



# Treasury Policy Brief

Subdit Penelitian dan Pengembangan, dan Kerjasama Kelembagaan  
Direktorat Sistem Perbendaharaan

Edisi Nomor 6, Januari 2018

## **Reinventing Government: Meningkatkan Pelayanan Publik**

*Reinventing government adalah salah satu cara pemerintah di seluruh penjuru dunia untuk memajukan kesejahteraan masyarakatnya. Pentingnya sektor publik dan layanan umum yang baik adalah alasan untuk dilakukannya reinventing government. Terdapat banyak instansi pemerintah di berbagai negara di dunia yang menerapkan reinventing government. Dengan reinventing government, diharapkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dapat meningkat.*

### **Reinventing Government: QUANGOs**

*Reinventing government* merupakan perubahan sistem dan organisasi pemerintah secara fundamental untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan kemampuan instansi pemerintah dalam melakukan inovasi. Perubahan ini dicapai dengan mengubah tujuan, sistem insentif (remunerasi), pertanggungjawaban (transparansi dan akuntabilitas), struktur kekuasaan dan budaya, sistem, serta organisasi pemerintahan (Osborne, 1993).

*Quasi Autonomous Non Governmental Organization* (QUANGOs) merupakan salah satu bentuk penerapan konsep *reinventing government* yang banyak digunakan di negara maju. QUANGOs merupakan badan yang menjadi perpanjangan tangan pemerintah, didanai oleh pemerintah -tetapi tidak dijalankan oleh pemerintah tersebut-, serta mengutamakan pelayanan publik, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas.

QUANGOs mulai berkembang sejak 1940-an di Amerika Serikat (Pifer, 1967). Pada awalnya, QUANGOs di Amerika Serikat dibentuk untuk merespon tantangan dari teknologi dan ilmu pengetahuan yang berkembang. Pada saat itu, ada dua pilihan, yakni membeli dari pihak swasta atau mengembangkan di dalam pemerintahan itu sendiri. Dengan alasan tersebut, Pemerintah Amerika Serikat membuat organisasi swasta di bawah pengawasan pemerintah untuk tujuan-tujuan yang sudah ditentukan.

Organisasi-organisasi tersebut dibiayai oleh pemerintah. Oleh karena itu, organisasi tersebut harus dapat memenuhi kebutuhan nasional/masyarakat. Kebutuhan tersebut termasuk menemukan penyebab kemiskinan dan mencari cara untuk memberantas kemiskinan bagi seluruh masyarakat.

Tujuan QUANGOs ada tiga. Pertama, memenuhi kebutuhan pemerintah terhadap pelayanan kepada masyarakat yang tidak terdapat pada organisasi pemerintah lainnya. Kedua, menyediakan penilaian yang independen. Ketiga, menawarkan fleksibilitas pelayanan untuk menyelesaikan berbagai masalah dalam masyarakat.

Pada tahun 1980-an, QUANGOs berkembang pesat di hampir seluruh negara barat (*western countries*). Perkembangan QUANGOs banyak didasari oleh keinginan pemerintah yang berkuasa untuk memajukan kesejahteraan rakyatnya.

### **Perkembangan QUANGOs di Eropa**

Di Inggris, QUANGOs telah diterapkan sejak tahun 1980. QUANGOs dikenal sebagai *Non-Departmental Public Body* (NDPB), yaitu badan yang memiliki peran dalam pemerintahan, tetapi bukan merupakan bagian dari pemerintahan. Namun demikian, NDPB merupakan perpanjangan tangan dari kementerian-kementerian.

Pada tahun 2015, Pemerintah Inggris melakukan program reformasi lembaga pemerintah. Reformasi itu memiliki empat tujuan utama:

- 1) Meningkatkan efisiensi, termasuk mengurangi biaya dan meningkatkan nilai uang;
- 2) Meningkatkan transparansi melalui keterbukaan dan penyederhanaan lembaga pemerintah;
- 3) Meningkatkan akuntabilitas; dan
- 4) Meningkatkan nilai guna, layanan umum, kepercayaan, dan partisipasi masyarakat.

Keberadaan organisasi NDPB pada Pemerintah Inggris sangat penting. Hal ini ditunjukkan dengan total anggaran lebih dari £30 miliar –sekitar Rp590 triliun-. Ditambah lagi, jumlah NDPB di Inggris mencapai 303 organisasi (BBC, 2010).

Berdasarkan fungsinya, NDPB dapat diklasifikasikan ke dalam empat jenis, yakni:

- 1) *Executive* NDPB  
NDPB jenis ini dibentuk berdasarkan undang-undang dengan karakteristik melakukan kegiatan administratif, mempekerjakan pegawainya sendiri, dan mengalokasikan anggaran secara mandiri.
- 2) *Advisory* NDPB  
NDPB jenis ini menyediakan saran dan pendapat ahli yang independen, biasanya tidak memiliki anggaran, serta dana yang dikeluarkan menjadi tanggungan oleh departemen yang membawahnya.
- 3) *Tribunal* NDPB  
NDPB jenis ini memiliki yurisdiksi di bidang hukum khusus, memiliki pegawai yang berasal dari departemen yang membawahnya, dan tidak memiliki anggaran.
- 4) *Independent Monitoring Boards*  
NDPB jenis ini merupakan pengawas dan pengelola administrasi sistem penjara dan layanan pada tahanan penjara. Dana yang dikeluarkan ditanggung penuh oleh departemen yang membawahnya.

Pemerintah Inggris memiliki tiga sasaran pembentukan NDPB, yaitu memaksimalkan *outcome* positif, mempromosikan *good governance* dan akuntabilitas pemerintah, serta memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang layanan pemerintah melalui NDPB. Sasaran tersebut dapat membantu Pemerintah Inggris untuk mencapai tujuan penyederhanaan, pengutamakan kebutuhan masyarakat, dan efektivitas layanan publik.

Konsep QUANGOs dalam pemerintahan juga diterapkan di Irlandia Utara. Di Irlandia Utara, QUANGOs juga dikenal sebagai NDPB seperti di Inggris.

Pada tahun 2003, Pemerintah Irlandia Utara mengeluarkan dana sebesar £7,32 miliar -sekitar Rp144 triliun- yang dialokasikan untuk NDPB sektor layanan publik. Organisasi-organisasi NDPB -dengan jumlah pegawai sebanyak 29.500 pegawai negeri-dipersiapkan untuk melaksanakan fungsi perpanjangan tangan pemerintah untuk menjadi eksekutif dan penasihat dalam layanan publik. (*Office of the First Minister and Deputy First Minister*, dalam van Thiel, 2004).

Transformasi dan modernisasi layanan umum merupakan prioritas dasar terbentuknya NDPB di

Irlandia Utara. Reformasi tersebut memiliki tiga fokus utama, yaitu melakukan investasi pada infrastruktur yang dibutuhkan oleh masyarakat, meningkatkan layanan publik, dan mengevaluasi administrasi publik untuk melihat pihak yang mampu menyediakan layanan, dan efektif dalam memenuhi kebutuhan masyarakat.

NDPB di Irlandia Utara mempunyai tujuh prinsip utama yang berpedoman pada pelayanan publik. Prinsip-prinsip tersebut yaitu pertanggungjawaban kementerian terhadap masyarakat, kelayakan, penelitian yang independen, kesempatan yang setara, kejujuran, keterbukaan, dan transparansi (*Central Appointments Unit*, dalam van Thiel, 2004).

### ***Reinventing Government* di Indonesia**

Indonesia merupakan salah satu negara yang telah melakukan *reinventing government*. Mewirausahakan pemerintah merupakan salah satu cara untuk menjawab permasalahan yang sering terjadi di berbagai negara di dunia, termasuk di Indonesia. Cara tersebut dibutuhkan dalam rangka untuk meningkatkan layanan dan produktivitas dengan kondisi dana yang terbatas.

Badan Layanan Umum (BLU) adalah salah satu contoh dari *reinventing government*. BLU merupakan bentuk dari pelayanan pemerintah kepada masyarakat, melalui Kementerian Keuangan, Direktorat Jenderal Perbendaharaan c.q. Direktorat Pembinaan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (Dit. PPK BLU).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, 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. Pendanaan BLU berasal dari APBN/APBD yang dapat dikelola secara penuh oleh instansi BLU tersebut.

BLU memiliki karakteristik sebagai berikut:

- 1) Berkedudukan sebagai lembaga pemerintah (bukan kekayaan negara yang dipisahkan);
- 2) Menghasilkan barang/jasa yang seluruhnya/sebagian dijual kepada publik;
- 3) Tidak mengutamakan mencari keuntungan;
- 4) Dikelola secara fleksibel dengan prinsip efisiensi dan produktivitas ala korporasi;

- 5) Rencana kerja/anggaran dan pertanggungjawaban dikonsolidasikan pada instansi induk;
- 6) Pendapatan dan hibah dapat digunakan langsung;
- 7) Pegawai dapat terdiri dari PNS dan non-PNS; dan
- 8) Bukan sebagai subjek pajak.

Konsep *reinventing government* yang diterapkan di Indonesia memiliki perbedaan dibandingkan dengan yang diterapkan negara-negara tersebut di Amerika Serikat, Inggris, dan Irlandia Utara. Perbedaan tersebut terlihat pada karakteristik BLU yang berkedudukan di bawah lembaga pemerintah dan bukan merupakan instansi independen.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, BLU bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan praktik bisnis yang sehat. Tujuan tersebut sejalan dengan cita-cita luhur bangsa Indonesia yang tertuang pada alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Tidak mengutamakan mencari keuntungan merupakan salah satu karakteristik BLU. Namun, imbalan barang/jasa BLU tetap diberlakukan dalam bentuk tarif untuk setiap layanan yang diberikan. Kewenangan dalam menentukan tarif layanan ditentukan oleh Menteri Keuangan.

Tarif yang akan diusulkan harus mempertimbangkan: keberlanjutan dan pengembangan layanan, daya beli masyarakat, asas keadilan dan kepatutan, serta kompetisi yang sehat. Tarif merupakan bagian dalam menentukan remunerasi yang didapat. Remunerasi yang didapat disesuaikan dengan kinerja instansi BLU yang bersangkutan.

Tarif layanan yang diatur oleh pemerintah didasarkan pada aspek-aspek yang memihak pada seluruh lapisan masyarakat sehingga seluruh lapisan masyarakat Indonesia dapat menggunakan layanan BLU tanpa dibedakan. Dengan demikian, tarif layanan tersebut dapat membantu pemerintah untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat Indonesia.

Surplus yang diperoleh BLU dapat dipakai langsung untuk biaya operasional ataupun dapat dimanfaatkan

melalui investasi jangka pendek pada instrumen keuangan berisiko rendah (deposito) atau investasi jangka panjang dengan persetujuan Menteri Keuangan. Investasi yang dilakukan wajib mengikuti *Standard Operational Procedure* (SOP) dan tidak menguntungkan salah satu pihak atau merugikan pihak-pihak yang terlibat dalam investasi tersebut.

BLU dibagi menjadi dua jenis yakni BLU Pemerintah Pusat yang berada di bawah Kementerian Negara/Lembaga (K/L) dan BLU Pemerintah Daerah (BLUD) yang berada di bawah Pemerintah Daerah. Penetapan/pencabutan status BLU bagi suatu instansi merupakan wewenang Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota yang menerima usulan dari Menteri/pimpinan lembaga/kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atas instansi pemerintah yang telah/tidak memenuhi persyaratan substantif, teknis dan administratif.

Berdasarkan data Dit. PPK BLU, saat ini terdapat 202 instansi BLU dan 815 BLUD yang dibagi berdasarkan lima sektor, yakni kesehatan, pendidikan, kawasan, dana, serta barang/jasa lainnya. Instansi BLU didominasi oleh sektor kesehatan dan pendidikan. 845 BLU dan BLUD di sektor kesehatan serta 105 BLU dan BLUD di sektor pendidikan.

Lebih dari 93% BLU tergolong dalam sektor kesehatan dan pendidikan. Kedua sektor tersebut berhubungan langsung dengan mutu dan kualitas sumber daya manusia serta dapat meningkatkan peringkat *Human Development Index* (HDI) Indonesia. Pada tahun 2015 Indonesia menduduki peringkat 113 dari 188 negara, tergolong dalam *Medium Human Development* (*United Nation Development Programme*, 2016).

Keleluasaan BLU untuk menggunakan pendapatan berdampak langsung dalam peningkatan mutu dan kualitas SDM Indonesia. Selain itu, pendapatan BLU juga dapat langsung digunakan untuk meningkatkan sarana dan prasarana BLU yang pada akhirnya dapat meningkatkan pelayanan terhadap seluruh lapisan masyarakat. Namun demikian, keleluasaan tersebut harus disertai dengan pembinaan dan pengawasan langsung dari Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.

Laporan keuangan merupakan suatu hal yang penting di dalam suatu organisasi, termasuk BLU. Laporan keuangan diperlukan untuk mengetahui kinerja BLU. Pelaporan keuangan BLU mengikuti pelaporan keuangan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), serta diaudit dan diberikan opini oleh auditor

eksternal. Hal ini sebagai bentuk transparansi dan pertanggungjawaban instansi BLU kepada pemerintah, terlebih lagi kepada masyarakat.

Dengan demikian, tujuan dari *reinventing government* yaitu meningkatkan kinerja sektor publik dan kualitas

layanan umum telah diterapkan di Indonesia melalui pembentukan BLU. Bahkan, dengan keberadaan BLUD, pelayanan umum tersebut juga dapat menyentuh seluruh lapisan masyarakat di daerah yang memiliki karakteristik yang berbeda-beda.

#### Daftar Pustaka:

- BBC. 2010. *What is quango?*. Diakses melalui <http://www.bbc.com/news/uk-politics-11405840> tanggal 8 Februari 2018.
- Direktorat Pembinaan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (Dit. PPK BLU), Direktorat Jenderal Perbendaharaan. 2017. Diakses melalui <http://www.blu.djpbk.kemenkeu.go.id> tanggal 6 Februari 2018.
- Government of United Kingdom*. 2016. *Annual Report of 2015: Public Bodies*.
- Government of United Kingdom*. 2018. *Annual Report of 2017: Public Bodies*.
- Knox, Colin and Carmichael, Paul. 2005. *Improving Public Services: Public Administration Reform in Northern Ireland*. *Journal Social Politic*, 35, 1: 97-120.
- Osborne, David. 1993. *Reinventing Government*. *Public Productivity and Management Review*, Vol 16 No 4: 349-356.
- Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.
- Pifer, Alan. 1967. *Annual Report of 1967: The Quasi Nongovernmental Organization*.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- UNDP. 2016. Human Development Index and its components. Diakses melalui <http://hdr.undp.org/en/composite/HDI> tanggal 8 Februari 2018.
- van Thiel, Sandra. 2004. *Why Politicians Prefer Quasi-Autonomous Organizations*. *Journal of Theoretical Politics* 16(2):175-201.

#### TIM TREASURY POLICY BRIEF

##### Pengarah

RM Wiwieng Handayaningsih

Direktur Sistem Perbendaharaan

##### Pemimpin Redaksi

Windraty Ariane Siallagan

Kasubdit Penelitian dan Pengembangan, dan Kerjasama Kelembagaan

##### Redaksi

Agung Hartoyo

Agus Triyono

Andreas Senna Ndaramta

Ernest Hasiolan Sebastian

Laurentius Ade Wida Kurniawan

Pringadi Abdi Surya

Yafi Tanzil Huda

Kasi Penelitian dan Pengembangan Sistem Perbendaharaan II

Pelaksana Direktorat Sistem Perbendaharaan

Pelaksana Direktorat Sistem Perbendaharaan

Pelaksana Direktorat Sistem Perbendaharaan

Pelaksana Direktorat Sistem Perbendaharaan

Pelaksana Direktorat Sistem Perbendaharaan

Pelaksana Direktorat Sistem Perbendaharaan

##### Sekretariat

Heru Prabowo

Pelaksana Direktorat Sistem Perbendaharaan

#### DISCLAIMER/ LEGAL NOTICE

*Treasury Policy Brief* adalah rekomendasi kebijakan yang disusun oleh Subdit. Penelitian dan Pengembangan, dan Kerjasama Kelembagaan, Direktorat Sistem Perbendaharaan berdasarkan hasil kajian/publikasi Litbang Perbendaharaan. Opini dan pendapat yang dimuat tidak merefleksikan pandangan resmi instansi. Sekretariat: Gedung Prijadi Praptosuhardjo III Lt. 4 Jl. Budi Utomo No. 6, Jakarta Pusat (10710), email:tpb.litbangdsp@kemenkeu.go.id