan kebijakan yang digunakan dalam aturan hukum tersebut;
4. merekonstruksi aturan hukum yang mungkin diterapkan ke dalam sebuah keadaan yang serupa menjadi sebuah aturan yang berlaku secara umum;
5. menganalisa fakta yang terjadi untuk memilih, merekonstruksi, dan mengkualifikasi fakta yang sesuai dengan peristiwa hukumnya;
6. penerapan aturan-aturan tersebut pada fakta yang sesuai untuk menentukan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang terjadi akibat fakta tersebut dengan mengacu pada kebijakan yang digunakan sebagai dasar aturan-aturan tersebut.

Arianto (2010) menjelaskan bahwa "Nonet dan Selznick, dalam bukunya berjudul *Law and Society in Transition, Toward Responsive Law* disimpulkan bahwa ada hubungan yang signifikan antara sistem pemerintahan sebuah negara dengan hukum yang dianutnya. Dalam sistem pemerintahan yang otoriter, hukum menjadi subordinasi dari politik. Artinya, hukum mengikuti politik. Dengan kata lain, hukum digunakan hanya sekadar menunjang politik penguasa. Sebaliknya dalam sistem pemerintahan yang demokratis, hukum terpisah secara diametral dari politik. Artinya, hukum bukan menjadi bagian dari politik, akan tetapi hukum menjadi acuan berpolitik dari sebuah bangsa". Sehingga dapat disimpulkan bahwa hukum responsif memperluas konsep keadilan ke dalam sebuah konsep keadilan substantif. Lebih lanjut, Arianto (2010) memberikan "dua ciri yang menonjol dari konsep hukum responsif adalah (a) pergeseran penekanan dari aturan-aturan ke prinsip-prinsip dan tujuan; (b) pentingnya kerakyatan baik sebagai tujuan hukum maupun cara untuk mencapainya".

Pancasila sebagai *Grundnorm* dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia dirasa telah hadir dalam RUU Cipta Kerja tersebut. Peraturan-peraturan turunan dari RUU Cipta Kerja tersebut diharapkan dapat menjiwai Pancasila sebagai *Grundnorm* serta dapat menjawab permasalahan-permasalahan yang terjadi di masyarakat.

METODOLOGI PENELITIAN

Metode penelitian merupakan sebuah metode yang dilaksanakan

melalui kegiatan penelitian baik secara teknis maupun secara administratif untuk mencapai sebuah hal yang belum diketahui dengan cara: melihat kembali pada sejarah/menelusuri ke belakang; mencari sebuah pengalaman pada suatu bidang secara luas (deskriptif); mengarungi dunia nyata terbaru untuk kemudian disintesis ke dalam penciptaan teori (*grounded*); melakukan verifikasi dengan membandingkan antara teori dan dunia nyata (verifikatif); melakukan percobaan tertentu; dan melakukan perbandingan antara satu objek dengan objek lain (komparatif).

Penelitian hukum normatif (*normative law research*) merupakan sebuah penelitian ilmiah yang menggunakan sebuah hal yang bersifat normatif sebagai penelitiannya, seperti mengkaji ketentuan perundang-undangan. Hal yang dikaji adalah hukum yang disintesis ke dalam norma atau aturan yang telah dilaksanakan di masyarakat dan menjadi acuan bagi setiap orang sebagai penggunaannya. Fokus penelitian ini lebih mengarah pada kaidah-kaidah positif atau peraturan-peraturan yang berlaku sebagai bahan hukum primernya. Sedangkan RUU serta sumbangsih para peneliti sebelumnya atau penemuan-penemuan hukum dijadikan sebagai bahan hukum sekunder.

Seperti halnya dalam penelitian ilmiah, dalam penelitian hukum normatif juga memerlukan sumber data sebagai bahan analisisnya seperti:

- a. Sumber hukum primer, merupakan bahan-bahan yang sifatnya mengikat atas masalah-masalah yang akan diteliti. Contohnya adalah Pancasila, peraturan

perundang-undangan yang berlaku, serta, yurisprudensi dan sumber lainnya.

- b. Sumber hukum sekunder, merupakan bahan yang berisi penjelasan dari sumber hukum primer itu sendiri. Contohnya adalah rancangan undang-undang, naskah akademik, hasil penelitian, karya ilmiah dari para peneliti dan lain sebagainya. Sumber hukum sekunder berupa hasil penelitian dan karya ilmiah dari peneliti lain yang digunakan dalam penelitian ini selanjutnya akan ditulis secara lengkap dalam daftar pustaka penelitian ini.
- c. Sumber hukum tersier, merupakan bahan-bahan data yang memberikan informasi tambahan yang berfungsi untuk memberikan penjelasan yang berhubungan dengan sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder. Contohnya adalah kamus hukum, ensiklopedia hukum, majalah, media massa dan internet. Seperti halnya pada sumber hukum sekunder, sumber hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini secara lengkap akan ditulis dalam daftar pustaka penelitian ini.

Namun dalam penelitian ini, digunakan sumber hukum sekunder sebagai bahan utama penelitiannya, mengingat bahwa belum disahkannya RUU Cipta Kerja yang merupakan objek utama penelitian ini.

Dalam penelitian hukum dikenal adanya beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut akan didapat hasil analisis dari beberapa aspek mengenai permasalahan yang akan dijawab. Paradigma yang digunakan dalam

penelitian ini adalah legal positivisme dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute aproach*) dan pendekatan komparasi (*comparative aproach*).

Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan melakukan keterkaitan peraturan-peraturan yang dapat digunakan dalam pembentukan badan-badan layanan umum yang fungsinya mendukung RUU Cipta Kerja. Pendekatan ini akan digunakan untuk mendapatkan landasan yuridis, landasan filosofis, dan landasan sosiologis dalam pembentukan badan layanan tersebut.

Pendekatan komparasi dilakukan dengan membandingkan model badan layanan umum di Indonesia dan badan layanan umum di negara lain.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Badan Layanan Umum Untuk Mewujudkan Cipta Kerja

a. Keunggulan Badan Layanan Umum

Dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), tugas dan fungsi pemerintahan sangat beragam, luas dan dinamis. Sehubungan dengan hal tersebut, pemerintahan sebagai institusional/struktural dalam menjalankan fungsi pelayanan masyarakat dapat bertransformasi menjadi sebuah bentuk *autonomous agency*, yaitu sebuah badan otonom namun tetap sebagai bagian dari organisasi pemerintah dan melaksanakan kegiatannya sesuai kaidah-kaidah bisnis korporasi yang sehat, namun tidak mengutamakan pencarian keuntungan. Pembentukan

suatu badan otonom tersebut diharapkan dapat mewujudkan fungsi pelayanan kepada masyarakat yang profesional, efisien, dan efektif.

Dalam rangka meningkatkan produktivitas, efisiensi, dan efektivitas pelayanan kepada masyarakat serta wujud penerapan *performance based budgeting* pada instansi pemerintah, Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara telah menetapkan pola pengelolaan keuangan dengan pola badan layanan umum. Pasal 1 angka 23 UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menjelaskan bahwa "Badan Layanan Umum adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas".

Rongiyati (2011) mensintesis mengenai karakteristik pengelolaan keuangan negara dengan menggunakan pola Badan Layanan Umum memiliki ciri-ciri sebagai berikut "(a) berkedudukan sebagai lembaga pemerintah yang mengelola keuangan negara, bukan kekayaan negara yang dipisahkan (BUMN); (b) menghasilkan barang atau jasa yang seluruhnya atau sebagian dijual kepada publik; (c) tidak bertujuan mencari keuntungan atau laba; (d) dikelola secara otonom dengan prinsip efisiensi dan produktivitas ala korporasi; (e) rencana kerja dan rencana anggaran dan pertanggung jawaban dikonsolidasikan pada instansi induk; (f) pendapatan dan sumbangan yang diperoleh pengelola

dapat digunakan secara langsung tanpa melalui Kas Negara; (g) pegawai dapat terdiri dari pegawai negeri sipil (PNS) dan profesional nonPNS; dan bukan sebagai subyek pajak".

Lebih jauh, Rongiyati menjabarkan mengenai fleksibilitas pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Layanan Umum antara lain adalah (a) pendapatan BLU dapat digunakan secara langsung oleh pengelola untuk membiayai operasionalisasi BLU; (b) belanja BLU menerapkan *flexible budget* dengan ambang batas; (c) pengelolaan Kas BLU dengan pemanfaatan *idle cash* dengan hasil untuk keperluan BLU; (d) BLU dapat dapat memberikan piutang usaha dan dapat melakukan utang sesuai jenjang dengan tanggung jawab dan pelunasan dibebankan pada BLU; (e) BLU juga dapat melakukan investasi baik jangka pendek maupun jangka panjang sesuai dengan ketentuan yang berlaku bagi BLU; dan (f) surplus pengelolaan BLU dapat digunakan untuk tahun berikutnya, sedangkan jika BLU mengalami defisit dapat dimintakan anggaran dari APBN.

Sehingga sebagai bagian dari instansi pemerintah, Badan Layanan Umum mudah mengimplementasikan program dan kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan. Namun dalam pelaksanaan program dan kebijakan tersebut kemudian ditransformasikan ke dalam instansi pemerintah yang memiliki fungsi pelayanan masyarakat ke dalam pola pengelolaan Badan Layanan Umum diharapkan dapat mencapai tujuan bernegara secara produktif, efisien dan efektif. Pada akhirnya layanan yang diciptakan dapat dilaksanakan secara lebih optimal, serta

pelaksanaan program dan kebijakan pemerintah dapat tersampaikan dengan baik.

b. Badan Layanan Umum di Negara Lain

Model badan layanan umum ini jika dibandingkan dengan negara lain, terdapat juga lembaga sebagai penyedia layanan umum, salah satunya adalah *Special Operating Agencies (SOAs)* di Kanada.

Reformasi dalam penyelenggaraan layanan di Kanada adalah berupa pembentukan lembaga penyedia layanan yang terlepas dari pengawasan dan kontrol langsung dari lembaga pusat (seperti *Treasury Board* dan *the Public service Commission*) baik dari sisi administratif maupun politis. Ada organisasi baru penyedia layanan dalam kerangka organisasi federal. Selain itu, terdapat pula pengaturan kerjasama antar departemen, antar pemerintah, dan berbagai sektor dalam pelaksanaan program dan layanan. Salah satu lembaga penyedia layanan di Kanada adalah *Special Operating Agencies (SOAs)*, selain 2 lembaga baru lainnya yaitu *Services Agencies* dan *Department Service Agencies*.

Konsep the SOA didesain untuk menciptakan keseimbangan antara filosofi kontrol dan risiko dengan keinginan untuk mendorong inovasi dan promosi inisiatif. SOA memberikan adanya fleksibilitas manajemen pada unit penyedia layanan sebagai imbal balik dari capaian tingkat kinerja dan hasil yang disepakati. SOA bukanlah badan hukum yang independen dan merupakan bagian dari departemen induk, demikian pula pegawai SOA merupakan pegawai negeri (public servant). SOA juga bertanggung jawab

pada Departemen induk atas capaian kinerja.

Tidak seperti unit departemen lain, SOA beroperasi dengan adanya kesepakatan dengan departemen yang mencakup perjanjian kerangka kerja dan rencana bisnis (*Framework Agreement and Business Plan, FABP*). FABP berisi hasil capaian dan tingkat layanan yang diharapkan, fleksibilitas yang diberikan, dan ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan pekerjaan.

Singkatnya, model SOA dimaksudkan untuk memiliki kebebasan yang lebih besar dari departemen dan peraturan administrasi pemerintah dalam rangka pencapaian performa kinerja. Manajer dan pegawai SOA memiliki keleluasaan yang lebih besar dalam bertindak dibandingkan unit departemen lainnya. Keberadaan SOA menjadi opsi potensial dalam penyediaan layanan oleh Pemerintah dengan biaya yang lebih efisien dan efektif.

SOA, selain berorientasi pada layanan dengan biaya yang efisien, juga mengembangkan sistem dan teknik pengukuran kinerja yang lebih baik, dapat menerapkan metode, proses dan cara dalam menjalankan bisnis dengan lebih baik. Hal itu untuk memastikan penyampaian layanan secara responsif pada kebutuhan *customer*, dengan mengalokasikan sumber daya untuk tujuan yang produktif. Dengan kata lain, SOA berorientasi menuju manajemen yang baik.

Peningkatan otoritas dan fleksibilitas dalam operasi SOA berasal dari departemen induk, badan *treasury*, dan organisasi layanan umum lainnya. Namun demikian tidak ada template

baku mengenai bentuk fleksibilitas ini. Beberapa contoh fleksibilitas ini antara lain:

- a. adanya otoritas penuh untuk menentukan dan menyesuaikan tarif sesuai dengan *Business Plan*;
- b. pengaturan keuangan khusus seperti persetujuan untuk membentuk dana bergulir yang terpisah;
- c. peningkatan otoritas untuk mengadakan kontrak layanan; dan
- d. wewenang untuk menyetujui berbagai bentuk masalah administrasi.

Dalam konteks pertanggungjawaban, SOA yang merupakan bagian departemen induk, sehingga bentuk akuntabilitas kepada parlemen dilakukan melalui menteri. SOA juga memberikan laporan kepada wakil menteri. Setiap SOA menyusun laporan tahunan dan berisikan tentang tujuan dan kegiatan utama SOA, tinjauan kinerja terhadap *Business Plan* termasuk kegiatan yang selesai tahun sebelumnya, hasil yang dicapai dan sumber daya yang digunakan, serta prioritas manajemen pada tahun berikutnya.

Adapun peran wakil menteri sehubungan dengan SOA yaitu wakil menteri atas nama menteri bertanggung jawab untuk melakukan negosiasi dalam *Framework Agreement*, menyetujui *Business Plan*, dan menyusun kontrak kinerja dengan pimpinan SOA. Kontrak kinerja ini berisi tentang kinerja yang disepakati, serta *reward* dan *penalty*. Wakil menteri juga menetapkan dan menyetujui tujuan, prioritas dan arahan lembaga. Beberapa kewenangan didelegasikan untuk memastikan keberhasilan dan

memastikan SOA memiliki dukungan korporasi dan sistem informasi yang mengukur kinerja dan mengelola risiko.

SOA bersama dengan departemen induk membentuk dewan penasehat yang terdiri dari perwakilan klien utama, *supplier* dan *stakeholder* lainnya. Dewan penasehat ini melakukan review atas *Business Plan* dan memberi masukan pada Pimpinan SOA dan wakil menteri.

Hal tersebut berarti bahwa fleksibilitas keuangan negara tidak hanya diterapkan di Indonesia, namun juga diterapkan di negara lain, yaitu salah satu contohnya adalah Kanada.

2. Landasan Pembentukan Badan Layanan Umum dalam Mewujudkan Cipta Kerja

a. Landasan Yuridis

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah berusaha mewujudkan *good governance*, landasan dalam mewujudkan *good governance* pada keuangan negara telah terjadi sejak beberapa tahun lalu, yaitu melalui reformasi manajemen keuangan pemerintah. Reformasi tersebut mendapat landasan hukum melalui Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Undang-Undang 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara lebih banyak mengatur mengenai keuangan negara dalam hal hubungan politik antara legislatif dan eksekutif, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang lebih mengatur mengenai administrasi pengelolaan keuangan negara dimana

dalam salah satu ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 adalah ketentuan mengenai pembentukan badan layanan umum. Pasal 68 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menyebutkan bahwa "badan layanan umum dibentuk untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Kekayaan badan layanan umum merupakan kekayaan negara/daerah yang tidak dipisahkan serta dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk menyelenggarakan kegiatan badan layanan umum yang bersangkutan".

Pasal 69 ayat (7) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara kemudian memberikan amanat kepada pemerintah untuk membentuk peraturan pemerintah untuk memberikan penjelasan secara lebih komprehensif mengenai badan layanan umum. Amanat tersebut kemudian diejawantahkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. Seiring dengan perkembangan zaman, Peraturan Pemerintah tersebut kemudian dilakukan perubahan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

Sebagai petunjuk teknis atas Peraturan Pemerintah tersebut, Menteri Keuangan menyusun beberapa Peraturan Menteri Keuangan yang memberi gambaran teknis mulai dari pembentukan badan layanan umum,

sampai dengan pembubaran badan layanan umum. PMK-PMK dimaksud antara lain:

- 1) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 92/PMK.05/2011 tentang Rencana Bisnis Dan Anggaran Serta Pelaksanaan Anggaran Badan Layanan Umum.
- 2) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 95/PMK.05/2016 tentang Dewan Pengawas Badan Layanan Umum.
- 3) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 100/PMK.05/2016 tentang Pedoman Umum Penyusunan Tarif Layanan Badan Layanan Umum.
- 4) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 180/PMK.05/2016 tentang Penetapan Dan Pencabutan Penerapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Pada Satuan Kerja Instansi Pemerintah.
- 5) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 176/PMK.05/2017 tentang Pedoman Remunerasi Badan Layanan Umum.
- 6) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 200/PMK.05/2017 tentang Sistem Pengendalian Intern Pada Badan Layanan Umum.

Mengingat Indonesia menganut paham *civil law* dimana kodifikasi atau peraturan tertulis menjadi dasar dalam menjalankan kehidupan bernegara, dapat dinilai bahwa peraturan-peraturan mengenai badan layanan umum telah tersusun secara lengkap. Peraturan-peraturan tersebut telah memberi gambaran mulai bagaimana sebuah badan layanan umum terbentuk, operasionalisasinya, pengawasan intern dalam badan layanan umum, sampai dengan

pencabutan status badan layanan umum.

Dengan adanya amanat dari sebuah peraturan dengan level undang-undang secara landasan yuridis sudah sangat mencukupi, meskipun tidak serta merta akan menjadikan sebuah badan mendapat status sebagai badan layanan umum. Meskipun undang-undang memberi amanat, pemberian status badan layanan umum tetap dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan mengenai badan layanan umum, sehingga perlu dilakukan uji kelayakan sebuah badan untuk dapat menjadi badan layanan umum.

b. Landasan Filosofis

Tujuan pembentukan Negara Republik Indonesia, antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa telah diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Tujuan tersebut kemudian dituangkan dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 yang mengatur bahwa "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan". Selanjutnya dalam Pasal 34 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa "Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak". Pemenuhan hak dasar dan kebutuhan dasar setiap warga negara diamanatkan dalam UUD 1945 kepada negara untuk dapat melaksanakan melalui penyenggaraan pelayanan kepada masyarakat (*public services*).

Pemerintah pada dasarnya adalah pelayan bagi rakyatnya. Pemerintah

tidak dibentuk untuk melayani diri sendiri, namun dibentuk untuk membuat sebuah kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat dalam pengembangan kemampuan dan kreativitas dalam rangka pencapaian tujuan bersama sebagai bagian pelayanan kepada rakyat.

Pemerintahan (*bestuur*) mengandung pengertian fungsional dan institusional/struktural. Secara fungsional "*bestuur*" berarti fungsi pemerintahan yaitu menjalankan tugas-tugas pemerintahan, sedangkan secara institusional/struktural berarti keseluruhan badan-badan pemerintah yang ditugasi dengan pelaksanaan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Pemerintahan sebagai institusional/struktural dapat dipersepsikan sebagai suatu agen pemerintah yang melaksanakan tugas pemerintahan berupa pelayanan masyarakat (*public service agency*) dalam mewujudkan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*).

Dalam mewujudkan kesejahteraan umum tersebut kemudian perlu dukungan keuangan negara. Pengelolaan keuangan negara sendiri dilaksanakan dengan penerapan prinsip-prinsip *good governance* dengan tujuan pemberian jaminan kesejahteraan kepada rakyat (*welfare state*). Tindakan pejabat tata usaha negara dinilai memenuhi syarat legalitas dan konstitusionalitas jika memenuhi prinsip-prinsip:

1. *Lawfulness* (mempunyai dasar hukum yang jelas)
2. *Good faith* (jujur)
3. *Rationality* (berdasarkan logika)
4. *Fairness* (adil)

Tjandra (2014) menjelaskan bahwa "untuk melaksanakan prinsip *good governance* dan *clean governance*, maka pemerintah harus melaksanakan prinsip-prinsip akuntabilitas dan pengelolaan sumber daya secara efisien, serta mewujudkannya dengan tindakan dan peraturan yang baik dan tidak berpihak (independen), serta menjamin terjadinya interaksi ekonomi dan sosial antara para pihak terkait (*stakeholders*) secara adil, transparan, profesional, dan akuntabel. Peningkatan kualitas pelayanan publik melalui penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih, perlu didukung dengan pengelolaan keuangan yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel".

Hal tersebut berarti bahwa, kegiatan dalam penciptaan lapangan kerja sesuai RUU Cipta Kerja merupakan kegiatan yang secara institusi/struktural menjadi salah satu tugas dari pemerintah. Namun pemerintah juga menginginkan sebuah layanan kepada *stakeholder* secara lebih profesional. Maka dengan karakter BLU yang merupakan satker pemerintah dengan fleksibilitas tinggi dengan harapan bahwa kontrol penuh kebijakan dalam RUU Cipta Kerja secara penuh dapat diatur oleh pemerintah mengingat bahwa BLU merupakan satker pemerintah, namun dapat dieksekusi dengan standar profesional karena dimungkinkan untuk peningkatan layanan karena keleluasaan penggunaan anggarannya.

c. Landasan Sosiologis

Pola birokrasi dewasa ini dianggap tidak siap memenuhi kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam menghadapi pola baru untuk penyelenggaraan pelayanan

kepada masyarakat. Selain hal tersebut dampak berbagai masalah pembangunan saat ini berubah menjadi sangat kompleks. Di sisi lain, dengan adanya paradigma baru dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan teknologi yang menuntut tantangan secara lebih global. Upaya peningkatan pelayanan kepada masyarakat melalui instansi pemerintahan yang mengadopsi pola pengelolaan Badan Layanan umum dapat menjadi alternatif solusi terwujudnya pelayanan yang prima dalam rangka pencapaian tujuan negara dalam perlindungan, kesejahteraan, pencerdasan, dan perdamaian dunia.

Disamping itu, Indonesia mulai dari tahun 2010 sampai tahun 2035 telah masuk dalam waktu dimana jumlah penduduk pada usia produktif (15-64 tahun) lebih banyak dibanding penduduk pada usia non produktif (0-14 tahun dan 65 tahun ke atas). Bahkan di tahun 2030, angkatan usia produktif yaitu rentang usia 15-64 tahun diperkirakan akan mencapai 200 juta orang. Jumlah angkatan usia produktif tersebut mencapai 68 persen dari seluruh jumlah penduduk di Indonesia. Sedangkan, untuk angkatan tua usia 65 tahun atau lebih hanya akan berkisar 9 persen. Sehingga Indonesia harus dapat mengambil manfaat dari potensi bonus demografi tersebut.

Kaum generasi muda saat ini merupakan generasi yang menuntut perubahan. Salah satu perubahan tersebut adalah perubahan pola birokrasi. BLU dianggap sebagai satuan kerja pemerintah dengan birokrasi modern yang mengedepankan

pelayanan secara adil, transparan, profesional, dan akuntabel, namun tidak meninggalkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih, perlu didukung dengan pengelolaan keuangan yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel.

KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Pasal 1 angka 23 UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menjelaskan bahwa "Badan Layanan Umum adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas".

Badan Layanan Umum adalah satker pemerintah yang mempunyai fleksibilitas yang cukup tinggi jika dibandingkan dengan satuan kerja biasa dengan sebuah konsep badan otonom. Pembentukan suatu badan otonom tersebut diharapkan dapat mewujudkan fungsi pelayanan kepada masyarakat yang profesional, efisien, dan efektif.

Jika dilakukan komparasi dengan sistem di negara lain, terdapat juga lembaga sebagai penyedia layanan umum. Salah satunya adalah *Special Operating Agencies (SOAs)* di Kanada.

Konsep the SOA didesain untuk menciptakan keseimbangan antara filosofi kontrol dan risiko dengan keinginan untuk mendorong inovasi dan promosi inisiatif. SOA memberikan adanya fleksibilitas manajemen pada

unit penyedia layanan sebagai imbal balik dari capaian tingkat kinerja dan hasil yang disepakati. SOA bukanlah badan hukum yang independen dan merupakan bagian dari departemen induk, demikian pula pegawai SOA merupakan pegawai negeri (*public servant*). SOA juga bertanggung jawab pada Departemen induk atas capaian kinerja.

Model SOA dimaksudkan untuk memiliki kebebasan yang lebih besar dari departemen dan peraturan administrasi pemerintah dalam rangka pencapaian performa kinerja. Manajer dan pegawai SOA memiliki keleluasaan yang lebih besar dalam bertindak dibandingkan unit departemen lainnya. Keberadaan SOA menjadi opsi potensial dalam penyediaan layanan oleh Pemerintah dengan biaya yang lebih efisien dan efektif.

SOA, selain berorientasi pada layanan dengan biaya yang efisien, juga mengembangkan sistem dan teknik pengukuran kinerja yang lebih baik, dapat menerapkan metode, proses dan cara dalam menjalankan bisnis dengan lebih baik. Hal itu untuk memastikan penyampaian layanan secara responsif pada kebutuhan customer, dengan mengalokasikan sumber daya untuk tujuan yang produktif. Dengan kata lain, SOA berorientasi menuju manajemen yang baik.

Badan layanan umum di Indonesia dibentuk melalui sebuah peraturan perundang-undangan. Dalam mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan diketahui adanya landasan yuridis, landasan filosofis dan landasan sosiologis sebagai dasar pembentukannya. Landasan yuridis utama dari pembentukan badan

layanan umum adalah Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum serta beberapa ketentuan teknis dalam bentuk peraturan Menteri Keuangan. Sedangkan landasan filosofis dari pembentukan badan layanan umum adalah fleksibilitas dari badan layanan umum itu sendiri yang akan membuat pelayanan ke masyarakat menjadi lebih optimal. Landasan sosiologis dalam pembentukan badan layanan umum ini adalah bahwa adanya tuntutan perubahan pola birokrasi dari para *stakeholders*, khususnya warga negara Indonesia yang dalam usia produktif.

2. Saran

Berdasarkan paparan dan kesimpulan di atas, Penulis menyarankan bahwa pembentukan badan layanan umum dalam rangka mendukung *omnibus law* cipta kerja perlu dilakukan secara hati-hati dengan memperhatikan beberapa aspek. Badan layanan umum tersebut dapat dilakukan dengan memperhatikan tugas pokok dan fungsi Kementerian Negara/Lembaga. Badan layanan umum tersebut dimungkinkan untuk dapat dibentuk dengan multi departemen melibatkan lebih dari satu Kementerian Negara/Lembaga sehingga pembentukan badan layanan umum tersebut dapat berjalan lebih efektif dan efisien. Aspek lainnya yang dimungkinkan adalah pembentukan badan layanan umum tersebut tidak melenceng dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya ketentuan yang diperhatikan tidak hanya ketentuan umum pembentukan badan layanan umum, namun

ketentuan-ketentuan lain yang diperlukan.

Kemudian penelitian ini hanya meneliti pembentukan badan layanan umum serta keuntungan yang didapat dari pembentukan badan layanan tersebut dalam rangka mendukung *omnibus law* cipta kerja, sehingga tidak memperhatikan perhitungan kelayakan pembentukan badan layanan umum dari sisi ekonomi.

IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Penelitian ini adalah penelitian yang bersifat normatif yang hanya meneliti dari sisi peraturan-peraturan yang terkait. Penelitian ini dapat dikembangkan lagi untuk penelitian yang bersifat *socio legal* dengan lebih memasukkan unsur empiris untuk mengukur efektivitas atas pelaksanaan peraturannya.

Dari sisi bahan penelitian, bahwa penelitian ini berdasarkan bahan hukum sekunder berupa RUU Cipta Kerja yang masih belum disahkan oleh lembaga legislatif, sehingga masih dimungkinkan terjadi perubahan substansi dalam RUU dimaksud dalam dinamika politik proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Selama proses finalisasi penelitian ini terdapat perubahan atau penggantian beberapa Peraturan Menteri Keuangan yang digunakan sebagai dasar hukum pembentukan badan layanan umum seperti PMK yang mengatur mengenai pengelolaan badan layanan umum dan adanya perubahan bahan hukum sekunder penelitian ini, yaitu RUU Cipta Kerja.

Sehingga dimungkinkan beberapa perubahan status bahan penelitian maupun dasar hukum yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain dengan disahkannya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 129/PMK.05/2020 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

REFERENSI

- Aberrombie, N. (2000). *Kamus sosiologi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Alhusain, M. H. (2020). Pembentukan omnibus law dalam upaya meningkatkan investasi. *Parliamentary Review Vol II No.1*, 16.
- Arianto, H. (2010). Hukum responsif dan penegakan hukum di Indonesia. *Lex Jurnalica Volume 7 Nomor 2*, 116.
- Ashary. (1995). *Negara hukum Indonesia, analisa yuridis normatif tentang unsur-unsurnya*. Jakarta: UI Press.
- Badan Pusat Statistik. (2020). *Statistik Indonesia 2020-penyediaan data untuk perencanaan pembangunan*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Bank Indonesia Perwakilan Palembang. (2006). *Laporan perkembangan ekonomi dan perbankan Kep. Bangka Belitung triwulan II 2006*. Palembang: Bank Indonesia Perwakilan Palembang.
- Barkatullah, T. P. (2007). *Ilmu hukum dan filsafat hukum*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Busroh, H. A. (2001). *Ilmu negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Dewan Perwakilan Rakyat. (2020). *Naskah akademis RUU Cipta Lapangan Kerja*. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat.
- Fadjar, A. M. (2005). *Tipe negara hukum*. Malang: Banyumedia Publishing.
- Fuadi, A. (2015). Negara kesejahteraan (welfare state) dalam pandangan islam dan kapitalisme. *Jurnal Ekonomi Syariah Indonesia, Volume V, No.1, Juni*, 16.
- Fuady, M. (2013). *Teori-teori besar dalam hukum*. Jakarta: Kencana.
- Groves, M. e. (2007). *Australian administrative law-fundamentals, principles and doctrines*. New York: Cambridge University Press.
- Hellen, H., Mintarti, S., & Fitriadi, F. (2017). Pengaruh investasi dan tenaga kerja serta pengeluaran pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi serta kesempatan kerja. *INOVASI Volume 13 (1)*, 28-38.
- Hermanto, A. B. (2016). Ajaran positivisme hukum di Indonesia: kritik dan alternatif solusinya. *SELISIK Volume 2 Nomor 4, Desember*, 121.
- Juliani, H. (2010). Penerapan anggaran berbasis kinerja dalam pengelolaan keuangan negara untuk mewujudkan good governance. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 39, No. 4, Desember*, 370.
- kesejahteraan. (2016). Pada KBBI Daring. Diambil 24 Oktober 2020, dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/kesejahteraan>
- Mahalli, K. (2015). Negara kesejahteraan (welfare state) dalam konteks pembangunan wilayah. *Jurnal Ekonom, Vol 18, No 1, Januari*, 44.

- Marsuni, H. L. (2006). *Hukum dan kebijakan perpajakan di Indonesia*. Jakarta: UI Press.
- Marzuki, P. M. (2008). *Penelitian hukum Cet 2*. Jakarta: Kencana.
- Muhammad, A. (2004). *Hukum dan penelitian hukum Cet. 1*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Nur, E. R. (2017). Penghapusan kekerasan terhadap perempuan dan anak perspektif politik hukum pidana sebagai wujud pengakuan hak asasi manusia. *Seminar Nasional Fakultas Hukum Unila* (p. 112). Lampung: Fakultas Hukum Unila.
- Nurhardianto, F. (2015). Sistem hukum dan posisi hukum Indonesia. *Jurnal TAPIs Vol.11 No.1 Januari-Juni*, 44.
- Oppenheim, J. (1983). *De Theorie van den Organischen Staat en here wearde voor onzen tijd*. Groningen: Wolters.
- Rasyid, R. (1998). *Pemerintahan yang amanah*. Jakarta: Ninarena Pariwara.
- Ridwan, H.R. (2018). *Hukum administrasi negara edisi revisi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Rongiyati, S. (2011). Analisis yuridis pengelolaan keuangan badan layanan umum pada instansi pemerintah penyelenggara layanan umum. *NEGARA HUKUM: Vol. 2, No. 1, Juni*.
- Safa'at, J. A. (2006). *Teori hans kelsen tentang hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI.
- Sidharta, B. A. (2017). *Ilmu hukum indonesia edisi revisi*. Bandung: Unpar Press.
- Suhardin, Y. (2012). Peranan negara dan hukum dalam memberantas kemiskinan dengan mewujudkan kesejahteraan umum. *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-42 No.3 Juli-September*, 302.
- Talizuduhu, N. (1985). *Teori metodologi administrasi-jilid pertama*. Jakarta: PT Bina Aksara.
- Tjandra, W. R. (2014). *Hukum Keuangan negara*. Jakarta: Grasindo.
- White, H. M. (1993). *Textbook on jurisprudence*. London: Blackstone Press Limited.