



Status Hukum Peraturan Pimpinan Badan Layanan Umum (BLU) yang Dikecualikan dalam Ketentuan Pengadaan Barang dan Jasa

Abd. Wafi^{1*}, Ansori², Mukhlis³

^{1,2} Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura

Email : 210111100284@trunojoyo.ac.id^{1*}, ansori@trunojoyo.ac.id², mukhlis@trunojoyo.ac.id³

*Penulis Korespondensi : ansori@trunojoyo.ac.id

Abstract. *The status of Public Service Agency (PSA) leadership regulations that are exempted from provisions on the procurement of goods and services. The main focus of this study is to examine the legal position of PSA internal regulations, particularly rector regulations within State Public Service Agency Universities (PTN BLU), and their impact on the implementation of goods and services procurement (PBJ). The problem arises because BLU internal regulations are often used as the basis for PBJ implementation, even though they are not recognized hierarchically in Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation. This creates the potential for a conflict of norms with Presidential Regulation No. 16 of 2018 concerning PBJ and its derivative regulations, which can lead to legal uncertainty, weak accountability, and the risk of abuse of authority. This study uses a normative juridical method with a statute approach and a conceptual approach. The legal materials used consist of primary legal materials in the form of relevant laws and regulations, as well as secondary legal materials in the form of literature, journals, and expert legal opinions. The analysis is conducted descriptively and qualitatively to examine the conformity between the applicable legal rules and the practice of drafting and implementing BLU internal regulations. position as internal rules that are technical and operational in nature and cannot replace higher laws and regulations. The use of internal regulations as the main basis for PBJ has the potential to cause legal uncertainty, dualism of norms, and weaken the principle of good governance in state financial management. Therefore, regulatory harmonization between BLU internal policies and national laws and regulations is needed through the revision of LKPP Regulations, the formulation of national PBJ guidelines specifically for BLUs, and the strengthening of regulatory oversight mechanisms.*

Keywords: *Conflict Of Norms; Goods; Legal Status; Public Service Agency; Services Procurement.*

Abstrak. Status peraturan pimpinan Badan Layanan Umum (BLU) yang dikecualikan dalam ketentuan pengadaan barang dan jasa. Fokus utama penelitian ini adalah menelaah kedudukan hukum peraturan internal BLU, khususnya peraturan rektor di lingkungan Perguruan Tinggi Negeri Badan Layanan Umum (PTN BLU), serta dampaknya terhadap pelaksanaan pengadaan barang/jasa (PBJ). Permasalahan timbul karena peraturan internal BLU sering dijadikan dasar pelaksanaan PBJ, padahal secara hierarkis tidak diakui dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini menimbulkan potensi conflict of norm dengan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang PBJ dan regulasi turunannya, yang dapat berimplikasi pada ketidakpastian hukum, lemahnya akuntabilitas, dan risiko penyalahgunaan kewenangan. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan terkait, serta bahan hukum sekunder berupa literatur, jurnal, dan pendapat ahli hukum. Analisis dilakukan secara deskriptif-kualitatif untuk mengkaji kesesuaian antara aturan hukum yang berlaku dengan praktik penyusunan dan pelaksanaan peraturan internal BLU. Penelitian ini menunjukkan bahwa peraturan pimpinan BLU hanya memiliki kedudukan sebagai aturan internal yang bersifat teknis-operasional dan tidak dapat menggantikan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Penggunaan peraturan internal sebagai dasar utama PBJ berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*), dualisme norma, serta melemahkan prinsip good governance dalam pengelolaan keuangan negara. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi regulasi antara kebijakan internal BLU dengan peraturan perundang-undangan nasional melalui revisi Peraturan LKPP, penyusunan pedoman nasional PBJ khusus BLU, serta penguatan mekanisme pengawasan regulatif.

Kata Kunci: Badan Layanan Umum; *Conflict of Norm*; Jasa; Pengadaan Barang; Status Hukum.

1. LATAR BELAKANG

Perbedaan status PTN ini berdampak pada otonomi dan daya saing perguruan tinggi. PTN BH, dengan fleksibilitas yang lebih tinggi, cenderung lebih inovatif dalam mengembangkan kurikulum dan riset, menjalin kemitraan dengan dunia industri, serta memperoleh pendanaan mandiri yang lebih besar. Hal ini dapat meningkatkan kualitas pendidikan tinggi dan daya saing lulusan di tingkat nasional maupun internasional. Namun, perbedaan status ini juga menimbulkan tantangan tersendiri. PTN BH, misalnya, harus memiliki sistem tata kelola yang transparan dan akuntabel untuk memastikan bahwa otonomi yang diberikan tidak disalahgunakan. Selain itu, kebijakan pendanaan di PTN BH sering kali menimbulkan perdebatan mengenai biaya pendidikan yang lebih tinggi dibandingkan PTN SatKer dan BLU.

Persoalan hukum terkait kebijakan Pemerintah dalam sistem PBJ di PTN BLU, memperlihatkan tidak adanya harmonisasi hukum dalam kebijakan tersebut. Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang pengadaan barang dan jasa merupakan peraturan yang menjadi rujukan dalam PBJ, PTN BLU yang merupakan bagian dari Kemendikbud dalam melaksanakan PBJ merujuk pada Perpres ini, namun status daripada PTN BLU termasuk dalam pengecualian menurut aturan ini. (Bukit dkk. 2022) Hal ini berdasarkan pada Pasal 61 ayat (3) Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang pengadaan barang dan jasa : "Ketentuan lebih lanjut mengenai pengecualian dalam Pengadaan Barang/Jasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Kepala Lembaga". Artinya PTN BLU dalam melaksanakan PBJ dengan berdasarkan pada Perpres atau membuat aturan sendiri baik sebagian ataupun keseluruhan sebagaimana disebutkan dalam penjelasan Pasal 20 ayat (1 dan 2) PP No 23 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan badan layanan umum, yang menjelaskan bahwa BLU dapat dibebaskan sebagian atau seluruhnya dari ketentuan yang berlaku umum bagi pengadaan barang dan jasa pemerintah bila terdapat alasan efektivitas dan/atau efisiensi. pengelolaan PBJ membebaskan sebagian dengan alasan efektivitas dan/atau efisiensi sebagaimana dalam penjelasan PP ini. Nomenklatur efektivitas dan/atau efisiensi dalam PP ini tidak dijelaskan secara rinci yang mengakibatkan adanya multi tafsir pemahaman.

Sebagai institusi yang berstatus BLU dan merupakan institusi yang dikecualikan dalam pengaturan PBJ dibatasi oleh Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021 dengan membuat hasil kajian internal BLU sebagaimana pasal 3 ayat (2), frase hasil kajian internal BLU dijelaskan dalam lampiran peraturan bahwa Dalam hal terdapat alasan efektivitas dan/atau efisiensi berdasarkan hasil kajian internal BLU/BLUD. Maknanya BLU dapat membentuk aturan tentang PBJ ketika

terdapat alasan tidak efektif dan/atau efisien menggunakan Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. (Program Studi Ilmu Politik UPN Veteran Jakarta dkk. 2020)

Berdasarkan kajian internal PTN Badan Layanan Umum (BLU), ditemukan bahwa terdapat pasal dalam Peraturan Presiden (Perpres) yang dianggap dapat mempersulit pelaksanaan proses Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) di lingkungan BLU. Oleh karena itu, dalam praktiknya, pimpinan BLU kerap kali membuat aturan tersendiri yang mengesampingkan ketentuan yang terdapat dalam Perpres tersebut. Hal ini menimbulkan konflik norma (*conflict of norm*), di mana peraturan yang dibuat oleh pimpinan BLU dalam sistem PBJ memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan dengan Perpres yang secara hierarki seharusnya menjadi acuan utama.

Konflik norma ini berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum dan dapat menghambat efektivitas sistem PBJ di PTN yang berstatus BLU. Selain itu, adanya perbedaan aturan yang diterapkan oleh masing-masing BLU juga dapat mengakibatkan ketidakkonsistenan dalam pelaksanaan kebijakan PBJ secara nasional. Hal ini tentu akan berdampak pada transparansi, akuntabilitas, serta efektivitas penggunaan dana publik yang dikelola oleh BLU.

Oleh karena itu, Restorasi kebijakan ini diperlukan guna memastikan adanya keselarasan antara aturan yang diterapkan oleh BLU dengan regulasi yang lebih tinggi, khususnya Perpres yang mengatur PBJ. Upaya ini juga bertujuan untuk menciptakan sistem yang lebih terintegrasi dan mendukung kemandirian pengelolaan keuangan PTN BLU tanpa mengorbankan prinsip-prinsip *good governance*.

Dalam rangka mewujudkan harmonisasi kebijakan tersebut, diperlukan langkah-langkah strategis yang meliputi revisi regulasi, penyusunan pedoman teknis yang lebih fleksibel namun tetap berlandaskan pada prinsip efisiensi dan akuntabilitas, serta peningkatan koordinasi antara pihak BLU dengan kementerian terkait. Dengan adanya restorasi kebijakan yang komprehensif, diharapkan sistem PBJ di PTN BLU dapat berjalan lebih efektif, efisien, dan tetap sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.⁹ Berdasarkan latar belakang diatas, maka perumusan masalah yang akan diungkapkan dalam penelitian ini adalah Bagaimana status peraturan pimpinan BLU tentang PBJ menurut peraturan perundang-undangan.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian hukum yaitu sebuah penelitian yang memiliki obyek hukum tersendiri, baik hukum sebagai suatu kajian ilmu atau aturan-aturan yang bersifat dogmatis hukum maupun hukum yang berkaitan dengan tatanan perilaku serta kehidupan masyarakat. Sehingga untuk itu perlu diadakan pemikiran yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk mencari suatu usaha atau suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul dalam gejala yang berkaitan tersebut. (Bambang Sunggono 2016) Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu. (Efendi dkk. 2016) Adapun metode penelitian dalam penelitian ini antara lain:

Jenis Penelitian

Adapun bentuk penelitian yang dipakai dalam melakukan penelitian ini yaitu penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif merupakan suatu penelitian hukum yang mengkaji pada pelaksanaan hukum positif yang berlaku di masyarakat sehingga selain berdasarkan pada bahan-bahan hukum juga berdasarkan pada analisis penerapan aturan serta memadukannya dengan data yang didapat pada studi pustaka yaitu terkait bagaimana model Kebijakan Pemerintah terkait sistem Pengadaan Barang/Jasa di lingkup BLU.

Metode Pendekatan

Bentuk pendekatan dalam penelitian ini memakai pendekatan perundang-undangan dan pendekatan fakta. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) merupakan dasar awal dalam menganalisis fokus penelitian yang berdasarkan pada Undang-Undang. Pendekatan fakta (*conceptual approach*) bertujuan untuk memahami, menganalisis, dan menginterpretasikan norma-norma atau aturan-aturan yang ada dalam suatu sistem hukum atau suatu tatanan sosial. Terutama mengenai kasus-kasus yang telah diputus sebagaimana yang dapat dilihat dalam yurisprudensi terhadap perkara-perkara yang menjadi fokus penelitian. Dalam menentukan dasar apakah secara hukum dibenarkan dari adanya pola harmonisasi hukum yang terbentuk, dengan pendekatan Undang-Undang. Pendekatan kasus yang dilakukan dengan melakukan studi pustaka kepada kasus-kasus pengadaan barang/jasa pemerintah utamanya yang masih belum tercover dengan peraturan yang sudah ada. Sehingga dengan dua pendekatan yang dilakukan bisa menjawab rumusan masalah yang ingin diungkapkan dalam penelitian ini.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Status Peraturan Pimpinan BLU Tentang PBJ Menurut Peraturan Perundang-undangan

Status peraturan yang dikeluarkan oleh pimpinan Badan Layanan Umum (BLU), seperti peraturan rektor di lingkungan Perguruan Tinggi Negeri Badan Layanan Umum (PTN BLU), merupakan salah satu bentuk peraturan internal institusi yang biasanya disusun untuk mengatur pelaksanaan teknis operasional di dalam lingkup kewenangan masing-masing satuan kerja. (Sujoko dkk. 2022) Peraturan ini lahir dari kebutuhan untuk memberikan kejelasan dan kepastian dalam pelaksanaan tugas dan fungsi unit kerja yang bersifat otonom secara administratif dan keuangan, sebagaimana diatur dalam kerangka kelembagaan BLU. Namun demikian, dalam konteks sistem hukum nasional, posisi hukum dari peraturan internal ini tidak dapat dilepaskan dari prinsip dasar legalitas dan struktur hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Prinsip legalitas dalam hukum administrasi negara menuntut bahwa setiap tindakan pemerintah, termasuk pembuatan peraturan internal, harus memiliki dasar hukum yang jelas (*rechtmatigheid van bestuur*). Apabila suatu peraturan internal, seperti peraturan rektor, dijadikan sebagai dasar dalam menetapkan kebijakan publik atau pengambilan keputusan yang menyangkut hak dan kewajiban warga negara, maka harus dipastikan bahwa substansi peraturan tersebut tidak melanggar atau menyimpangi norma yang lebih tinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Permasalahan menjadi kompleks ketika peraturan internal ini dijadikan dasar dalam kegiatan strategis yang semestinya tunduk pada pengaturan nasional, seperti pengadaan barang dan jasa pemerintah. Misalnya, dalam konteks PTN BLU yang memperoleh pengecualian dari Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, beberapa institusi menyusun pedoman pengadaan secara mandiri melalui peraturan rektor. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai kesesuaian antara kewenangan normatif pimpinan BLU dengan prinsip legalitas dan supremasi hukum. Jika substansi peraturan rektor bertentangan atau tidak sejalan dengan peraturan yang berada dalam hierarki hukum yang lebih tinggi, maka berpotensi menimbulkan konflik norma (*conflict of norms*) dan ketidakpastian hukum.

Peraturan pimpinan lembaga harus senantiasa berada dalam kerangka *delegated legislation*, artinya hanya dapat dibuat sejauh diberi kewenangan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Tanpa dasar hukum yang eksplisit, maka peraturan tersebut

kehilangan legitimasi formalnya. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme harmonisasi dan supervisi terhadap peraturan internal BLU agar tetap sejalan dengan norma hukum nasional dan tidak menimbulkan tumpang tindih regulasi.

Peraturan pimpinan BLU, seperti peraturan rektor, harus dipahami sebagai instrumen administratif yang bersifat teknis dan internal, dan tidak dapat menggantikan atau menyimpangi ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat umum dan mengikat secara nasional. Peneguhan prinsip legalitas dan kepatuhan terhadap hierarki hukum merupakan fondasi utama untuk memastikan bahwa praktik tata kelola BLU tetap dalam koridor negara hukum Indonesia yang demokratis.

Selain mengacu pada PP No. 23 Tahun 2005 dan Perpres No. 16 Tahun 2018 jo. Perpres No. 12 Tahun 2021, PMK 202/PMK.05/2022 dan PerLKPP No. 5 Tahun 2021 juga memberikan dasar hukum penting bagi BLU. PMK 202/PMK.05/2022 Pasal 125 menegaskan bahwa BLU dapat mengatur pengadaan secara mandiri, namun tetap dalam prinsip transparansi, akuntabilitas, efektivitas, efisiensi, ekonomis, dan praktik bisnis sehat. Sementara itu, PerLKPP No. 5 Tahun 2021 Pasal 3 ayat (2) menegaskan bahwa peraturan pimpinan BLU baru dapat digunakan jika berdasarkan hasil kajian internal yang sah. Dengan demikian, diskresi BLU hanyalah pada ranah teknis-operasional, sedangkan norma fundamental tetap tunduk pada peraturan yang lebih tinggi. Hal ini mempertegas prinsip *lex superior derogat legi inferiori*. (Pane 2017)

Kedudukan Hukum Peraturan Internal BLU

Secara normatif, kedudukan hukum suatu peraturan ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. (Febriansyah 2016) Secara eksplisit mencantumkan hierarki peraturan sebagai berikut: a.) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b.) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; c.) Peraturan Pemerintah; d.) Peraturan Presiden; e.) Peraturan Daerah Provinsi; f.) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan pimpinan Badan Layanan Umum (BLU), seperti Peraturan Rektor pada Perguruan Tinggi Negeri Berbadan Hukum (PTN-BH) atau PTN BLU, pada dasarnya merupakan produk hukum internal yang bersifat administratif dan hanya mengikat secara internal dalam lingkungan satuan kerja yang bersangkutan. Peraturan semacam ini tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun

2022.(Sihombing dkk. 2023) Dalam hierarki tersebut, tingkatan peraturan yang diakui secara formal adalah UUD NRI 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan seterusnya. Maka, secara hukum, Peraturan Rektor atau sejenisnya tidak memiliki kedudukan yang setara apalagi lebih tinggi dibandingkan dengan Peraturan Presiden (Perpres).(Wiryadi dan Martono 2024)

Hal ini menjadi problematik ketika pimpinan BLU mengeluarkan peraturan internal yang dalam praktiknya dijadikan acuan utama dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa, padahal substansinya bertentangan atau menyimpang dari ketentuan yang telah diatur dalam Perpres No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan peraturan turunannya. Misalnya, beberapa PTN BLU menetapkan kebijakan tersendiri dalam proses pemilihan penyedia, pembentukan panitia, hingga penyusunan dokumen pengadaan yang tidak sesuai dengan kaidah-kaidah yang telah ditentukan oleh Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP).(Pane 2017) Dalam konteks ini, peraturan pimpinan BLU justru berpotensi mengabaikan prinsip-prinsip dasar pengadaan yang telah ditetapkan secara nasional, seperti prinsip efisien, efektif, terbuka, bersaing, transparan, adil, dan akuntabel.

Dilema hukum ini semakin kompleks mengingat BLU diberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. Fleksibilitas tersebut mencakup keleluasaan dalam pengadaan barang dan jasa tanpa harus sepenuhnya mengikuti prosedur pengadaan pemerintah secara umum.(Eduard Awang Maha Putra dkk. 2024) Namun demikian, fleksibilitas ini bukan berarti memberikan kebebasan penuh yang mengabaikan norma hukum yang lebih tinggi, khususnya yang bersifat nasional dan bersifat mengikat secara umum seperti Perpres No. 16 Tahun 2018.

Oleh karena itu, ketika peraturan pimpinan BLU digunakan untuk menggantikan sebagian atau seluruh ketentuan dalam Perpres, muncul suatu *conflict of norms* yang berdampak pada ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*), khususnya dalam pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran, audit oleh BPK, maupun dalam pengawasan oleh aparat penegak hukum.(Pradhana 2021) Ketidakpastian ini juga dapat menimbulkan risiko bagi pejabat pengadaan maupun pimpinan BLU yang bertanggung jawab atas kebijakan internal tersebut apabila suatu saat kebijakan tersebut dinilai tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Secara normatif, peraturan internal seperti Peraturan Rektor seharusnya bersifat melengkapi atau menjabarkan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi, bukan

menggantikannya. Dalam konteks pengadaan barang dan jasa, peraturan internal BLU semestinya tetap menjadikan Perpres No. 16 Tahun 2018 sebagai acuan utama, dan hanya melakukan penyesuaian dalam ruang lingkup yang diperbolehkan, seperti pengaturan teknis yang tidak bertentangan dengan prinsip dan mekanisme pokok pengadaan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Jika peraturan internal tersebut menyimpang atau bertentangan dengan Perpres, maka secara hukum keberlakuannya dapat dipertanyakan dan berpotensi dibatalkan melalui mekanisme uji materiil ataupun dalam proses pengawasan administratif.(Muhammadong 2018)

Dengan demikian, perlu dilakukan harmonisasi dan penegasan dalam regulasi, baik melalui peraturan perundang-undangan maupun kebijakan dari instansi pembina teknis seperti Kementerian Keuangan, Kemendikbudristek, dan LKPP, agar tidak terjadi diskoordinasi atau ketimpangan dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa oleh BLU. Penguatan peran pengawasan serta pembinaan terhadap penyusunan regulasi internal oleh BLU menjadi kunci untuk menjaga agar peraturan internal tetap berada dalam koridor hukum yang berlaku dan tidak menimbulkan dualisme norma yang kontraproduktif terhadap tertib administrasi pemerintahan.

Ruang Lingkup dan Legalitas Pengecualian PBJ oleh BLU

Pengecualian Badan Layanan Umum (BLU) dari ketentuan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah merupakan isu penting dalam tata kelola pengadaan yang bercorak otonom namun tetap dalam kerangka hukum nasional. Pengecualian ini secara eksplisit diatur dalam Pasal 61 ayat (3) Perpres tersebut yang menyatakan bahwa, *"Ketentuan lebih lanjut mengenai pengecualian dalam pengadaan barang/jasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Kepala Lembaga."* Ketentuan ini memberikan dasar normatif bagi Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) untuk mengatur lebih lanjut mengenai mekanisme pengecualian, termasuk di dalamnya pengaturan mengenai kebijakan pengadaan oleh BLU.

Sebagai tindak lanjut dari mandat tersebut, LKPP menerbitkan Peraturan Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa pada Badan Layanan Umum.(Habibi dan Untari 2018) Dalam peraturan ini, diberikan ruang fleksibilitas bagi BLU untuk menyusun kebijakan pengadaan tersendiri, dengan syarat utama bahwa kebijakan tersebut didasarkan pada hasil kajian internal yang sah dan dapat dipertanggungjawabkan, khususnya dalam konteks efisiensi dan/atau efektivitas pelaksanaan anggaran. Artinya, pengadaan oleh BLU tidak serta merta lepas dari prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, dan value for money yang menjadi pilar dalam sistem pengadaan nasional, tetapi diberikan kelonggaran tertentu

sesuai karakteristik BLU sebagai entitas yang memiliki fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan dan layanannya.

Meskipun diberikan ruang diskresi untuk menyusun kebijakan pengadaan secara internal, perlu digaris bawahi bahwa Peraturan LKPP tersebut tidak memberikan legitimasi hukum bagi peraturan internal BLU seperti Peraturan Rektor di lingkungan Perguruan Tinggi Negeri BLU untuk menggantikan atau mengabaikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis lebih tinggi. Hal ini sejalan dengan prinsip *lex superior derogat legi inferiori*, yakni bahwa peraturan yang lebih rendah tidak dapat bertentangan dengan atau menyampingkan peraturan yang lebih tinggi. (Prayitno 2017) Oleh karena itu, peraturan internal BLU hanya dapat bersifat operasional atau teknis dan harus tunduk pada ketentuan hukum nasional yang berlaku. Penyusunan peraturan internal yang tidak mengindahkan asas legalitas dan hierarki peraturan perundang-undangan berpotensi menimbulkan konflik norma, pelanggaran administratif, hingga implikasi hukum yang lebih serius bagi institusi dan pejabat yang bertanggung jawab.

Kehati-hatian menjadi suatu keniscayaan dalam merancang kebijakan pengadaan di lingkungan BLU. Penyusunan regulasi internal harus dilakukan dengan memperhatikan kepatuhan terhadap norma hukum yang lebih tinggi, serta mempertimbangkan prinsip-prinsip good governance. Kajian internal yang dijadikan dasar pembentukan kebijakan juga harus memenuhi standar objektivitas, metodologi yang sahih, dan dokumentasi yang dapat diverifikasi secara akuntabel. (Bambang Sunggono 2016) Tanpa hal tersebut, kebijakan pengadaan yang disusun secara internal berpotensi tidak hanya menyalahi aturan, tetapi juga dapat mencederai asas efisiensi dan efektivitas yang justru menjadi dasar diberikannya pengecualian tersebut.

Analisis Yuridis terhadap Status Normatif Peraturan BLU

Sistem hukum Indonesia dalam pandangan hukum positif menganut asas bahwa setiap kebijakan atau tindakan hukum yang menciptakan, mengatur, atau menghapus hak dan kewajiban warga negara maupun pejabat publik harus memiliki dasar hukum yang sah dan hierarkis. Sebagaimana dalam Pasal 8 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa peraturan perundang-undangan dibentuk secara berjenjang, dengan urutan hierarki yang jelas. Yang termasuk dalam hierarki ini adalah Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan sebagainya. Peraturan internal yang dikeluarkan oleh lembaga seperti Rektor atau Direktur BLU, yang hanya berlaku di dalam internal lembaga tersebut, tidak memenuhi kriteria untuk masuk dalam peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum di luar lembaga

tersebut. Sehingga, peraturan-peraturan ini tidak berada dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang sah menurut UU No. 12 Tahun 2011. Dengan demikian, keberadaan peraturan tersebut hanya sah dan berlaku secara internal sejauh sifatnya teknis-operasional, serta tidak boleh bertentangan atau menyimpang dari norma hukum yang lebih tinggi.

Kekuatan hukum dari peraturan internal BLU tersebut bersifat delegatif administratif, bukan konstitutif yuridis. Artinya, ia tidak dapat menjadi dasar hukum utama dalam penyelenggaraan pengadaan barang/jasa jika bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi seperti Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan peraturan pelaksanaannya. Bahkan, jika peraturan pimpinan BLU mengatur substansi yang telah diatur dalam Perpres, maka pengaturan tersebut dapat dianggap sebagai bentuk deviasi atau bahkan pelanggaran norma hukum apabila isinya bertentangan.

Konsekuensinya, apabila terdapat pertentangan antara Peraturan Rektor (atau sejenisnya) dengan Perpres No. 16 Tahun 2018, maka yang berlaku secara hukum tetaplah Perpres tersebut, sesuai dengan asas *lex superior derogat legi inferiori*, yaitu asas yang menyatakan bahwa hukum yang lebih tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah. Hal ini penting guna menjamin kepastian hukum dan integritas sistem hukum nasional. Dalam praktiknya, seringkali ditemukan bahwa BLU menggunakan peraturan internal sebagai dasar pelaksanaan pengadaan barang/jasa, meskipun substansinya menyimpang dari ketentuan Perpres. Hal ini menimbulkan dilema hukum dan membuka ruang bagi potensi pelanggaran administratif maupun pidana, terutama dalam aspek akuntabilitas dan transparansi keuangan negara.

Selain itu, dalam konteks negara hukum (*rechtsstaat*), seluruh tindakan administrasi publik harus tunduk pada prinsip legalitas. Prinsip ini mengharuskan setiap kebijakan publik memiliki landasan hukum yang sah dan tidak semata-mata didasarkan pada kebijakan internal institusi. Peraturan internal BLU yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dapat dianggap *non-justiciable* (tidak dapat dijadikan dasar hukum yang sah) dan tidak memiliki kekuatan mengikat secara umum.

Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi dan penyelarasan regulasi agar operasional BLU tetap berjalan efisien tanpa menabrak rambu-rambu hukum nasional. Pemerintah pusat, melalui kementerian teknis dan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP), perlu melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap implementasi kebijakan internal di lingkungan BLU, serta memberikan pedoman atau batasan yang tegas agar peraturan internal tersebut tidak menyimpang dari koridor hukum yang berlaku.

Tantangan dan Implikasi Praktis

Meskipun terdapat dasar hukum yang memberikan keleluasaan kepada Badan Layanan Umum (BLU) untuk mengatur sendiri mekanisme pengadaan barang/jasa (PBJ) sesuai dengan karakteristiknya, implementasi di lapangan sering kali menghadapi kendala, khususnya dalam aspek akuntabilitas dan kepatuhan hukum. Ketika audit atau pemeriksaan dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau Inspektorat Jenderal, muncul persoalan mendasar: peraturan yang menjadi landasan pengadaan di lingkungan BLU, seperti Peraturan Rektor atau Keputusan Direktur, tidak memiliki status sebagai peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Akibatnya, aturan internal tersebut tidak memiliki daya ikat secara formal terhadap pihak luar dan dianggap lemah dari sisi legalitas formal, terutama apabila substansi pengaturannya menyimpang atau tidak selaras dengan ketentuan dalam Peraturan Presiden (Perpres) No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah atau Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP).

Kondisi ini menimbulkan ketegangan antara kebutuhan fleksibilitas dalam pengelolaan BLU dengan prinsip kepatuhan terhadap norma hukum yang berlaku secara nasional. Dalam banyak kasus, penggunaan aturan internal sebagai dasar pelaksanaan PBJ menimbulkan temuan administrasi oleh auditor negara. Lebih jauh lagi, hal ini juga berpotensi menimbulkan risiko hukum bagi pejabat pengadaan, termasuk kemungkinan dikenakan sanksi administratif, perdata, bahkan pidana apabila terdapat unsur pelanggaran prosedur, kerugian negara, atau penyalahgunaan wewenang. Oleh karena itu, penting untuk menempatkan posisi peraturan internal BLU secara proporsional dalam sistem hukum nasional, serta memastikan bahwa pelaksanaannya tidak menimbulkan konflik norma atau melanggar asas legalitas.

Perbedaan antara diskresi administratif dan kewenangan legislasi menjadi sangat krusial. Diskresi yang dimiliki oleh pimpinan BLU – seperti rektor, direktur, atau kepala unit kerja – pada dasarnya merupakan instrumen untuk menyesuaikan kebijakan pengadaan dengan kebutuhan spesifik unit kerja dan sifat layanan yang diberikan oleh BLU. Namun, diskresi tersebut hanya dapat digunakan untuk mengatur aspek-aspek teknis operasional, seperti metode pemilihan penyedia, mekanisme pencatatan, atau alur pertanggungjawaban internal, sepanjang tidak menyimpang dari norma, prinsip, dan standar yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan di atasnya. Diskresi bukanlah bentuk pendelegasian kekuasaan untuk membentuk norma hukum baru yang bertentangan dengan hukum positif. Dalam praktiknya, batas antara diskresi teknis dan penyimpangan terhadap norma sering kali kabur,

apalagi ketika tidak ada panduan nasional yang baku mengenai ruang lingkup pengaturan internal PBJ oleh BLU.

Upaya untuk menjaga keseimbangan antara fleksibilitas pengelolaan dan kepastian hukum menuntut adanya kejelasan batasan antara diskresi administratif dan kewajiban untuk tunduk pada hierarki norma hukum. Harmonisasi antara kebijakan internal BLU dan regulasi nasional harus dilakukan secara sistematis, baik melalui pembinaan oleh Kementerian/Lembaga teknis terkait maupun melalui penegasan norma dalam peraturan LKPP yang memberikan kerangka teknis dan yuridis yang lebih jelas mengenai batas kewenangan BLU dalam mengatur PBJ. Selain itu, diperlukan pula mekanisme review dan pembinaan hukum secara berkala terhadap peraturan internal BLU agar tidak menimbulkan multitafsir atau praktik yang menyimpang dari prinsip tata kelola yang baik (*good governance*).

Kebutuhan akan Harmonisasi Regulasi

Untuk menghindari terjadinya *conflict of norm* serta menjamin kepastian hukum dalam praktik pengadaan barang dan jasa oleh Badan Layanan Umum (BLU), diperlukan suatu langkah strategis berupa harmonisasi antara kebijakan internal BLU dengan kerangka hukum nasional yang berlaku. Hal ini sangat penting, mengingat bahwa BLU sebagai entitas yang menjalankan fungsi pelayanan publik dengan fleksibilitas tertentu, tetap berada dalam sistem hukum nasional yang mengikat dan bersifat hierarkis. Tanpa adanya harmonisasi, potensi terjadinya benturan antara peraturan internal dengan norma hukum yang lebih tinggi seperti Peraturan Presiden atau Peraturan Pemerintah sangat besar. Akibatnya, tidak hanya menciptakan ketidakpastian hukum, tetapi juga membuka ruang penyalahgunaan wewenang dan pelemahan prinsip akuntabilitas. Harmonisasi regulasi dapat dilakukan melalui beberapa langkah konkret : a.) revisi terhadap Peraturan LKPP yang mengatur pengecualian PBJ BLU perlu segera dilakukan. Revisi ini harus diarahkan untuk memberikan panduan teknis yang lebih rinci dan tegas mengenai batas-batas kewenangan yang dimiliki oleh pimpinan BLU dalam menyusun peraturan internal. Selama ini, peraturan pimpinan BLU seperti Peraturan Rektor atau Direktur kerap kali digunakan sebagai dasar pelaksanaan PBJ tanpa adanya kesesuaian yang memadai dengan prinsip-prinsip dalam Perpres No. 16 Tahun 2018. Dengan adanya revisi, maka regulasi dari LKPP tidak hanya menjadi dasar legal formal, tetapi juga menjadi alat kendali terhadap kemungkinan penyimpangan dalam pelaksanaan PBJ;b.) diperlukan penyusunan pedoman nasional pengadaan barang/jasa khusus untuk BLU yang tidak hanya menekankan efisiensi dan fleksibilitas, tetapi juga menegaskan keterikatan pada prinsip-prinsip hukum nasional seperti transparansi, akuntabilitas, persaingan sehat, dan tidak diskriminatif. Pedoman ini harus menjadi standar minimum yang berlaku secara nasional dan

dapat diadopsi oleh masing-masing BLU dengan penyesuaian operasional di tingkat internal. Dengan adanya pedoman nasional tersebut, maka peraturan internal BLU tidak lagi berdiri secara otonom tanpa acuan, melainkan berada dalam koridor sistemik yang terstruktur dan terkontrol; c.) harmonisasi ini juga membutuhkan penguatan peran pengawasan oleh LKPP dan Kementerian Keuangan, yang selama ini cenderung bersifat normatif dan administratif. Dalam konteks ini, LKPP harus lebih aktif dalam melakukan pembinaan dan audit regulatif terhadap isi peraturan internal yang disusun oleh BLU. Kementerian Keuangan, sebagai institusi yang berwenang dalam pengelolaan keuangan negara, juga harus berperan dalam memastikan bahwa mekanisme PBJ yang dijalankan oleh BLU tidak menimbulkan kerugian negara atau potensi moral hazard. Pengawasan yang dilakukan tidak cukup hanya berbasis pada audit keuangan, melainkan juga harus mencakup audit kesesuaian regulasi (*regulatory compliance audit*).

Status peraturan pimpinan BLU tentang PBJ seharusnya tidak dipahami sebagai peraturan yang bersifat substitutif terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, melainkan sebagai peraturan pelengkap yang bersifat teknis-operasional. Posisinya hanya sebagai alat bantu implementatif untuk menjalankan prinsip-prinsip PBJ sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik masing-masing BLU, tanpa keluar dari kerangka hukum nasional.

Restorasi kebijakan melalui sinkronisasi regulasi antara pusat dan unit BLU sangat mendesak dilakukan. Tujuannya adalah untuk menciptakan sistem pengadaan barang/jasa BLU yang akuntabel, efisien, transparan, dan tetap selaras dengan prinsip negara hukum Indonesia. (Diva Sukma Az-zahra dkk. 2024) Dalam jangka panjang, harmonisasi ini juga akan memperkuat legitimasi institusional BLU sebagai entitas pelaksana pelayanan publik yang profesional dan bertanggung jawab, sekaligus menghindarkan dari jebakan dualisme norma dan pelanggaran hukum administratif.

4. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan oleh penulis mengenai status peraturan pimpinan Badan Layanan Umum (BLU) yang dikecualikan dalam ketentuan pengadaan barang dan jasa, dapat disimpulkan bahwa peraturan pimpinan BLU, seperti peraturan rektor, pada dasarnya hanya merupakan aturan internal yang bersifat teknis-operasional. Kedudukan peraturan tersebut bukan merupakan bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sehingga tidak dapat menggantikan atau menyampingkan ketentuan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Dengan demikian, peraturan pimpinan BLU hanya dapat diposisikan sebagai instrumen pelengkap dan delegatif

administratif dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa. Pemberian kewenangan kepada PTN BLU untuk menyusun peraturan PBJ sendiri ternyata menimbulkan sejumlah dampak, baik secara hukum maupun tata kelola. Dampak tersebut antara lain adalah munculnya dualisme norma, conflict of norm, hingga potensi ketidakpastian hukum yang berdampak pada lemahnya akuntabilitas. Kondisi ini tidak hanya berimplikasi pada temuan audit, tetapi juga berisiko menimbulkan sanksi administratif maupun pidana bagi pejabat pengadaan. Walaupun fleksibilitas yang dimiliki BLU bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan, dalam praktiknya perbedaan aturan antar-BLU justru menimbulkan fragmentasi regulasi serta mengurangi kepastian hukum dalam tata kelola keuangan negara. Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa peraturan internal BLU yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi berpotensi tidak sah secara hukum dan menimbulkan ketidakpastian. Oleh karena itu, harmonisasi regulasi antara aturan internal BLU dengan kerangka hukum nasional merupakan kebutuhan mendesak agar fleksibilitas yang diberikan tetap berada dalam koridor legalitas, akuntabilitas, dan prinsip-prinsip good governance.

Saran pemerintah dan LKPP, perlu dilakukan revisi terhadap regulasi, khususnya Peraturan LKPP Nomor 5 Tahun 2021, agar lebih tegas dalam membatasi kewenangan pimpinan BLU dalam menyusun aturan internal pengadaan barang dan jasa. Selain itu, pemerintah perlu menyusun pedoman nasional yang bersifat seragam untuk pengadaan di BLU, dengan tetap memberi ruang fleksibilitas sesuai kebutuhan masing-masing unit, namun tetap berlandaskan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi. Pemerintah juga perlu memperkuat fungsi pengawasan regulatif melalui audit kepatuhan regulasi, bukan hanya audit keuangan, guna mencegah penyimpangan dalam pelaksanaan PBJ di lingkungan BLU. PTN BLU, peraturan internal seharusnya ditempatkan hanya sebagai instrumen teknis-operasional dan bukan dasar hukum utama. PTN BLU perlu memastikan bahwa kebijakan PBJ yang disusun sejalan dengan Perpres Nomor 16 Tahun 2018 beserta regulasi turunannya. Selain itu, sebelum menetapkan aturan internal, BLU harus melakukan kajian internal secara objektif, terukur, dan terdokumentasi dengan baik, sehingga dapat menjamin akuntabilitas sekaligus menghindari multitafsir dalam pelaksanaannya.

DAFTAR REFERENSI

- Bambang Sunggono. 2016. *Metodologi Penelitian Hukum*. RajaGrafindo Persada.
- Bukit, Pantun, Hana Tamara Putri, Saiyid Syekh, dan R. Adisetiawan. 2022. "Analisis SWOT, Value for Money, dan Pareto Optimum Pengadaan Langsung Barang/Jasa di BLU UIN STS Jambi." *J-MAS (Jurnal Manajemen dan Sains)* 7 (2): 1283. <https://doi.org/10.33087/jmas.v7i2.592>.

- Diva Sukma Az-zahra, Yurni Fadhillah, Aisah Yuningsih, dan Sigit Djalu Purwoko. 2024. "Analisis Sistem E-Procurement Pengadaan Barang Dan Jasa." *Jurnal Kajian dan Penelitian Umum* 2 (1): 53–60. <https://doi.org/10.47861/jkpu-nalanda.v2i1.841>.
- Eduard Awang Maha Putra, Fathul Hamdani, Ana Fauzia, Gea Ossita S., dan Baiq Amilia Kusumawarni. 2024. "Aspek Hukum Administrasi dan Hukum Pidana dalam Pengadaan Barang dan Jasa: Peranannya dalam Mewujudkan Pengadaan Barang dan Jasa yang Akuntabel." *Lex Renaissance* 9 (1): 179–202. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol9.iss1.art9>.
- Efendi, Jonaedi, dan Johnny Ibrahim. 2016. *Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*. Edisi ke-1. Prenadamedia Group.
- Febriansyah, Ferry Irawan. 2016. "KONSEP PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA." *Perspektif* 21 (3): 220. <https://doi.org/10.30742/perspektif.v21i3.586>.
- Habibi, Muhammad Mujtaba, dan Sri Untari. 2018. "EFEKTIVITAS PELAKSANAAN E-PROCUREMENT DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA." *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan* 3 (2): 159. <https://doi.org/10.17977/um019v3i2p159-168>.
- Muhammadong, Nasrullah. 2018. "Aspek Hukum Badan Layanan Umum." *Halu Oleo Law Review* 1 (1): 124. <https://doi.org/10.33561/holrev.v1i1.2354>.
- Pane, Musa Darwin. 2017. "ASPEK HUKUM PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH, SUATU TINJAUAN YURIDIS PERATURAN PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH." *Jurnal Media Hukum* 24 (2). <https://doi.org/10.18196/jmh.2017.0090.147-155>.
- Pradhana, Ryan Surya. 2021. "AUTONOMY OF FINANCIAL MANAGEMENT AT STATE COLLEGE WITH LEGAL ENTITY." *Jurnal Hukum Peratun* 4 (2): 171–90. <https://doi.org/10.25216/peratun.422021.171-190>.
- Prayitno, Suko-. 2017. "MEKANISME PEMBATALAN PERATURAN DAERAH DAN AKIBAT HUKUMNYA BERDASARKAN ASAS LEX SUPERIORI DEROGAT LEGI INFERIORI." *Jurnal Surya Kencana Satu: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan* 8 (2): 109–20. <https://doi.org/10.32493/jdmhkdmhk.v8i2.698>.
- Program Studi Ilmu Politik UPN Veteran Jakarta, Jerry Indrawan, Anwar Ilmar, dan Hermina Simanihuruk. 2020. "Korupsi dalam Pengadaan Barang dan Jasa di Pemerintah Daerah." *Jurnal Transformative* 6 (2): 127–47. <https://doi.org/10.21776/ub.transformative.2020.006.02.1>.
- Sihombing, Deus Levolt, Bismar Nasution, Faisal Akbar Nasution, dan Mahmul Siregar. 2023. "Peran Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum* 3 (1): 11–20. <https://doi.org/10.56128/jkih.v3i1.38>.
- Sujoko, Ajik, Johanes Harry Widiyatmoko, dan Siti Aisyah. 2022. "Pengaturan dan Pelaksanaan Praktek Pengadaan Barang/Jasa Pekerjaan Konstruksi Pada Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum." *Administrative Law* 5 (1). <https://doi.org/10.14710/alj.v5i1.1-20>.
- Wiryadi, Uyan, dan Edy Dwi Martono. 2024. "Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Nasional." *Krisna Law: Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana* 6 (1). <https://doi.org/10.37893/krisnalaw.v6i1.790>.