



# **FLEKSIBILITAS DAN AKUNTABILITAS**

## **DALAM**

# **PENGELOLAAN ASET**

# **BADAN LAYANAN UMUM**

**Oleh:**

**Prof. H. Slamet, SE., MM., PhD.**

Disampaikan pada sidang di Pengadilan Tata Usaha Negara  
Jakarta, pada tanggal 18 Juni 2026

**UIN MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG**  
**TAHUN 2026**

# **FLEKSIBILITAS DAN AKUNTABILITAS DALAM PENGELOLAAN ASET BADAN LAYANAN UMUM<sup>1)</sup>**

*Oleh: Prof. H. Slamet, SE., MM., PhD<sup>2)</sup>*

## **I. Pengantar**

Terbitnya PP Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (BLU) yang disempurnakan dengan PP Nomor 74 Tahun 2012, diperjelas dalam PMK Nomor 129/Pmk.05/2020 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum, serta diperbarui melalui PMK Nomor 202/Pmk.05/2022 dan PMK Nomor 76/Pmk.05/2025, merupakan tindak lanjut dari UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Keluarnya peraturan ini bertujuan untuk memberikan keluwesan atau fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan negara dan aset BLU. Karakteristik inilah yang membedakan Satuan Kerja Pemerintah Biasa dan Satuan Kerja berstatus BLU. Fleksibilitas ini memungkinkan instansi pemerintah memberikan pelayanan publik secara lebih efektif, efisien, profesional, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat tanpa meninggalkan prinsip akuntabilitas dan pengawasan negara.

Kebijakan BLU menuntut perubahan paradigma dalam pengelolaan institusi publik, dari pola birokrasi tradisional (*government agency*) menjadi organisasi semi-otonom (*agencification*) dengan menerapkan konsep *New Public Management*. Konsep ini mengintegrasikan praktik manajemen sektor swasta ke dalam manajemen institusi publik. Sifat institusi publik sebelum terbitnya kebijakan BLU yaitu sebagai *government agency*/agen pemerintah dalam pelayanan publik. Setelah terbitnya kebijakan BLU melalui beberapa UU dan peraturan di atas, institusi publik, termasuk perguruan tinggi keagamaan negeri (PTKN), tidak lagi sekadar penyelenggara layanan pendidikan yang bergantung pada pemerintah, tetapi juga dituntut untuk mengelola aset negara (atau disebut aset BLU) guna meningkatkan kualitas layanan dan memastikan keberlanjutan kelembagaan melalui kemandirian finansial (Slamet et al., 2023).

Berdasarkan kerangka tersebut, pokok pikiran yang hendak saya sampaikan adalah bahwa fleksibilitas yang diberikan kepada BLU merupakan instrumen untuk meningkatkan pelayanan publik melalui pengelolaan keuangan dan aset yang produktif, tanpa menghilangkan prinsip legalitas, akuntabilitas, dan perlindungan aset negara. Oleh sebab itu, dalam kesempatan ini, penulis tidak menilai apakah perkara yang terjadi saat ini benar atau salah. Pendapat yang saya sampaikan semata-mata ditujukan untuk menjelaskan konsep, prinsip, dan ketentuan hukum yang mengatur pengelolaan dan pemanfaatan aset BLU berdasarkan peraturan perundang-undangan serta teori manajemen yang relevan.

## **II. Definisi Badan Layanan Umum**

Merujuk pada UU Nomor 1 Tahun 2004, PP 23 Tahun 2005, dan PMK 129/pmk.05/2020 diperbaharui dalam PMK 202/pmk.05/2022 dan PMK 76/pmk.05/2025: “BLU 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”. Adapun tujuan BLU yaitu untuk meningkatkan pelayanan kepada

---

<sup>1</sup> Disampaikan pada sidang di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, sebagai saksi ahli dalam bidang keuangan Badan Layanan Umum, pada tanggal 18 Juni 2026.

<sup>2</sup> Guru Besar Bidang *Strategic Management* pada Fakultas Ekonomi dan Kepala Program Doktor Ekonomi Syariah di Pascasarjana UIN Maulana Malik Ibrahim Malang.

masyarakat untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan Praktik Bisnis yang Sehat". Praktik bisnis yang sehat adalah penyelenggaraan fungsi organisasi berdasarkan kaidah-kaidah manajemen yang baik dalam rangka pemberian layanan yang bermutu dan berkesinambungan.

### III. Pejabat Pengelola Badan Layanan Umum

Merujuk PMK 129/pmk.05/2020 disebutkan bahwa: Pejabat Pengelola BLU adalah pegawai negeri sipil dan/atau tenaga profesional nonpegawai negeri sipil yang bertanggung jawab terhadap kinerja operasional dan keuangan BLU, yang terdiri dari pemimpin, pejabat keuangan, dan pejabat teknis, yang sebutannya dapat disesuaikan dengan nomenklatur yang berlaku pada BLU yang bersangkutan (pasal 1, angka 8).

Pejabat BLU terdiri atas:

1. Pimpinan BLU. Pemimpin BLU adalah pejabat pengelola BLU yang bertugas sebagai penanggung jawab umum atas operasional dan keuangan BLU (Pasal 1, angka 10).
2. Pejabat Keuangan BLU. Pejabat keuangan BLU adalah pejabat pengelola yang berfungsi sebagai penanggung jawab keuangan BLU (Pasal 1, angka 10).
3. Pejabat Teknis BLU. Pejabat teknis BLU adalah pejabat pengelola yang berfungsi sebagai penanggung jawab teknis di bidang masing-masing pada BLU (Pasal 1, angka 10).

Dalam KMA Nomor 886 Tahun 2022 tentang Pejabat Pengelola BLU pada Perguruan Tinggi Keagamaan Negeri, disebutkan bahwa:

1. Pimpinan BLU adalah rektor;
2. Pejabat keuangan BLU adalah Wakil Rektor II; dan
3. Pejabat Teknis yaitu Wakil Rektor I, Wakil Rektor III, Wakil Rektor IV (jika ada), Dekan, dan Direktur Pascasarjana.

Dalam perspektif administrasi negara, kewenangan pengelolaan dan pemanfaatan aset BLU hanya dapat dilakukan oleh pejabat yang memperoleh kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, setiap keputusan yang berkaitan dengan pemanfaatan aset BLU harus ditetapkan oleh pejabat yang berwenang dan dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

### IV. Kedudukan Badan Layanan Umum Pada Perguruan Tinggi Negeri

Secara hukum, BLU pada Perguruan Tinggi Negeri (PTN), termasuk Perguruan Tinggi Keagamaan Negeri (PTKN), bukanlah badan hukum yang berdiri sendiri, melainkan unit kerja pemerintah yang diberi fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan untuk meningkatkan kualitas layanan pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat. Status BLU tidak mengubah kedudukan PTN/PTKN sebagai instansi pemerintah dan tidak mengubah status asetnya sebagai kekayaan negara.

Tabel 1: Instansi Pemerintah (PTN/PTKN) berstatus BLU

| No. | Kedudukan/<br>Karakteristik BLU        | Dasar Hukum                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | Tetap Merupakan<br>Instansi Pemerintah | Pasal 1 angka 1: BLU adalah <i>instansi di lingkungan Pemerintah</i> ; Pasal 4 ayat (1): BLU beroperasi sebagai unit kerja Kementerian/Lembaga; Pasal 4 ayat (3): status hukum BLU tidak terpisah dari Kementerian/Lembaga sebagai instansi induk. |

| No. | Kedudukan/<br>Karakteristik BLU                                             | Dasar Hukum                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2   | Kekayaan BLU Merupakan Kekayaan Negara yang Tidak Dipisahkan                | Pasal 4 ayat (3): status hukum BLU tidak terpisah dari instansi induk; Pasal 57: Sistem Pengendalian Intern bertujuan, antara lain, menjamin pengamanan aset negara; Pasal 42 PMK 202/2022: pemanfaatan aset dilakukan tanpa mengubah status kepemilikan aset.                                                                                                       |
| 3   | Memiliki Fleksibilitas Pengelolaan Keuangan                                 | Pasal 1 angka 3: PPK-BLU memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan menerapkan praktik bisnis yang sehat; Pasal 3: BLU diberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas; Pasal 21: Pola Anggaran Fleksibel.                                                                                                         |
| 4   | Tetap Tunduk pada Sistem Akuntabilitas Keuangan Negara                      | Pasal 4 ayat (8): RKA, laporan keuangan, dan laporan kinerja BLU merupakan bagian yang tidak dipisahkan dari Kementerian/Lembaga; Pasal 54: Tata Kelola yang Baik berdasarkan prinsip akuntabilitas dan pertanggungjawaban; Pasal 57: Sistem Pengendalian Intern; Pasal 58: Pengawasan Intern.                                                                       |
| 5   | Berorientasi pada Pelayanan Publik, Bukan Profit                            | Pasal 1 angka 1: BLU dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat tanpa mengutamakan mencari keuntungan; Pasal 3: bertujuan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat; Pasal 4 ayat (7): BLU menyelenggarakan kegiatannya tanpa mengutamakan pencarian keuntungan.                                                                                           |
| 6   | Menerapkan Prinsip Efisiensi, Efektivitas, dan Produktivitas                | Pasal 1 angka 1: kegiatan BLU didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas; Pasal 3: pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas; Pasal 4 ayat (9): BLU mengelola layanan dengan praktik bisnis yang sehat; Pasal 4 ayat (10): BLU harus senantiasa meningkatkan efisiensi dan produktivitas.                                          |
| 7   | Memiliki Kewenangan Mengelola dan Memanfaatkan Aset untuk Mendukung Layanan | Pasal 38: definisi Aset BLU; Pasal 42 PMK 202/2022: Pemanfaatan Aset adalah pendayagunaan Aset BLU dan/atau aset pihak lain untuk mendukung tugas dan fungsi BLU tanpa mengubah status kepemilikan; Pasal 43: KSM untuk meningkatkan kapasitas layanan dan nilai tambah aset; Pasal 46 dan Pasal 47: pemanfaatan aset tanah/bangunan dan aset selain tanah/bangunan. |

Sumber: PMK 129/pmk.05/2020 & PMK 202/pmk/05/2022

Berdasarkan karakteristik tersebut, BLU adalah instansi pemerintah yang memiliki fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan dan aset, namun tetap merupakan bagian dari sistem pemerintahan dan keuangan negara. Oleh karena itu, setiap tindakan terkait pengelolaan dan pemanfaatan aset BLU harus dilakukan sesuai dengan kerangka hukum administrasi negara dan hukum keuangan negara, bukan dalam kerangka kepemilikan privat.

## V. Konsep Aset

### 1. Definisi Aset

Menurut International Accounting Standards Board (IASB) dalam Conceptual Framework for Financial Reporting, aset didefinisikan sebagai: *“An asset is a present economic resource controlled by the entity as a result of past events. An economic resource is a right that has the potential to produce economic benefits.”* Sedangkan menurut ISO 55000, aset adalah segala

sesuatu, benda, atau entitas yang memiliki nilai potensial maupun nilai aktual bagi organisasi (ISO, 2024). Berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) Nomor 01 tentang Penyajian Laporan Keuangan mendefinisikan:

*"Aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya."*

Dalam UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, tidak diberikan definisi eksplisit mengenai "aset", tetapi diberikan definisi tentang barang milik negara: *"Barang Milik Negara (BMN) adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau yang berasal dari perolehan lainnya yang sah."*

Dalam Pasal 1 angka 38 PMK Nomor 129/pmk.05/2020 dan PMK Nomor 202/pmk.05/2022 disebutkan dengan istilah aset BLU.

*"Aset BLU adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh BLU sebagai akibat dari peristiwa masa lalu, dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh serta dapat diukur dalam satuan uang, serta sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya."*

Dengan demikian, aset BLU dapat dipahami sebagai seluruh sumber daya ekonomi yang berada dalam penguasaan dan/atau kepemilikan BLU, berasal dari peristiwa masa lalu, memiliki nilai yang dapat diukur, serta mengandung manfaat ekonomi dan sosial di masa depan.

## **2. Klasifikasi Aset**

Hitt, Ireland, dan Hoskisson (2017), menyebut aset sebagai sumber daya organisasi dan diklasifikasikan menjadi: (1) *tangible resources*. Aset ini dapat dilihat dan diukur, misalnya sumber daya keuangan, sumber daya organisasi, sumber daya fisik, dan teknologi; dan (2) *intangible resources*: aset yang biasanya berakar kuat pada sejarah perusahaan dan telah terakumulasi dari waktu ke waktu, misalnya sumber daya manusia, hasil inovasi, reputasi, dan sejenisnya. Sedangkan Standar Akuntansi Pemerintahan Nomor 01 mengklasifikasikan aset menjadi: (1) aset lancar; (2) aset tetap; (3) dana cadangan; dan (4) aset lainnya. Merujuk Slamet et al. (2023), mengklasifikasikan aset pada PTKN-BLU yaitu: (1) *cash assets*; (2) *tangible assets*; (3) *intangible assets*; dan (4) *endowment fund*

Dalam PMK 202/pmk.05/2022, Pasal 1 Angka 39-41 menyebutkan:

- a. Aset Lancar BLU. Aset lancar BLU adalah aset yang diperkirakan akan direalisasikan, dijual, atau digunakan dalam jangka waktu paling lama 12 bulan. Aset ini meliputi kas dan setara kas, investasi jangka pendek, piutang usaha, piutang lain-lain, persediaan, uang muka, dan biaya dibayar di muka.
- b. Aset Tetap BLU. Aset tetap BLU adalah aset berwujud yang memiliki masa manfaat lebih dari 12 bulan dan digunakan untuk mendukung kegiatan pemerintahan atau pelayanan kepada masyarakat. Karakteristiknya meliputi berwujud, berumur lebih dari satu tahun, dan digunakan untuk pelayanan publik.
- c. Aset Lainnya BLU. Aset BLU lainnya adalah aset yang tidak termasuk aset lancar, investasi jangka panjang, maupun aset tetap. Karakteristiknya berupa aset yang belum

dapat diklasifikasikan ke dalam ketiga kelompok tersebut, baik karena sifatnya maupun karena penggunaannya.

Dengan demikian, klasifikasi aset pada dasarnya mencakup sumber daya jangka pendek, sumber daya jangka panjang, aset berwujud, aset tidak berwujud, serta dana yang disiapkan untuk keberlanjutan institusi. Seluruh aset diharapkan dapat memberikan manfaat ekonomi dan/atau sosial dalam mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi institusi.

## **VI. Pengelolaan Aset Badan Layanan Umum**

Berdasarkan PMK Nomor 202/PMK.05/2022, Pasal 132 – 166 merupakan rujukan dalam mengelola aset BLU.

1. Dasar pengelolaan aset BLU (Pasal 132)
  - a. Prinsip pengelola aset BLU: (1) tidak mengganggu layanan utama; (2) pada saat operasional, pemanfaatan aset tidak boleh menggunakan biaya dari rupiah murni (misalnya biaya operasional kerja sama); (3) manfaat ekonomi dari aset dapat dijadikan dasar penerbitan surat berharga; (4) tidak boleh terjadi perpindahan kepemilikan; dan (5) harus efektif, efisien, dan saling menguntungkan.
  - b. Mekanisme pemanfaatan, melalui: (1) pemanfaatan aset (PMK 129/pmk.05/2022 disebut KSO); atau (2) KSM (kerja sama sumber daya manusia dan/atau manajemen).
  - c. Biaya persiapan pemanfaatan aset dan/atau KSM dapat menggunakan biaya dari rupiah murni (misalnya biaya terkait *feasibility study*, *appraisal*, kajian hukum, konsultasi teknis, penyusunan dokumen kerja sama, biaya lelang, dan lain-lain yang sejenis).
2. Tujuan pemanfaatan aset atau KSM (Pasal 133), yaitu:
  - a. Untuk meningkatkan layanan publik;
  - b. Untuk mengoptimalkan aset; dan
  - c. Sebagai pendapatan BLU.
3. Bentuk pemanfaatan aset (Pasal 134) terdiri atas:
  - a. Pemanfaatan aset terhadap aset BLU;
  - b. Pemanfaatan aset terhadap aset pihak lain; dan
  - c. KSM pada BLU dan/atau pihak lain.
4. Prinsip pelaksanaan pengelolaan aset (Pasal 135), yaitu:
  - a. Mendukung tugas dan fungsi BLU. Misalnya, kerja sama dalam pengelolaan kantin mahasiswa, pembangunan student housing/asrama, kerja sama laboratorium dengan industri, dan seterusnya.
  - b. Melibatkan mitra. Dalam Pasal 137 disebutkan mitra meliputi: kementerian Negara/Lembaga/Satker, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, BLU lain, BLU daerah, perusahaan swasta, yayasan, koperasi, perorangan, dan lain-lain.
  - c. Dituangkan dalam bentuk Surat Perjanjian. Lampiran III dalam PMK 202/pmk.05/2022 dan PMK 76/pmk.05/2025, isi perjanjian paling sedikit menjelaskan: para pihak dalam perjanjian; objek pemanfaatan aset atau KSM; bentuk pemanfaatan aset atau KSM; jangka waktu pemanfaatan aset atau KSM; volume kegiatan; besaran kompensasi tetap, imbal hasil, dan/atau bentuk imbalan lainnya; jadwal pembayaran kompensasi tetap, imbal hasil dan/atau imbalan lainnya; hak dan kewajiban para pihak yang terikat dalam perjanjian; terminasi (klausul mengenai pengakhiran kontrak lebih awal); sanksi; *force majeure*; dan penyelesaian perselisihan.

- d. Dalam Pasal 162 disebutkan: “Naskah perjanjian untuk pemanfaatan aset tanah dan bangunan dengan jangka waktu lebih dari 3 (tiga) tahun dibuat di hadapan notaris.”
  - e. Tidak boleh terjadi pengalihan aset tanpa sepengetahuan BLU. Misalnya, mitra menyerahkan, menjual, menyewakan kembali, atau memindahkan hak kerja sama tersebut kepada pihak ketiga tanpa persetujuan.
5. Perencanaan pemanfaatan aset BLU (Pasal 138).

Pasal 138 secara singkat menjelaskan bahwa BLU tidak boleh bekerja sama atau memanfaatkan asetnya secara sewenang-wenang. Sebelum kerja sama dilakukan, harus dibuat "*business case*" atau studi kelayakan terlebih dahulu, lalu dimasukkan ke dalam RBA (Rencana Bisnis dan Anggaran), dan aspek teknis, keuangan, serta hukum harus dianalisis. Dengan demikian, perencanaan pemanfaatan aset BLU pada dasarnya mencerminkan penerapan prinsip kehati-hatian (*prinsip prudensia*) dan manajemen risiko dalam pengelolaan aset negara.

Lampiran III dalam PMK 202/pmk.05/2022 dan PMK 76/pmk.05/2025, menjelaskan:

- a. Aspek teknis: spesifikasi teknis/kualifikasi dan/atau kegiatan yang terkait dengan objek Pemanfaatan Aset dan/atau KSM. Misalnya, apakah aset BLU secara teknis dapat dilaksanakan (luas lahan cukup atau tidak, apakah akses jalan memadai atau tidak, apakah utilitas tersedia atau tidak), apakah mengganggu kegiatan akademik, apakah kemampuan teknis calon mitra memadai, spesifikasi bangunan yang akan dibangun, dsb.
  - b. Aspek keuangan: proyeksi pendapatan dan biaya yang timbul dari pelaksanaan Pemanfaatan Aset dan/atau KSM. Misalnya, apakah kerja sama ini menguntungkan atau (setidaknya) memberikan manfaat ekonomi bagi BLU? Analisisnya mencakup berapa biaya yang harus dikeluarkan, berapa pendapatan yang diperkirakan masuk, kapan modal kembali, berapa keuntungan BLU, dan lain-lain.
  - c. Aspek hukum: kelengkapan bukti kepemilikan aset, risiko, dan/atau rekam jejak mitra. Misalnya, apakah aset dan mitra ini aman secara hukum? Oleh sebab itu, harus dicek: (1) kepemilikan aset, BLU harus memastikan bahwa aset memang sah milik negara/BLU, tidak dalam sengketa, dokumen tanah lengkap, status aset jelas; (2) risiko hukum (misalnya ada gugatan pihak ketiga, ada konflik penggunaan lahan, ada pembatasan regulasi tertentu); (3) rekam jejak mitra, BLU harus menilai, apakah mitra pernah wanprestasi, apakah mitra pernah masuk daftar hitam, apakah mitra pernah terlibat perkara korupsi atau sengketa besar, apakah kondisi keuangannya sehat, dsb. Jadi BLU tidak boleh bekerja sama hanya karena ada investor yang datang membawa uang. Investor tersebut harus lolos pemeriksaan legal dan reputasi.
  - d. Aspek sosial: dampak terhadap peningkatan taraf hidup masyarakat sekitar, penciptaan lapangan kerja, dan lain-lain. Apa dampaknya bagi masyarakat? Misalnya, dampak positif (membuka lapangan kerja, meningkatkan ekonomi sekitar, memperbaiki layanan publik, meningkatkan aktivitas usaha masyarakat) atau dampak negatif (menimbulkan kemacetan, mengganggu pelayanan BLU, menimbulkan konflik sosial, merugikan masyarakat sekitar, dsb.).
6. Objek pemanfaatan aset BLU (Pasal 139).
- a. Tanah dan/atau gedung dan bangunan. Misalnya, lahan/tanah BLU digunakan untuk fasilitas pendukung pelayanan, atau gedung auditorium untuk manten/pelatihan/seminar/dsb.

- b. Aset BLU selain tanah dan/atau gedung dan bangunan. Misalnya, alat kesehatan, laboratorium, mesin produksi, kendaraan operasional tertentu, sistem teknologi informasi, peralatan pendidikan, peralatan penelitian, atau aset bergerak lainnya.
- c. Aset tidak berwujud (*intangible asset*). Misalnya, *human capital*, reputasi, HKI, *software*, brand name/merek dagang, lisensi dan *franchise*, atau aset tak berwujud lainnya.

Aset-aset tersebut dikerjasamakan atau dioptimalkan sehingga menghasilkan pendapatan bagi BLU.

## **VII. Pemanfaat Aset terhadap Aset BLU (Aset BLU)**

Salah satu mandat pemerintah dalam rangka meningkatkan pelayanan, BLU diperbolehkan mengoptimalkan asetnya dengan melibatkan pihak lain (Mitra) agar aset tersebut menghasilkan manfaat ekonomi dan/atau meningkatkan pelayanan.

Aset BLU yang dapat dimanfaatkan, meliputi (Pasal 140):

1. Aset berupa tanah dan bangunan; dan
2. Aset selain tanah dan bangunan.

Masing-masing ketentuan pemanfaatan aset tersebut dijelaskan sebagai berikut:

### **A. Pemanfaatan Aset Tanah dan Bangunan**

Dalam Pasal 141 dijelaskan bahwa pemanfaatan aset tanah dan bangunan dapat berupa:

1. Pemanfaatan aset BLU berupa tanah dan/atau gedung yang sudah ada (huruf a).  
*Ilustrasi*, blok untuk kantin, lahan kosong untuk ATM, dan lain sebagainya bersifat sewa.
2. Bangun Serah Guna (BSG), yaitu mendirikan bangunan dan/atau sarana dan prasarana di atas tanah milik BLU (huruf b).  
*Ilustrasi*, tanah milik BLU >>> mitra membangun gedung dengan modal sendiri >>> gedung selesai dibangun dan langsung diserahkan kepada BLU >>> mitra memanfaatkan selama masa perjanjian >>> perjanjian berakhir >>> aset kemitraan sepenuhnya berada pada BLU.  
*Catatan*: selama kerja sama berlangsung, dalam laporan keuangan, aset BLU dicatat sebagai aset kemitraan (Pasal 166). Namun, setelah selesai, aset BLU dicatat kembali sebagai aset negara/BLU.
3. Bangun Guna Serah (BGS), yaitu mendirikan bangunan dan/atau sarana dan prasarana di atas tanah milik BLU (huruf c).  
*Ilustrasi*, tanah milik BLU >>> mitra membangun gedung dengan modal sendiri >>> gedung selesai dibangun >>> BLU mencatat tanah sebagai aset kemitraan dengan mitra (Pasal 166) dalam laporan keuangan BLU >>> mitra memanfaatkan (menggunakan) selama masa perjanjian >>> perjanjian berakhir >>> mitra menyerahkan aset gedung kepada BLU.  
*Catatan*: selama kerja sama berlangsung, dalam laporan keuangan, aset BLU dicatat sebagai aset kemitraan (Pasal 166). Namun, setelah selesai, aset BLU dicatat kembali sebagai aset negara/BLU.

Kerja sama pemanfaatan aset BLU berupa tanah dan/atau gedung yang sudah ada (Pasal 141 huruf a) di atas: (1) ditetapkan berdasarkan Keputusan Pemimpin BLU; (2) masa perjanjian bersifat fleksibel (jam/hari/bulan/tahun), maksimal 15 tahun dan dapat diperpanjang; (3) kerja sama infrastruktur maksimal 50 tahun; dan (4) masa perjanjian yang melebihi ketentuan tersebut harus disertai izin dari Menteri Keuangan (Pasal 142). Konsekuensi atas



pemanfaatan tanah dan/atau gedung (Pasal 141, huruf a) di atas, BLU harus memperoleh kompensasi dari Mitra (penyewa), berupa: (1) kompensasi tetap (*fixed compensation*); dan/atau (2) imbal hasil dari Mitra (*revenue/profit sharing*) dengan mempertimbangkan omzet, keuntungan, atau biaya operasional yang ditetapkan oleh Pemimpin BLU (Pasal 143).

Sedangkan kerja sama pemanfaatan aset BLU dengan skema BSG/BGS (Pasal 141, huruf b dan c) harus ditetapkan berdasarkan Keputusan Pemimpin BLU (Pasal 144), dengan mempertimbangan: (1) memperhitungkan masa manfaat bangunan (umur ekonomis, lama investor bisa mengembalikan modal, bangunan mulai menghasilkan); (2) maksimal 30 tahun, dan jika lebih dari 30 tahun, harus mendapat persetujuan Menteri Keuangan; dan (3) jangka waktu tersebut hanya berlaku untuk satu kali perjanjian dan tidak dapat diperpanjang (pasal 146). Konsekuensi dari kerja sama ini, BLU harus mendapatkan manfaat ekonomi berupa kompensasi tetap (*fixed compensation*) dan/atau imbal hasil (*revenue/profit sharing*) (Pasal 144).

*Fixed compensation* yaitu pembayaran yang nilainya sudah ditentukan dalam perjanjian dan harus dibayarkan oleh Mitra. Karakteristiknya: jumlahnya pasti, dibayar secara periodik, dan tidak tergantung pada untung-rugi usaha Mitra. Namun, dalam menetapkan *fixed compensation* perlu mempertimbangkan: (a) nilai wajar atas tanah milik BLU; (b) nilai penghapusan bangunan; dan (c) estimasi nilai sisa bangunan pada akhir pelaksanaan pemanfaatan aset (Pasal 145 ayat 2). Sedangkan, *revenue/profit sharing* yaitu penerimaan BLU yang dihitung berdasarkan kinerja usaha yang dilakukan Mitra dengan mempertimbangkan pendapatan dan belanja pemanfaatan aset (Pasal 145, ayat 4).

*Catatan:* Jika kerja sama pemanfaatan aset BLU dengan skema BSG/BGS berakhir, maka:

1. Mitra dapat memperpanjang kerja sama dalam bentuk pemanfaatan aset tanah dan bangunan dalam bentuk sewa (Pasal 147 ayat 1, tercantum pernyataan “sebagaimana dimaksud dalam Pasal 141 huruf a”). Dalam Pasal 147 ayat 1 terdapat frasa “Mitra dapat”, maknanya adalah “Mitra lama tidak otomatis berhak terus memakai aset BLU”. Tetapi, Mitra lama boleh mengajukan perpanjangan, setelah BLU melakukan evaluasi kinerja Mitra lama (Pasal 147 ayat 2, huruf a). Misalnya, apakah mitra memenuhi kewajibannya? Apakah pembayaran kompensasi lancar? Apakah pelayanan masyarakat meningkat? Apakah aset terpelihara dengan baik, dan seterusnya?
2. Jika terjadi perpanjangan kerja sama baru, Pemimpin BLU harus terlebih dahulu menyusun rencana pemanfaatan aset (sebagaimana diatur dalam Pasal 138 ayat 1) dengan mempertimbangkan aspek teknis, aspek keuangan, dan aspek hukum (Pasal 147 ayat 2 huruf b). Dan jika terjadi kerja sama kembali, naskah perjanjian baru ditetapkan oleh Pemimpin BLU.

Adapun mekanisme pemilihan Mitra, yaitu:

1. Jika pemanfaatan aset BLU berupa tanah dan/atau gedung yang sudah ada (Pasal 141 huruf a), maka digunakan mekanisme penunjukan langsung (Pasal 158).
2. Jika, Bangun Serah Guna (BSG) (Pasal 141 huruf b) dan Bangun Guna Serah (BGS) (Pasal 141 huruf c), maka digunakan mekanisme tender terhadap calon Mitra (Pasal 159). Tetapi, jika BSG/BGS merupakan penugasan dari pemerintah, maka dapat menggunakan mekanisme penunjukan langsung (Pasal 159A).
3. Sistem dan tata kelola mekanisme pemilihan tender, diatur lebih lanjut oleh Pemimpin BLU (Pasal 160A).

## B. Pemanfaatan Aset Selain Tanah dan/atau Bangunan

BLU dapat mengoptimalkan asetnya selain tanah dan/atau bangunan. Secara akademik, dapat dipahami bahwa aset selain tanah dan/atau bangunan dapat berupa *tangible asset* (selain tanah dan gedung) dan *intangible asset* sebagaimana telah dijelaskan di atas. Karena dalam PMK 202/pmk.05/2022 tidak secara eksplisit menyebutkan batasan aset selain tanah dan/atau gedung. Oleh sebab itu, kedua jenis aset tersebut terkait dengan objek pemanfaatan aset BLU.

Hal-hal yang harus diperhatikan dalam pemanfaatan aset selain tanah dan/atau gedung, diantaranya:

1. Ditetapkan berdasarkan Keputusan Pimpinan BLU (Pasal 148);
2. Konsekuensi dari pemanfaatan aset tersebut, BLU mendapatkan imbalan berupa kompensasi tetap, imbal hasil, dan/atau manfaat ekonomi lainnya (Misalnya, peralatan diperbaiki oleh mitra, ditransfer pengetahuan teknologi bagi kepada staf BLU, staf BLU mendapat pelatihan, fasilitas BLU terjaga, dll) (Pasal 149 huruf a);
3. Mitra dapat mengajukan perpanjangan kerja sama (Pasal 149 huruf b). Artinya, Mitra lama tidak otomatis kehilangan hak setelah masa kerja sama habis, Mitra boleh meminta perpanjangan, tetapi bukan berhak diperpanjang. Keputusan perpanjangan berdasarkan hasil evaluasi (misalnya, apakah mitra membayar tepat waktu? apakah aset terawat?), atau adanya penyesuaian klausul (Pasal 149, huruf c); dan
4. Jika tidak ada perpanjangan, mitra lama tidak boleh menggunakan manfaat aset BLU untuk kepentingan pribadi (Pasal 149 huruf d).

Mekanisme pemilihan Mitra, dapat berupa penunjukan langsung, perizinan, atau tender terhadap calon Mitra (Pasal 160).

Untuk mekanisme tersebut, dijelaskan dalam bentuk asumsi:

1. Penunjukan langsung. Mekanisme ini dilakukan, jika hanya ada satu calon Mitra yang relevan, aset sangat spesifik, kompetensi Mitra sangat khusus, dan tidak ada kompetisi yang wajar setelah evaluasi menyeluruh terhadap aspek teknis, ekonomi, hukum, dan manfaat ekonomi. Contohnya, rumah sakit BLU yang memiliki alat radioterapi dan pabrikan alat tersebut menawarkan kerja sama pemanfaatan karena mereka satu-satunya yang memiliki sertifikasi resmi untuk pemeliharaan.
2. Perizinan. Mekanisme ini diterapkan jika inisiatif berasal dari pihak luar. Pihak luar mengajukan permohonan kerja sama, dan BLU mengevaluasi serta memberikan persetujuan berdasarkan hasil evaluasi teknis, hukum, dan manfaat ekonomi. Contohnya, perusahaan farmasi mengajukan permohonan untuk menggunakan fasilitas laboratorium BLU selama 2 tahun untuk pengujian produk.
3. Tender. Mekanisme ini dilakukan jika terdapat beberapa calon mitra potensial, nilai ekonomi kerja sama signifikan, dan BLU ingin memperoleh penawaran terbaik. Alasan tender digunakan adalah karena BLU ingin memperoleh imbalan terbaik, skema pembagian hasil terbaik, serta manfaat ekonomi yang paling besar bagi BLU. Misalnya, BLU memiliki fasilitas penelitian, laboratorium nasional, atau superkomputer yang diminati oleh beberapa perusahaan.

Sistem dan tata kelola mekanisme pemilihan mitra, diatur lebih lanjut oleh Pimpinan BLU (Pasal 160A).

Perlu ditegaskan bahwa salah satu prinsip fundamental dalam pemanfaatan aset BLU adalah tidak berubahnya status kepemilikan aset. Oleh karena itu, kerja sama pemanfaatan aset, termasuk melalui skema BSG/BGS, tidak dapat dimaknai sebagai pengalihan hak milik

kepada Mitra, melainkan hanya sebagai pemberian hak pemanfaatan dalam jangka waktu tertentu sesuai dengan perjanjian dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, aset yang menjadi objek kerja sama tetap merupakan aset negara yang berada dalam penguasaan BLU.

### **VIII. Pemanfaatan Aset terhadap Aset Pihak Lain**

Jika sebelumnya pemanfaatan aset milik BLU, konteks ini justru sebaliknya. BLU dapat memanfaatkan peralatan dan mesin pihak lain (Mitra) untuk mendukung operasional dan layanan BLU (Pasal 150).

Misalnya: Perusahaan swasta atau badan usaha berperan sebagai mitra dengan menyediakan peralatan dan mesin kesehatan bernilai tinggi, seperti MRI, CT scan, atau Cath Lab, yang tetap dimiliki oleh perusahaan tersebut. Sementara itu, Rumah Sakit BLU menyediakan sumber daya yang terkait dengan penyelenggaraan layanan publik, termasuk gedung, fasilitas pendukung, tenaga medis dan tenaga kesehatan, perizinan operasional, sistem pengelolaan layanan, dan lain sebagainya. Peralatan mitra kemudian digunakan untuk proses pemberian layanan kesehatan kepada masyarakat, sehingga menghasilkan pendapatan dari jasa layanan yang diberikan.

Prinsipnya adalah:

1. Terkait atau mendukung tugas dan fungsi BLU, melibatkan pihak lain sebagai mitra, dituangkan dalam perjanjian (Pasal 135), dengan mempertimbangkan jangka waktu tertentu mesin dan peralatan (Pasal 151) atau masa manfaat peralatan dan mesin (Pasal 154, PMK 129/pmk.05/2020), serta ditetapkan berdasarkan Keputusan Pemimpin BLU (Pasal 152).
2. Pemanfaatan aset pihak lain, BLU harus mendapatkan imbal hasil atau manfaat (Pasal 153).

Mekanisme pemilihan Mitra yaitu menggunakan mekanisme tender terhadap calon Mitra (Pasal 159). Sistem dan tata kelola mekanisme pemilihan tender, diatur lebih lanjut oleh Pemimpin BLU (Pasal 160A).

### **IX. Kerja sama Sumber Daya Manusia/Manajemen (KSM)**

Selain dimandatkan untuk memanfaatkan asetnya sebagaimana dijelaskan di atas, BLU diperbolehkan melakukan kerja sama sumber daya manusia dan/atau manajemen (KSM), dalam bentuk:

1. BLU mengikutsertakan SDM dan/atau kemampuan manajerialnya kepada pihak lain atau yang dimiliki BLU (Pasal 155 huruf a, PMK 129/pmk.05/2020).  
*Ilustrasi:* BLU memiliki keahlian, kompetensi, sistem, pengalaman, atau manajemen yang baik >>> Pihak lain membutuhkan kompetensi tersebut >>> BLU menyediakan/mentransfer kompetensi manajemen kepada pihak lain >>> Pihak lain menggunakan kompetensi tersebut dalam operasionalnya >>> BLU memperoleh imbalan sesuai perjanjian
2. BLU memanfaatkan SDM dan/atau kemampuan manajerial milik pihak lain pada BLU atau milik Mitra (Pasal 155 huruf b, PMK 129/pmk.05/2020).  
*Ilustrasi:* BLU membutuhkan kompetensi >>> Mitra memiliki kompetensi >>> Mitra dilibatkan dalam pengelolaan bidang tertentu >>> terjadi transfer pengetahuan dan dukungan operasional >>> peningkatan kinerja layanan BLU dan/atau pendapatan.

Adapun ketentuan KSM yaitu: (1) dilakukan berdasarkan keputusan Pemimpin BLU; (2) jangka waktunya maksimal 5 tahun dan dapat diperpanjang setelah evaluasi; dan (3) dapat

melebihi 5 tahun dengan persetujuan Menteri Keuangan (Pasal 156), serta dituangkan dalam naskah perjanjian (Pasal 162), sebagaimana diatur dalam Lampiran III.

Sebagai konsekuensi pelaksanaan KSM ini, BLU mendapatkan kompensasi tetap, imbal hasil, dan/atau manfaat ekonomi lainnya (Pasal 157). Secara implisit, pasal ini menegaskan bahwa BLU tidak boleh melakukan KSM secara gratis. Jika BLU bekerja sama dengan pihak lain melalui skema KSM, maka BLU harus memperoleh manfaat atau keuntungan yang jelas dan terukur.

Mekanisme pemilihan Mitra dalam KSM:

1. Jika SDM dan/atau manajerial dimiliki BLU (Pasal 155 huruf a, PMK 129/pmk.05/2020), digunakan mekanisme perizinan terhadap calon Mitra (Pasal 161 ayat 1, PMK 129/pmk.05/2020).
2. Jika SDM dan/atau manajerial dimiliki Mitra (Pasal 155 huruf b, PMK 129/pmk.05/2020), digunakan mekanisme tender terhadap calon Mitra (Pasal 159, huruf d).
3. Sistem dan tata kelola mekanisme pemilihan tender, diatur lebih lanjut oleh Pemimpin BLU (Pasal 160A).

#### **X. Penata Usahaan Pengelolaan Aset BLU**

Pasal 163 PMK 129/pmk.05/2020 secara tersirat mewajibkan BLU untuk mencatat, mendokumentasikan, mengelola, dan mempertanggungjawabkan semua transaksi yang terkait dengan pengelolaan aset BLU. Dengan demikian, tidak diperbolehkan melakukan kerja sama pemanfaatan aset hanya berdasarkan perjanjian tanpa pencatatan administrasi dan akuntansi yang lengkap.

Yang dimaksud penatausahaan disini meliputi: pencatatan transaksi, penyimpanan dokumen sumber, pembukuan, inventarisasi, pelaporan, rekonsiliasi data aset dan keuangan. Jadi bukan hanya menyimpan kontraknya saja.

#### **XI. Pendapatan BLU**

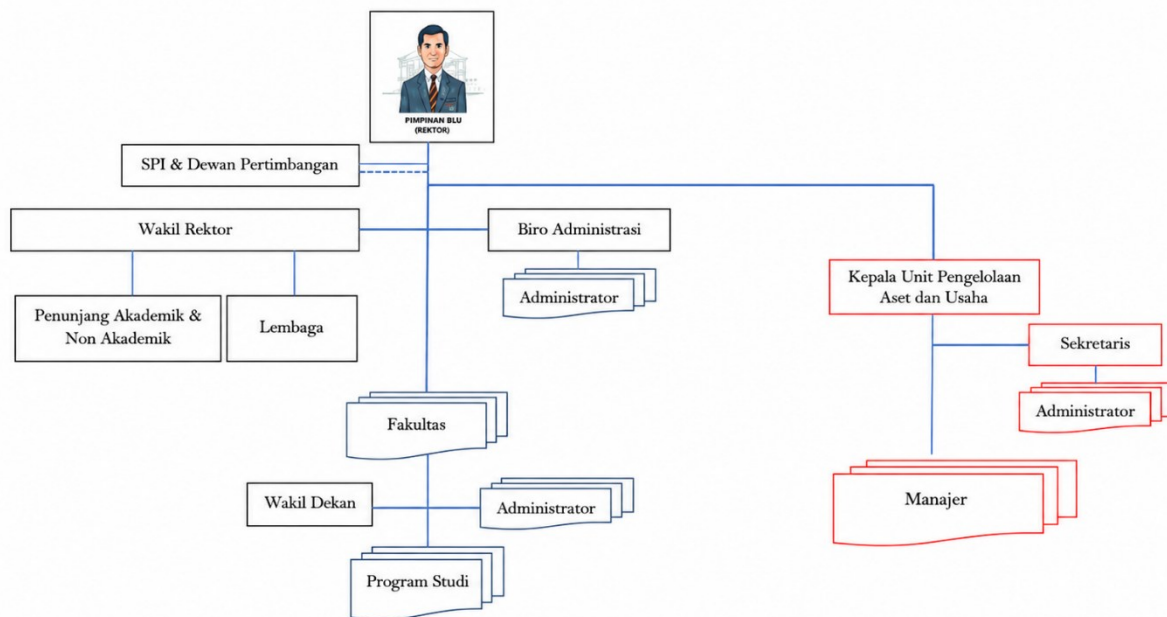
Sebagai akibat dari pemanfaatan aset BLU dan/atau KSM, yaitu terwujudnya pendapatan bagi BLU. Pendapatan ini dapat langsung digunakan untuk membiayai belanja BLU sesuai RBA (Pasal 164 ayat 1), tanpa harus disetor terlebih dahulu ke kas negara dan tanpa harus menunggu alokasi APBN, serta dicatat sebagai PNBK BLU (Pasal 164 ayat 2). Dengan demikian, pendapatan dari penggunaan aset BLU tidak menjadi tujuan utama pengelolaan aset, tetapi berfungsi sebagai alat untuk mendukung peningkatan kualitas layanan publik serta keberlanjutan tugas dan fungsi BLU.

#### **XII. Tata Kelola Kelembagaan Badan Layanan Umum**

Memperhatikan pentingnya penatausahaan pengelolaan aset dan pendapatan BLU di atas, keberhasilan pengelolaan dan pemanfaatan aset BLU tidak hanya tergantung pada kepatuhan terhadap aturan hukum atau manfaat ekonomi yang dicapai, tetapi juga pada penerapan tata kelola kelembagaan yang baik. Sebagai instansi pemerintah yang memiliki fleksibilitas dalam mengelola keuangan dan aset, BLU harus mampu menyeimbangkan produktivitas dan inovasi dengan akuntabilitas, transparansi, efisiensi, efektivitas, perlindungan aset negara, serta fokus pada peningkatan kualitas layanan publik.

Berdasarkan pandangan tersebut, Model Struktur Divisional Terintegrasi dianggap penting sebagai kerangka tata kelola kelembagaan BLU (Gambar 1), dengan asumsi di universitas. Model ini merupakan konstruksi dan kajian akademik semata yang dimaksudkan sebagai pertimbangan dalam penyempurnaan tata kelola kelembagaan BLU. Model ini tidak

dimaksudkan sebagai norma hukum positif maupun sebagai struktur organisasi yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan.



Gambar 1: Model for *Integrated Divisional-Hierarchy Structure* (asumsi di universitas)

### XIII. Penutup

Dalam pandangan Maqashid al-Syariah kontemporer yang dikembangkan oleh Jasser Auda, pengelolaan aset BLU tidak hanya bertujuan menghasilkan manfaat ekonomi, tetapi juga sebagai instrumen untuk mewujudkan kemaslahatan publik (*maslahah 'ammah*) secara berkelanjutan. Fleksibilitas yang diberikan kepada BLU harus dipahami sebagai amanah untuk mengoptimalkan sumber daya negara demi meningkatkan kualitas pelayanan, memperluas akses masyarakat ke layanan publik, memperkuat kapasitas kelembagaan, dan menjaga keberlanjutan manfaat bagi generasi saat ini dan yang akan datang. Oleh karena itu, keberhasilan BLU tidak diukur dari jumlah pendapatan yang diperoleh, melainkan dari seberapa jauh aset negara mampu diubah menjadi nilai publik (*public value*) yang memberikan manfaat nyata bagi masyarakat.

Dalam kerangka *systems approach* yang dikemukakan Jasser Auda, kemaslahatan hanya dapat terwujud apabila setiap unsur dalam sistem berjalan secara terpadu, taat aturan, dan saling menguatkan. Oleh karena itu, pengelolaan aset BLU harus dilaksanakan berdasarkan prinsip legalitas, akuntabilitas, transparansi, kehati-hatian, dan tata kelola yang baik. Kepatuhan terhadap ketentuan hukum, penyusunan perencanaan yang matang, pemilihan mitra yang kredibel, pengendalian risiko, serta penatausahaan dan pelaporan yang tertib bukan sekadar kewajiban administratif, melainkan bagian dari upaya menjaga amanah publik dan melindungi aset negara, agar tetap memberikan manfaat yang optimal bagi masyarakat. Dengan demikian, tata kelola yang baik merupakan prasyarat utama bagi terwujudnya kemaslahatan, keadilan, dan keberlanjutan dalam pengelolaan aset BLU.

## Daftar Pustaka

- Auda, J. (2008). *Maqasid Al-Shariah as Philosophy of Islamic Law: A Systems Approach*. London: The International Institute of Islamic Thought (IIIT).
- Hitt, M. A., Ireland, R. D., & Hoskisson, R. E. (2017). *Strategic Management: Competitiveness and Globalization: Concepts and Cases*. 12th Edition. Boston: Cengage Learning.
- International Accounting Standards Board (IASB). (2018). *Conceptual Framework for Financial Reporting*. London: IFRS Foundation.
- International Organization for Standardization (ISO). (2024). *ISO 55000: Asset Management – Vocabulary, Overview and Principles*. Geneva: International Organization for Standardization.
- Republik Indonesia. Keputusan Menteri Agama Nomor 886 Tahun 2022 tentang Pejabat Pengelola Badan Layanan Umum pada Perguruan Tinggi Keagamaan Negeri.
- Republik Indonesia. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 129/PMK.05/2020 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1046.
- Republik Indonesia. 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.
- Republik Indonesia. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 76/PMK.05/2025 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 129/PMK.05/2020 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum.
- Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4502.
- Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 171, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5340.
- Republik Indonesia. Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) Nomor 01 tentang Penyajian Laporan Keuangan.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355.
- Slamet, Hidayatullah, A.D., & Mustolik, I.B. (2023). Perspectives on managing state assets in the public service agency policies: a multisite study at Indonesian Islamic state universities. *Jurnal Minds: Manajemen Ide dan Inspirasi*, 10 (2). pp. 239–260. ISSN 2597-6990