

BAB 4

ANALISIS PROSEDUR PELAKSANAAN KERJASAMA OPERASI BADAN LAYANAN UMUM DAN SINKRONISASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 23 TAHUN 2005 DAN NOMOR 6 TAHUN 2006

4.1. Analisis Prosedur Pelaksanaan Kerjasama Operasi Badan Layanan Umum

Pelaksanaan Kerjasama Operasi (KSO) pada instansi Badan Layanan Umum (BLU) merupakan suatu rangkaian kegiatan yang dilaksanakan mulai dari perencanaan, pelaksanaan hingga pertanggungjawaban. Prosedur pelaksanaan KSO ditinjau dari dua sisi yaitu dari sisi Direktorat Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK BLU) sebagai regulator dan sisi instansi BLU sebagai operator.

4.1.1. Analisis Prosedur Pelaksanaan KSO BLU dari sudut PPK BLU

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan KSO BLU, PPK BLU adalah regulator yang memiliki fungsi di antaranya adalah membuat standarisasi dalam pelaksanaan berbagai kegiatan BLU, salah satunya adalah pelaksanaan KSO. Dalam pelaksanaan KSO BLU maka PPK BLU diberi wewenang untuk mengatur prosedur pelaksanaan KSO, namun demikian dari wawancara yang dilakukan dengan pegawai Direktorat PPK BLU belum terdapat aturan lebih lanjut untuk mengatur lebih lanjut mengenai KSO BLU di tingkat Peraturan Menteri Keuangan.

Pengaturan lebih lanjut mengenai KSO ini sangat diperlukan karena kekosongan pengaturan di tingkat operasional dan ini menjadi tugas Direktorat PPK BLU selaku regulator. Jika dianalisis peraturan perundang-undangan terkait masalah KSO ini, Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 telah

mendelegasikan wewenang kepada Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 yang terdapat pada Pasal 79 ayat (2) yang menyatakan bahwa :

Pengelolaan barang milik negara/daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengikuti ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini, kecuali terhadap barang-barang tertentu yang diatur tersendiri dalam Peraturan Pemerintah tentang Badan Layanan Umum.

Dari ketentuan ini maka Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 seharusnya mengatur tentang pengelolaan barang yang digunakan oleh BLU terkait dengan KSO karena telah ada pendelegasian wewenang tersebut, dan ditingkat operasional perlu ada pengaturan dalam bentuk Peraturan Menteri Keuangan yang meneruskan filosofi pengaturan pengelolaan barang di tingkat Peraturan Pemerintah. penggunaan PMK yang menjadi pelaksana dari Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 tidak tepat karena Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 landasan filosofinya bukanlah semangat *enterepreunership* sehingga ketika diterapkan untuk instansi BLU tidak tepat dan tidak fleksibel.

4.1.2. Analisis Prosedur Pelaksanaan KSO BLU dari sudut Instansi BLU

Sebagai mana diuraikan pada bagian terdahulu, prosedur pelaksanaan KSO BLU ditinjau dari sudut Instansi BLU melihat bagaimana prosedur pelaksanaan KSO BLU oleh instansi BLU. Agar lebih realistis berikut disajikan analisis terhadap Standar Operasional Prosedur BLU yang terkait KSO yang berasal dari penelitian yang dilakukan pada RS. Fatmawati Jakarta dan Balai Besar Pengembangan Latihan Kerja Luar Negeri (BBPLKLN)-Cevest Bekasi.

Dalam melakukan analisis lebih lanjut sebagai parameter dalam penilaian SOP untuk KSO bagi instansi BLU yang sudah diteliti digunakan beberapa prinsip asas-asas umum pemerintahan yang baik yang perlu dipertimbangkan dalam penyusunan SOP bagi pelaksanaan KSO BLU agar sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Prinsip-prinsip tersebut berasal dari UNDP yang dipilih adalah Aturan Hukum, Akuntabilitas, Transparansi, Partisipasi.

4.1.2.1. Aturan Hukum (*Rule of Law*)

Dari dua penelitian terhadap instansi BLU menunjukkan belum lengkapnya aturan yang mengatur tentang prosedur pelaksanaan KSO khusus untuk instansi BLU. Pelaksanaan KSO yang dilaksanakan oleh Rumah Sakit Fatmawati dengan mendasarkan pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 96/2007 seperti yang diuraikan pada bagian terdahulu adalah tindakan yang tidak tepat, karena filosofi yang mendasari pembentukan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 96/2006 adalah untuk mengatur instansi biasa yang bukan berstatus BLU. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 96/2006 adalah aturan pelaksana dari Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 sedangkan Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 sendiri telah mendelegasikan pengaturan untuk barang milik negara yang dikuasai oleh BLU diatur tersendiri oleh Peraturan Pemerintah tentang BLU. Dengan demikian tidak pada tempatnya instansi BLU menggunakan PMK Nomor 96/2006 sebagai landasan operasional dalam pelaksanaan KSO.

Untuk pelaksanaan KSO oleh B2PLKLN-Cevest Bekasi tidak menyebutkan landasan hukum sebagai landasan operasional KSO adalah tepat karena setiap tindakan yang dilakukan instansi pemerintah haruslah memiliki landasan hukum yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dari kejadian ini maka prosedur pelaksanaan KSO di tingkat instansi pada kedua instansi BLU ini belum sesuai dengan prinsip Aturan hukum karena belum lengkapnya aturan yang dipergunakan sebagai dasar pelaksanaan KSO.

4.1.2.2. Akuntabilitas (*Accountability*)

Prosedur pelaksanaan KSO di Rumah Sakit Fatmawati Jakarta dan B2PLKLN-Cevest Bekasi berakhir pada pendistribusian dokumen terkait dengan perjanjian KSO beserta dokumen pendukung yang dibutuhkan kepada berbagai pihak terkait. Dalam SOP ini tidak sampai pada pertanggungjawaban, namun pada kenyataannya kedua Instansi BLU ini membuat laporan berupa laporan kinerja dan laporan keuangan yang disampaikan kepada kementerian induk tempat satker ini bernaung dan disamping itu juga kepada Direktorat PPK BLU sebagai regulator juga mengirimkan laporan tersebut. Dengan demikian walaupun dalam

SOP tidak tampak karena belum sampai pada tahap pertanggungjawaban, namun dalam kenyataannya sudah dilaksanakan.

4.1.2.3. Transparansi (Transparency)

Dari hasil pengamatan terhadap SOP instansi BLU Rumah Sakit Fatmawati dan B2PLKLN, tidak dapat dinilai penggunaan prinsip transparansi, namun dari pengamatan dilapangan untuk RS. Fatmawati ketika hendak mengadakan penelitian sudah diarahkan oleh satuan pengaman yang selalu ada di tempat untuk menginformasikan tentang tempat yang akan dituju, jadi jika hendak melaksanakan KSO dengan pihak RS. Fatmawati maka akan diarahkan untuk menemui Tim yang sudah dibentuk oleh Manajemen Rumah Sakit Fatmawati dalam melaksanakan KSO dengan pihak ketiga. Sedangkan untuk B2PLKLN terlihat lebih transparan karena terdapat tim pemasaran yang akan memberikan penjelasan kepada pihak-pihak yang hendak mengadakan KSO dengan pihak B2PLKLN, bahkan ada kunjungan dari tim pemasaran ini untuk mensosialisasikan kepada berbagai pihak terkait program kerjasama yang ada di B2PLKLN ini.

4.1.2.4. Partisipasi (Participation)

Dalam partisipasi ini mengandung makna melibatkan berbagai pihak terkait sebagai dasar dalam pengambilan keputusan. Untuk prinsip ini dari pengamatan sudah ada pada kedua BLU ini. Pada Rumah Sakit Fatmawati terlihat pada SOP pelaksanaan KSO keterlibatan dari berbagai pihak dalam memberikan masukan bagi terlaksananya KSO, contoh Satuan Medis Fungsional, Bidang Pelayanan Medik, Bidang Fasilitas Medik, Bagian Etik & Hukum, Bagian IPSRS, Bagian Akuntansi dan Bagian Umum memberikan pertimbangan berupa data yang dibutuhkan bagi manajemen dalam mengambil keputusan sesuai dengan bidang masing-masing bagi terlaksananya KSO.

Dari keempat asas-asas umum pemerintahan yang baik (good governance) tersebut kedua instansi BLU yang telah disebutkan terdahulu telah sesuai dengan tiga asas yaitu akuntabilitas, transparansi dan partisipasi, sedangkan untuk aturan

hukum belum sesuai karena dalam melaksanakan KSO, masih mendasarkan pada Peraturan Menteri Keuangan yang belum tepat untuk RS. Fatmawati dan belum menggunakan dasar hukum untuk SOP pada B2PLKLN-Cevest Bekasi.

4.2. Analisis Perbandingan Peraturan Pemerintah nomor 23 Tahun 2005 Dan Pemerintah nomor 6 tahun 2006

4.2.1. Analisis Pembentukan Peraturan Pemerintah nomor 23 Tahun 2005

4.2.1.1. Latar Belakang Pembentukan Peraturan Pemerintah nomor 23 Tahun 2005

Diawali dengan bergantinya pemerintahan masa orde baru kepada masa pemerintahan orde reformasi, tuntutan masyarakat terhadap reformasi birokrasi menjadi semakin menguat. Hal ini mendorong para pengambil kebijakan dibidang keuangan negara melakukan reformasi pula di bidang keuangan negara. Paket undang-undang bidang keuangan negara kemudian dikeluarkan sebagai jawaban atas tuntutan reformasi tersebut yang merupakan paket reformasi yang paling signifikan dibidang keuangan negara sejak kemerdekaan. Hal yang paling menonjol dalam reformasi bidang keuangan negara ini adalah adanya pergeseran sistem penganggaran dari sistem tradisional ke penganggaran berbasis kinerja. Dengan perubahan ini maka penekanan penggunaan dana pemerintah tidak lagi pada pendanaan input semata tapi sudah bergeser pada penekanan terhadap pendanaan bagi output yang akan dihasilkan.

Perubahan ini menjadi penting mengingat sumber pendanaan pemerintah dalam melakukan berbagai kegiatan terbatas sedangkan dana yang dibutuhkan dalam menjalankan operasi sangat tinggi, sehingga kondisi ini menuntut pemerintah melakukan pemilihan kegiatan yang akan dilakukan dengan menerapkan skala prioritas yang seimbang sesuai dengan kebutuhan yang paling mendesak.

Dengan konsep penekanan pendanaan pada output kegiatan, yang semakin banyak dianut oleh berbagai negara, maka para pengambil kebijakan bidang keuangan negara menilai sudah saatnya menerapkan konsep mewiraswastakan pemerintah (*enterprising the government*). Untuk itu Undang-Undang Nomor 17

tahun 2003 tentang Keuangan Negara memberikan landasan bagi pelaksanaan konsep penganggaran berbasis kinerja.

Setelah Undang-Undang Keuangan Negara memberi landasan bagi pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, maka Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara memberi ruang terhadap penerapan anggaran berbasis kinerja ini dalam lingkungan instansi pemerintah. Terdapat dalam Pasal 68 dan 69, dimunculkan jenis instansi yang merupakan wadah penerapan konsep penganggaran berbasis kinerja dengan menerapkan pola pengelolaan keuangan yang fleksibel dengan menonjolkan produktivitas, efisiensi, dan efektifitas. Badan Layanan Umum (BLU) merupakan instansi yang memiliki tugas pokok memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan berbagai fleksibilitas agar dapat mencapai target output sebagaimana diharapkan.

Instansi Badan Layanan Umum cenderung dilaksanakan oleh satuan kerja instansi pemerintah yang memiliki tugas memberikan pelayanan publik sebagai contoh layanan kesehatan, pendidikan, pengelolaan kawasan, dan lisensi. Hal ini untuk membedakan dari fungsi pemerintah sebagai regulator dan penentu kebijakan.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 68 dan 69 tersebut dilaksanakan pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. Dengan jelas dinyatakan dalam bagian konsiderans menimbang yaitu :

Bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 69 ayat (7) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum

Jika dilihat pada bagian konsiderans menimbang ini, dapat dikatakan bahwa Undang-Undang Perbendaharaan Negara dalam Pasal 69 ayat (7) mendelegasikan wewenang pengaturan mengenai pola pengelolaan keuangan badan layanan umum. Untuk melaksanakan pendelegasian wewenang ini kemudian dibentuk Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2005 Tentang Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 merupakan pelaksanaan dari UU No 1 tahun 2004. Karena pada konsiderans menimbang dinyatakan tujuan pembentukan Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 adalah untuk melaksanakan UU No 1 tahun 2004 Pasal 69 ayat (7). Sekaligus pula UU No. 1 tahun 2004 menjadi latar belakang pembentukan Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005.

Selanjutnya pada bagian konsiderans mengingat dinyatakan sebagai berikut:

1. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 4286.
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 4355);

Pada konsiderans mengingat ini merupakan dasar hukum dari pembentukan Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005. Pada angka 1 konsiderans mengingat yaitu berbunyi “Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Hal ini menyiratkan makna bahwa yang mengajukan Peraturan Pemerintah ini adalah dari pihak pemerintah dalam hal ini adalah Presiden sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945. Selanjutnya pada angka 1 dan 2 merupakan landasan yuridis yang terdiri dari dua undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dengan adanya dasar hukum dua undang-undang ini maka materi muatan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 tidak boleh bertentangan dengan kedua undang-undang ini.

4.2.1.2. Landasan Pembentukan Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005

Dari pemaparan pada bab II telah dijelaskan bahwa dalam menyusun peraturan perundang-undangan harus memperhatikan unsur cita-cita kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang berupa pandangan hidup suatu bangsa yang berisi nilai-nilai luhur di dalamnya terdapat nilai kebenaran, keadilan, kesucilaan dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik yang merupakan nilai moral dan etika.

Dari penjelasan ini maka dapat diketahui bahwa landasan filosofis bangsa Indonesia dalam menyusun peraturan perundang-undangan adalah Pancasila yang merupakan pandangan hidup, cita-cita bangsa, karena didalamnya terkandung cita-cita luhur, yang berisi nilai-nilai luhur yang ada dalam masyarakat Indonesia.

Landasan sosiologis merupakan landasan yang menghendaki penyusunan peraturan perundang-undangan haruslah selaras dengan kesadaran hukum masyarakat. Hal ini perlu diperhatikan karena suatu peraturan perundang-undangan tentunya dibuat untuk dipatuhi masyarakat sehingga peraturan perundang-undangan yang memiliki fungsi mengatur dapat dilaksanakan manakala diterapkan dalam kehidupan masyarakat sehari-hari.

Dari penjelasan mengenai landasan sosiologis tersebut maka jika diperhatikan Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 merupakan suatu peraturan perundang-undangan yang memang dibutuhkan dalam rangka mewujudkan adanya perbaikan pada kehidupan birokrasi negara Indonesia yaitu adanya suatu perubahan paradigma dalam pengelolaan keuangan negara yang lebih baik dengan menerapkan konsep penganggaran berbasis kinerja dengan membuka koridor instansi pemerintah untuk mengimplementasikan pola pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum yang lebih bersifat memberikan kebebasan kepada instansi pemerintah melaksanakan pengelolaan keuangan sesuai dengan bidang masing-masing dalam rangka peningkatan kinerja keuangan dan kinerja pelayanan.

Dari pengamatan yang dilakukan dengan melihat semakin meningkatnya jumlah instansi pemerintah yang menjadi bersatus BLU, maka dapat dikatakan bahwa pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 ini disambut baik

oleh para pengguna peraturan perundang-undangan ini dan mengindikasikan bahwa peraturan pemerintah ini diterima dengan baik oleh instansi pemerintah sebagai pengguna peraturan pemerintah ini.

Aspek lain yang perlu diperhatikan dalam pembentukan Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 ini adalah landasan yuridis. Landasan yuridis memperhatikan masalah kewenangan pembuat peraturan, landasan hukum, dan kedudukan peraturan di antara peraturan perundang-undangan yang lain.

Jika kita menggunakan pendapat Bagir Manan dalam menilai Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 terkait dengan aspek Landasan yuridis maka analisisnya adalah sebagai berikut :

1. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang.

Jika diperhatikan berdasarkan parameter ini maka Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 adalah produk hukum yang dihasilkan oleh Presiden sebagai pejabat yang memiliki wewenang untuk membuat Peraturan Pemerintah ini. Sehingga pembentukan Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 ini sudah sesuai dengan ketentuan, karena sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen pada Pasal 5 Ayat (2) bahwa “ Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

2. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.

Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 merupakan aturan pelaksanaan lebih lanjut dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Pada Pasal 69 Ayat (7) dinyatakan bahwa “ Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum diatur dalam peraturan pemerintah.”. Dengan demikian terdapat pendelegasian wewenang pengaturan dari UU No 1 Tahun 2004 kepad

Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005. Jadi bentuk berupa peraturan pemerintah sudah sesuai dengan ketentuan UU No. 1 tahun 2004 Pasal 69 Ayat (7) tersebut dan materi yang diaturpun telah sesuai yaitu pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum.

3. Keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan-perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Pembentukan Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 dibentuk dengan melakukan pembentukan panitia antar departemen dengan melibatkan berbagai pihak yang terkait dengan akan keluarnya Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 ini. Selanjutnya dilakukan pembahasan. Setelah selesai dibahas kemudian draft final Rancangan Peraturan Pemerintah ini kemudian masuk ke sekretariat negara. Menteri Sekretaris Negara kemudian mengajukan kepada Presiden untuk ditandatangani. Setelah ditandatangani kemudian ditempatkan pada Lembaran Negara Republik Indonesia.

4. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu Undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD, demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah. Sejauh ini, Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 merupakan aturan pelaksana dari aturan lebih tinggi yaitu UU No. 1 Tahun 2004, dan sudah mendapat pendelegasian wewenang, jadi tidak bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi.

4.2.1.3. Materi yang Terkandung dalam Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005

Pada bagian ini tidak akan dibahas pasal demi pasal secara keseluruhan, namun hanya sebatas beberapa pasal yang berhubungan dengan permasalahan yang sedang dibahas. Beberapa pasal tersebut yaitu pasal tersebut yaitu pasal yang berkaitan dengan pendapatan dan pengelolaan barang.

4.2.1.3.1. Pasal tentang pendapatan

Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 dalam Pasal 14 ayat (4) dinyatakan bahwa “ Hasil kerjasama BLU dengan pihak lain dan/atau hasil usaha lainnya merupakan pendapatan bagi BLU”. Sementara pada bagian penjelasan dari pasal ini dinyatakan bahwa : “ Hasil yang dimaksud pada ayat ini dapat diperoleh dari kerjasama operasional, sewa-menyewa, dan usaha lainnya yang tidak berhubungan langsung dengan tugas pokok dan fungsi BLU.”

Pasal ini merupakan pasal yang menjelaskan tentang pendapatan BLU yang berasal dari kerjasama yang dilaksanakan oleh BLU dengan pihak lain. Lebih jauh dijelaskan bahwa hasil kerjasama pada pasal ini adalah berasal dari kerjasama dalam bentuk KSO, Sewa menyewa, serta adanya usaha BLU yang tidak berhubungan langsung dengan tugas pokok dan fungsi BLU.

Jika dicermati, pasal ini merupakan satu pasal yang mengindikasikan bolehnya dilaksanakan kerjasama operasi dengan pihak lain. Karena pendapatan yang berasal dari kerjasama operasi seperti jenis pendapatan lain dapat dikelola langsung untuk membiayai belanja BLU. Pendapatan dari KSO ini juga kemudian akan dilaporkan sebagai pendapatan bukan pajak bagi kementerian negara/lembaga. Pasal ini juga merupakan salah satu pasal yang menyiratkan bahwa BLU sebagai instansi pemerintah tidak melaksanakan asas universalitas dalam pengelolaan keuangan negara karena pendapatan yang diterima BLU tidak langsung segera disetor ke Kas Negara, namun langsung digunakan untuk membiayai operasional Instansi BLU bersangkutan.

4.2.1.3.2. Pasal berkaitan dengan Pengelolaan Barang.

Pengadaan barang/jasa oleh BLU dilakukan berdasarkan prinsip efisiensi dan ekonomis, sesuai dengan praktek bisnis yang sehat. Blu dapat dibebaskan dari sebagian atau seluruhnya dari ketentuan yang berlaku umum bagi pengadaan barang/jasa pemerintah bila terdapat alasan efektivitas dan/atau efisiensi. (Pasal 20 ayat 1)

Pasal ini adalah pasal yang membebaskan BLU dari ketentuan Pengadaan barang dan jasa yaitu Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Dengan tujuan efektivitas dan efisien maka BLU dapat melaksanakan pengadaan barang dan jasa dengan aturan internal yang dibuat sendiri oleh BLU dengan memperhatikan objektivitas, independensi, *cross check* dalam pengadaan barang dan jasa.

Pasal ini juga membuka pintu bagi terlaksananya pengadaan barang dan jasa atas dasar kerjasama operasi dengan menggunakan dana yang berasal dari pendapatan non APBN untuk tidak menggunakan Kepres 80 sehingga diharapkan dapat lebih mengedepankan efektivitas dan efisiensi.

Kewenangan pengadaan barang/jasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan berdasarkan jenjang nilai yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota. (Pasal 20 ayat 2)

Dalam rangka menindaklanjuti Pasal 20 ayat (2) ini kemudian Kementerian Keuangan mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 08/PMK.02/2006 tentang Kewenangan Pengadaan Barang/Jasa Pada Badan Layanan Umum. Peraturan ini mengatur tentang penjenjangan pengadaan barang/jasa baik itu penjenjangan nilai pengadaan maupun pejabat yang diberi wewenang terlibat dalam proses pengadaan barang/jasa.

Barang inventaris milik BLU dapat dialihkan kepada pihak lain dan/atau dihapuskan berdasarkan pertimbangan ekonomis.(Pasal 21 ayat 1)

Barang inventaris yang dimaksud pada ayat ini adalah barang pakai habis, barang untuk diolah atau dijual, barang lainnya yang tidak memenuhi persyaratan sebagai aset tetap.

Dari pasal 21 ayat (1) ini dapat dilihat bahwa untuk menghapuskan barang inventaris bukan berdasarkan peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan barang, namun lebih kepada pertimbangan ekonomis. Dengan demikian jika dinilai oleh manajemen BLU barang inventaris sudah tidak layak lagi ditinjau dari segi ekonomi maka dapat dihapuskan tanpa mengikuti prosedur penghapusan

barang sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan barang milik negara.

Pengalihan kepada pihak lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara dijual, dipertukarkan, atau dihibahkan. (Pasal 21 ayat 2)

Dalam pasal ini terdapat tiga cara untuk melakukan pengalihan kepada pihak lain untuk barang inventaris yaitu dengan cara dijual, dipertukarkan dan dihibahkan.

Penerimaan hasil penjualan barang inventaris sebagai akibat dari pengalihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan pendapatan BLU. (Pasal 21 ayat 3)

Dalam hal BLU menjual barang inventaris milik BLU maka hasil dari penjualan tersebut adalah merupakan pendapatan BLU, dengan demikian dapat digunakan langsung untuk membiayai kegiatan BLU.

Pengalihan dan/atau penghapusan barang inventaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) dilaporkan kepada menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD terkait. (Pasal 21 ayat 4)

Setiap terjadi transaksi berupa pengalihan dan/atau penghapusan barang inventaris, haruslah dilaporkan kepada pengguna barang dalam hal ini yaitu menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD terkait.

BLU tidak dapat mengalihkan dan/atau menghapus aset tetap, kecuali atas persetujuan pejabat yang berwenang. (Pasal 22 ayat 1)

Dalam Pasal 22 ayat (1) ini yang dimaksud dengan pejabat yang berwenang yaitu pengelola barang yang dalam hal ini dijabat oleh Menteri Keuangan. Dengan demikian persetujuan pejabat yang berwenang disini maksudnya adalah persetujuan dari Menteri Keuangan.

Kewenangan pengalihan dan/atau penghapusan aset tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan berdasarkan jenjang nilai dan jenis barang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Pasal 22 ayat 2)

Peraturan perundang-undangan di sini maksudnya adalah Peraturan Pemerintah Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Penerimaan hasil penjualan aset tetap sebagai akibat dari pengalihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan pendapatan BLU. (Pasal 22 ayat 3)

Pasal 22 ayat (3) ini secara jelas menyatakan bahwa untuk pengalihan aset tetap hasil yang diperoleh adalah merupakan pendapatan BLU, dengan demikian langsung dapat digunakan untuk membiayai kegiatan BLU.

Pengalihan dan/atau penghapusan aset tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dilaporkan kepada menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD terkait. (Pasal 22 ayat 4)

Sebagaimana barang inventaris maka dalam pengalihan atau penghapusan aset tetap harus dilaporkan kepada menteri/pimpinan lembaga yang menjadi induk dari BLU bersangkutan.

Penggunaan aset tetap untuk kegiatan yang tidak terkait langsung dengan tugas pokok dan fungsi BLU harus mendapat persetujuan pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Pasal 22 ayat 5)

Pasal ini menyatakan bahwa aset tetap yang digunakan untuk kegiatan yang bukan merupakan tugas pokok dan fungsi BLU harus mendapat persetujuan pejabat yang berwenang yaitu pengelola barang atau Menteri Keuangan.

Tanah dan bangunan BLU disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah yang bersangkutan. (Pasal 23 ayat 1). Pasal ini menyatakan bahwa untuk tanah dan bangunan yang digunakan oleh BLU haruslah disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia.

Tanah dan bangunan yang tidak digunakan BLU untuk penyelenggaraan tugas pokok dan fungsinya dapat dialihgunakan oleh menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD terkait dengan persetujuan Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. (Pasal 23 ayat 2)

Pasal ini menyatakan dibolehkan bagi menteri/pimpinan lembaga yang menjadi induk dari BLU untuk mengalihgunakan tanah dan bangunan BLU yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi BLU tersebut.

4.2.2. Analisis Pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006

4.2.2.1. Latar Belakang Pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006

Pembentukan Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 merupakan suatu kebutuhan dalam rangka menjamin terlaksananya tertib administrasi dan tertib pengelolaan barang milik negara/daerah. Sebelum dikeluarkannya Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 kondisi pengelolaan barang milik negara/daerah terpisah antara pencatatan dan pengelolaan. Untuk pemerintah pusat pengelolaan dilaksanakan sebagian oleh Ditjen Anggaran, dan sebagian lagi dilaksanakan oleh Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara. Sementara untuk penatausahaan dilaksanakan oleh Badan Akuntansi Negara.

Kemudian setelah terjadi reformasi dengan keluarnya paket Undang-Undang Bidang Keuangan Negara diikuti dengan pelaksanaan reformasi birokrasi maka terjadi perubahan dalam pengelolaan barang milik negara yang kemudian dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, sedangkan Penatausahaan dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan. Selanjutnya dengan keluarnya Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 kemudian pengelolaan dan penatausahaan dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Kekayaan Negara.

Reformasi birokrasi dengan menempatkan Direktorat Jenderal Kekayaan Negara sebagai pengelola dan penatausahaan barang milik negara memudahkan dalam pengkoordinasian pengelolaan barang sehingga dalam rangka pencocokan antara penatausahaan dan pengelolaan menjadi lebih mudah karena dikelola oleh satu direktorat jenderal.

Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 dibentuk untuk lebih memantapkan pengelolaan barang milik negara dan daerah dengan membuat pengaturan yang bersifat menyeluruh meliputi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Di samping itu diatur juga mengenai pejabat pengelola barang milik negara/daerah. Dalam Peraturan Pemerintah ini

kemudian dikemukakan istilah pengelola barang yang dipegang oleh Menteri Keuangan, Pengguna Barang yang dipegang oleh kepala menteri/pimpinan lembaga.

Dalam konsiderans menimbang pada Peraturan Pemerintah ini dinyatakan

:

Bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 48 ayat (2) dan Pasal 49 ayat (6) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara perlu menetapkan Peraturan Pemerintah Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara Daerah.

Ini berarti Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 ini adalah peraturan lebih lanjut untuk mengatur tentang pengelolaan barang milik negara/daerah sebagaimana dinyatakan pada pasal 48 ayat (2) dan Pasal 49 ayat (6) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Lebih jauh berikut di kemukakan Pasal pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara terkait pengelolaan barang milik negara/daerah :

Pasal 48

- (1).Penjualan barang milik negara/daerah dilakukan dengan cara lelang, kecuali dalam hal-hal tertentu.
- (2).Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah

Pasal 49

- (1).Barang milik negara/daerah yang berupa tanah yang dikuasai Pemerintah Pusat/Daerah harus disrtifikatkan atas nama pemerintah Republik Indonesia/Pemerintah Daerah yang bersangkutan.
- (2).Bangunan milik negara/daerah harus dilengkapi dengan bukti status kepemilikan dan ditatausahakan secara tertib

- (3). Tanah dan bangunan milik negara/daerah yang tidak dimanfaatkan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi instansi yang bersangkutan, wajib diserahkan pemanfaatannya kepada Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pemerintahan negara/daerah.
- (4). Barang milik negara/daerah dilarang untuk diserahkan kepada pihak lain sebagai pembayaran atas tagihan kepada Pemerintah Pusat/Daerah
- (5). Barang milik negara/daerah dilarang untuk digadaikan atau dijadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman.
- (6). Ketentuan mengenai pedoman teknis dan administrasi pengelolaan Barang milik negara/daerah diatur dengan peraturan pemerintah.

Penjelasan dari pasal 48 dinyatakan cukup jelas sedangkan penjelasan Pasal 49 yaitu :

Ayat (6)

Peraturan Pemerintah yang dimaksud pada ayat ini meliputi perencanaan kebutuhan, tata cara penggunaan, pemanfaatan, pemeliharaan, penatausahaan, penilaian, penghapusan, dan pemindahtanganan.

Jika dilihat dari bunyi Pasal 48 dan 49 beserta penjelasannya, maka dapat dikatakan yang melatarbelakangi Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 ini adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan hal ini telah dinyatakan dalam konsiderans mengingat pada Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 ini. Dari sini juga dapat dilihat bahwa telah ada pendelegasian wewenang dari UU No. 1 Tahun 2004 kepada Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 untuk menjadi pelaksana dari UU No 1 Tahun 2004 pasal 48 dan 49.

Selanjutnya pada konsiderans mengingat di sana dinyatakan yang menjadi dasar hukum dalam pembentukan peraturan pemerintah ini adalah :

1. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 4355);

Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan pada angka 1 dalam konsiderans mengingat, menunjukkan kewenangan Presiden sebagai pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan pemerintah, jadi dari sisi kewenangan pejabat pembuat undang-undang, peraturan ini sudah sesuai dengan ketentuan.

Selanjutnya pada angka 2 terdapat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang merupakan dasar hukum yang memberi wewenang untuk membuat peraturan pemerintah sebagai pelaksana dari beberapa pasal mengenai pengelolaan barang milik negara/daerah. Dari sini dapat dikatakan Peraturan Pemerintah ini juga sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

4.2.2.2. Landasan Pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006

Sebagaimana analisis terhadap Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005, terhadap Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 juga menggunakan parameter yang sama yaitu terdiri dari tiga jenis landasan yaitu landasan filosofis, sosiologis dan yuridis.

Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 dalam pembentukannya merupakan suatu kebutuhan dalam rangka melakukan penertiban terhadap pengelolaan barang milik negara/daerah. Setelah Peraturan Pemerintah ini diundangkan maka Peraturan Pemerintah ini kemudian dapat diterima oleh para pemakai yaitu instansi pemerintah yang bukan berstatus BLU. Respon positif dari instansi pemerintah sebagai pengguna Peraturan Pemerintah ini merupakan suatu indikasi bahwa dalam pembentukannya Peraturan Pemerintah ini dilandasi dengan suatu kebutuhan adanya aturan yang komprehensif mengenai barang milik negara/daerah sehingga dapat diterima dan dipatuhi oleh instansi pemerintah.

Sebagai landasan yuridis, Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 menggunakan Pasal 5 ayat (2) sebagai landasan kewenangan Presiden dalam mengeluarkan peraturan pemerintah. Dengan demikian dengan pasal ini menyatakan bahwa Presiden mengeluarkan peraturan pemerintah ini sudah sesuai dengan kewenangannya.

Di samping itu dinyatakan pula bahwa pembentukan Peraturan Pemerintah ini adalah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 48 ayat (2) dan Pasal 49 ayat (6) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dengan pernyataan ini maka Peraturan Pemerintah ini merupakan pelaksanaan dari Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Jadi secara yuridis sudah sesuai dengan kedudukannya sebagai pelakasana Undang-Undang.

4.2.2.3. Materi Pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006

Dalam Peraturan Pemerintah ini yang memiliki keterkaitan dengan KSO adalah Pemanfaatan barang milik negara. Peraturan Pemerintah ini mendefinisikan Pemanfaatan sebagai :

Pendayagunaan barang milik negara/daerah yang tidak dipergunakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi kementerian/lembaga/satuan kerja perangkat daerah, dalam bentuk sewa, pinjam pakai, kerjasama pemanfaatan, dan bangun serah guna/bangun guna serah dengan tidak mengubah status kepemilikan.

Pembahasan mengenai pemanfaatan terdapat pada Bab VI. Pada bagian pertama dalam Pasal 19 mengatur tentang kriteria pemanfaatan yang dibagi menjadi dua jenis. Untuk pemanfaatan barang milik negara berupa tanah dan bangunan maka dilaksanakan oleh pengelola barang yaitu Menteri Keuangan. Sedangkan untuk pemanfaatan barang milik negara selain tanah dan bangunan dilaksanakan oleh pengguna barang dengan persetujuan pengelola barang. Pengguna barang disini adalah menteri teknis atau ketua lembaga atau pejabat yang ditunjuk sebagai pengguna barang.

Pada bagian kedua dalam Pasal 20 membicarakan tentang jenis pemanfaatan yang terdiri dari :

a. Sewa.

Adalah pemanfaatan barang milik negara/daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dan menerima imbalan uang tunai.

b. Pinjam pakai

Adalah penyerahan penggunaan barang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah dalam jangka waktu

tertentu tanpa menerima imbalan dan setelah jangka waktu tersebut berakhir diserahkan kembali kepada pengelola barang.

c. Kerjasama pemanfaatan

Adalah pendayagunaan barang milik negara/daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dalam rangka peningkatan penerimaan negara bukan pajak/pendapatan daerah dan sumber pembiayaan lainnya.

d. Bangun guna serah dan bangun serah guna

Bangun guna serah didefinisikan sebagai pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/sarana berikut fasilitasnya, kemudian didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati, untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu.

Bangun serah guna adalah pemanfaatan barang milik negara/daerah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, dan setelah selesai pembangunannya diserahkan untuk didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang disepakati.

Keempat jenis pemanfaatan inilah yang dibolehkan oleh Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 untuk dilaksanakan terkait dengan barang milik negara.

Selanjutnya pada bagian ketiga dalam Pasal 21 mengatur tentang bentuk penyewaan barang milik negara/daerah serta pejabat melaksanakan dan member persetujuan. Dalam Pasal 22 hal yang diatur adalah jangka waktu penyewaan, pejabat yang menetapkan formula besaran tarif dan isi surat perjanjian sewa menyewa.

Pada bagian keempat dalam pasal 23 diatur tentang pinjam pakai, yaitu antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah atau pun pemerintah daerah dengan pemerintah daerah. Diatur juga mengenai jangka waktu pinjam pakai dan muatan surat perjanjian pinjam pakai.

Kerjasama pemanfaatan diatur pada bagian kelima dalam pasal 24, 25 dan 26. Dalam Pasal 24 dijelaskan tentang tujuan kerjasama pemanfaatan, dalam Pasal 25 diatur tentang bentuk-bentuk kerjasama pemanfaatan barang milik negara/daerah serta pejabat yang terlibat dalam pelaksanaan kerjasama pemanfaatan. Dalam pasal 26 dijelaskan mengenai ketentuan-ketentuan dalam pelaksanaan kerjasama pemanfaatan.

Pada bagian keenam diatur mengenai bangun guna serah dan bangun guna serah. Diatur dalam 5 pasal yaitu dalam pasal 27, 28, 29, 30, dan 31. Dalam pasal 27 berbicara mengenai persyaratan Bangun guna serah dan bangun guna serah dan pejabat yang terlibat dalam pelaksanaannya. Pasal 28 mengatur tentang penerapan status penggunaan barang milik negara/daerah sehubungan dengan pelaksanaan bangun guna serah dan bangun serah guna. Dalam Pasal 29 diatur mengenai jangka waktu transaksi, penetapan mitra melalui tender, kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan oleh mitra, muatan surat perjanjian, izin mendirikan bangunan dan pembebanan biaya persiapan dan pelaksanaan bangun guna serah dan bangun serah guna. Pasal terakhir dalam bagian keenam ini adalah pasal 31 yang mendelegasikan kewenangan untuk mengatur lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan sewa, pinjam pakai, kerjasama pemanfaatan, bangun guna serah dan bangun serah guna dalam Peraturan Menteri Keuangan.

Jika diperhatikan penjelasan tentang pemanfaatan ini maka dapat dikatakan bahwa dalam pasal-pasal mengenai pemanfaatan ini sudah mengatur tentang :

1. keterkaitan pejabat dalam pelaksanaan pemanfaatan yaitu pengelola barang dan pengguna barang.
2. Jangka waktu pemanfaatan yang bervariasi dengan waktu paling lama yaitu maksimal 30 tahun untuk bangun guna serah atau bangun serah guna.
3. Ketentuan yang perlu dipatuhi seperti membayar kontribusi kepada negara, larangan menjaminkan atau menggadaikan barang milik negara dalam pemanfaatan, pembuatan surat perjanjian dan pembebanan biaya terkait dengan kegiatan pemanfaatan.

4.3. Analisis Sinkronisasi Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006

Setelah memaparkan berbagai hal tentang Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 dan Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 terdapat beberapa perbedaan yang perlu dipaparkan pada bagian ini untuk dibahas dan dicari jalan

agar dapat di sinkronkan sehingga tidak terjadi benturan di tingkat pelaksanaan secara teknis bagi instansi BLU dalam melaksanakan KSO.

1. Perbedaan dalam konsep dasar.

- a. Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 dibentuk dalam suasana perlunya melakukan reformasi birokrasi dalam bentuk deregulasi dan debirokratisasi. Deregulasi dilakukan dengan mengeluarkan paket undang-undang bidang keuangan negara. Dari peraturan perundang-undangan ini kemudian dibuka ruang untuk satu jenis instansi yang memiliki fleksibilitas tertentu dalam rangka peningkatan kinerja pelayanan dan kinerja keuangan. Dari sini kemudian dibentuk Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005. Peraturan Pemerintah ini memiliki semangat reformasi dalam bentuk *entrepreneurship the government* namun bukan dalam bentuk privatisasi. Dengan semangat ini beberapa aturan umum kemudian dicoba untuk dilanggar namun dengan tujuan yang jelas. Contohnya asas universalitas dalam pengelolaan keuangan dimana penerimaan negara harus disetor ke kas negara sesegara mungkin, namun dalam Peraturan Pemerintah ini dilanggar dengan menyatakan sebaliknya bahwa untuk instansi BLU pendapatan yang berasal dari pelayanan merupakan pendapatan bukan pajak sebagai pendapatan BLU dan dapat digunakan langsung.
- b. Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 dibentuk juga dengan semangat reformasi birokrasi, namun semangat yang ada dalam Peraturan Pemerintah ini adalah semangat untuk menertibkan pengelolaan barang milik negara/daerah. Hal ini dapat dimengerti karena Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 ditujukan untuk mengatur instansi biasa yang bukan instansi berstatus BLU. Aturan yang dikeluarkan rigid dan terstruktur membahas mengenai pengelolaan barang milik negara/daerah secara detail. Asas asas yang digunakan dalam Peraturan Pemerintah ini masih menggunakan asas pengelolaan keuangan negara yang universal. Sebagai contoh hasil dari pemanfaatan barang milik negara harus disetor ke kas negara.

2. Perbedaan dalam konsep kerjasama.
 - a. Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 memperkenalkan konsep kerjasama berupa sewa-menyewa, kerjasama operasi (KSO), dan usaha lainnya yang tidak berhubungan langsung dengan tugas pokok dan fungsi BLU.
 - b. Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 mengemukakan konsep kerjasama berupa pemanfaatan yang terdiri dari sewa, pinjam pakai, kerjasama pemanfaatan dan bangun guna serah dan bangun serah guna.
3. Perbedaan dalam perlakuan pendapatan dari hasil kerjasama
 - a. Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 mengatur pendapatan hasil kerjasama yang berasal dari sewa-menyewa, KSO dan hasil usaha lainnya merupakan pendapatan bagi BLU. Dengan demikian dapat digunakan langsung untuk membiayai kegiatan BLU. Pengaturan ini terdapat dalam Pasal 14 ayat (4) beserta penjelasannya.
 - b. Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 mengatur pendapatan dari hasil sewa menyewa harus disetorkan ke rekening kas umum negara. Terdapat pada Pasal 22 ayat (5). Pendapatan dari kerjasama pemanfaatan juga disetor ke kas negara terdapat dalam Pasal 26 huruf c.
 - c. Pendapatan yang berasal dari bangun guna serah dan bangun serah guna disetor ke kas negara. Tetapi dalam Pasal 29 ayat (3) huruf a.
4. Perbedaan ruang lingkup pengaturan pengelolaan barang milik negara
 - a. Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 ruang lingkup pengaturan adalah satuan kerja dengan status BLU.
 - b. Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 ruang lingkup pengaturannya adalah seluruh satuan kerja instansi pemerintah dikecualikan pengelolaan barang milik satuan kerja dengan status BLU yang diatur tersendiri dalam Peraturan Pemerintah tentang BLU.

4.3. 1. Analisis melalui pendekatan Perundang-Undangan.

Jika dilihat perbedaan yang mendasar dalam proses pembentukan dan muatan yang dikandung oleh Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 dan Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006, maka jelas tidak terdapat kesinkronan dan adanya pertentangan dalam muatan sehingga akan menyulitkan instansi BLU dalam melakukan kerjasama operasi. Untuk itu perlu dianalisis kedudukan dari Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 terhadap Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006. Jika diperhatikan memang kedudukan kedua Peraturan Pemerintah ini setingkat karena merupakan peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu UU Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Namun dilihat dari ruang lingkup pengaturan maka Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 mengatur secara umum pengelolaan barang milik negara / daerah dan memberikan pengecualian terhadap satuan kerja berstatus BLU sebagaimana diuraikan sebelumnya. Dengan pernyataan ini maka berlaku asas dalam peraturan perundang-undangan yaitu asas *Lex Specialis Derogat Legi Generali* dimana Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 mengatur secara umum pengelolaan barang milik negara untuk seluruh satuan kerja dengan memberi pengecualian kepada pengelolaan barang pada satuan kerja berstatus BLU. Sedangkan Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 mengatur secara khusus pengelolaan keuangan bagi satuan kerja berstatus BLU yang di dalamnya terdapat juga pengaturan pengelolaan barang.

Asas lain yang digunakan dalam menganalisis peraturan perundang-undangan yaitu asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*. Maksud asas ini adalah jika terjadi pertentangan secara hirarki maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus disisihkan dan berlaku peraturan yang lebih tinggi. Jika dilihat asas ini maka tidak berlaku pada Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 dan Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 karena kedua Peraturan Pemerintah ini sederajat.

Asas yang juga dapat digunakan untuk menganalisis yaitu asas *Lex Posterior derogate Legi Priori*. Maksud asas ini adalah peraturan perundang-undangan terakhir keluar menyisihkan peraturan perundang-undangan yang lebih

dahulu terbit. Dilihat pada kedua Peraturan Pemerintah ini, penggunaan asas ini tidak tepat, walaupun Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 terakhir keluar jika dibanading Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 namun terdapat pengecualian yang dinyatakan oleh Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 terhadap pengelolaan barang yang diatur oleh Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005.

4.3. 2. Analisis melalui pendekatan Konsep.

Dalam Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 terdapat istilah KSO namun tidak secara langsung terdapat dalam pasal, namun dalam penjelasan pasal. Hal ini tentu saja menjadikan KSO tidak begitu jelas dinyakan. Konsep KSO muncul pada Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 dapat dipahami karena Peraturan Pemerintah ini memasukkan unsur-unsur entrepreneurship dalam pasal pasalnya. KSO juga jenis kegiatan yang dikenal luas dalam dunia bisnis yang dilakoni oleh perusahaan-perusahaan privat. Hal ini juga terlihat dari definisi yang dikeluarkan oleh Ikatan Akuntan Indonesia dalam Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (PSAK), menunjukkan dunia bisnis mengakui adanya KSO yang terjadi dalam praktek bisnis dan diatur penyajiannya dalam laporan keuangan perusahaan privat dalam bentuk PSAK.

Di lain pihak Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 tidak mengenal istilah KSO karena memang tidak terdapat dalam kegiatan instansi pemerintah. Terdapat juga kerjasama tapi tidak menggunakan istilah KSO namun istilah kerjasama biasa.

Dari sini dapat dilihat bahwa perbedaan konsep yang melatarbelakangi pembuatan dan isi Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 dan Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 terjadi karena semata-mata karena Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 mengakomodir kondisi pada dunia bisnis, karena BLU menerapkan berbagai praktek bisnis yang sehat dalam berbagai kegiatannya, termasuk juga KSO dalam upaya peningkatan kinerja pelayanan dan kinerja keuangan.

4.3. 3. Analisis melalui pendekatan Historis.

Dilihat dari sisi historis perjalanan satuan kerja berstatus BLU yang sekarang ada dengan landasan Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 merupakan cerita mengenai usaha pemerintah untuk member kemudahan bagi satuan kerja yang memiliki pendapatan negara bukan pajak sebagai imbalan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Satuan kerja jenis ini tersebar di berbagai kementerian negara/lembaga.

Diawali dengan keinginan pemerintah untuk memberikan keleluasaan penggunaan dana yang berasal dari PNBPN tersebut untuk dikelola sendiri kepada satuan kerja yang memiliki PNBPN dari pelayanan contohnya rumah sakit. Pada tahap awal kementerian keuangan membuat aturan penyetoran PNBPN ke kas negara kemudian dapat dipergunakan dengan persentase tertentu berdasarkan penilaian dari Menteri Keuangan. Persentase penggunaan PNBPN ini kemudian berkembang hingga mencapai 90 persen dan 10 persen tidak boleh dipergunakan lagi. Keadaan berkembang terus akhirnya berbagai kemudahan tersebut semakin meluas dengan masuknya konsep mewirusahaakan pemerintah. Titik ini ditandai dengan keluarnya Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 dengan fleksibilitas yang lebih luas pada satuan kerja BLU, salah satunya adalah dapat melakukan KSO dan pendapatan dari hasil KSO tersebut dapat dipergunakan langsung.

Berbeda dengan penjelasan terdahulu Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 secara historis diawali dengan bersatunya fungsi pengelolaan dan penataan barang milik negara yang semula terpisah dalam beberapa Direktorat Jenderal di Kementerian Keuangan. Sebelum keluarnya Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 fungsi Perencanaan dan pengelolaan Barang Milik Negara di laksanakan oleh Direktorat Jenderal Anggaran sedangkan penataan Barang Milik Negara dilaksanakan oleh Badan Akuntansi Keuangan Negara. Dengan adanya reformasi terjadi perombakan fungsi perencanaan terdapat pada Dirjen Anggaran, Pengelolaan dan Penatausahaan terdapat pada Dirjen Kekayaan Negara.

Dari sejarah ini dapat dilihat bahwa pengaturan barang milik negara juga mengalami perkembangan namun karena terbatas pada pengaturan instansi biasa

yang tidak berstatus BLU tidak menggunakan istilah KSO namun istilah kerjasama biasa.

Dari berbagai uraian terdahulu penulis berpendapat bahwa dimungkinkan untuk melakukan sinkronisasi antara Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 dan Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 karena sudah ada pengecualian dari Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 terhadap pengelolaan Barang Milik Negara yang digunakan oleh BLU.

Sinkronisasi tersebut dilakukan dengan jalan melakukan perubahan terhadap Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 dengan menambahkan satu bagian tertentu yang membahas tentang KSO. Bagian tersebut adalah bagian ke tujuh diganti dengan Kerjasama Operasi. Dalam pasal-pasal dibahas tentang bolehnya BLU melakukan KSO dengan pertimbangan efisiensi dan ekonomis dalam pelayanan. Selanjutnya terdapat pasal yang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut pelaksanaan KSO dalam bentuk Peraturan Menteri Keuangan. Pembentukan PMK tentang KSO ini tentu menjadi perlu karena di tingkat Peraturan Pemerintah sudah ada pengecualian agar Peraturan Pemerintah tentang BLU mengatur sendiri mengenai Barang Milik Negara yang digunakannya. Dengan demikian setelah ada pendelegasian wewenang ini, maka tidak tepat jika menggunakan Peraturan Menteri Keuangan yang merupakan aturan pelaksana dari Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006. Pasal terakhir memperjelas lagi mengenai pendapatan dari KSO adalah pendapatan BLU dan dapat dipergunakan langsung.

