

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Reformasi keuangan negara telah memasuki babak baru pada dekade terakhir ini yaitu dengan adanya pergeseran dari penganggaran tradisional menjadi penganggaran berbasis kinerja. Dengan penganggaran berbasis kinerja ini, penggunaan dana pemerintah tidak lagi menekankan input, tetapi lebih pada output. Perubahan ini merupakan hal penting dalam rangka pembelajaran untuk menggunakan sumber daya pemerintah yang lebih efektif, efisien dan produktif. (Waluyo, 2011)

Penganggaran berbasis kinerja atau output ini sudah digunakan secara luas oleh pemerintahan modern seperti di Eropa dan Amerika. Penganggaran dengan pendekatan kinerja ini sangat diperlukan bagi satuan kerja instansi pemerintah atau satuan kerja yang memberikan layanan kepada publik. Salah satu cara yang dapat dilakukan adalah dengan mewiraswastakan pemerintah (*enterprising the government*). Seperti yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 3 disebutkan bahwa keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. (Waluyo, 2011)

Institusi penyelenggara atau penyedia layanan publik yang berbentuk BLU ini lahir sejak diberlakukannya UU N0. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan diikuti oleh PP No. 23 Tahun 2005 tentang

Pengelolaan Keuangan BLU sebagai penjabaran lebih lanjut pasal 68 dan 69 UU tersebut. Dalam PP No. 23 Tahun 2005 dinyatakan secara gamblang bahwa BLU merupakan instansi pemerintah yang memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam bentuk barang dan jasa dengan motif tanpa pencarian keuntungan (Lukman, 2013).

Instansi dengan bentuk BLU masih kalah popularitasnya dibandingkan dengan institusi pemerintah berbentuk BUMN. BUMN yang mendominasi hampir semua aktivitas bisnis dan komersial yang strategis di tengah masyarakat, mulai dari sektor pertambangan minyak yang dilakukan oleh PT Pertamina. Pada Sektor keuangan dan perbankan seperti yang dijalankan oleh Bank Tabungan Negara (BTN), PT Pegadaian. Ada juga sektor perhubungan dengan BUMN seperti PT Kereta Api Indonesia dan PT Pelni, dan beberapa sektor bisnis yang strategis lainnya (Lukman, 2013).

PT Kereta Api Indonesia sebelum menjadi BUMN dikenal dengan istilah Perusahaan Jawatan. Perusahaan Jawatan atau Perjan yaitu BUMN yang seluruh modalnya termasuk dalam anggaran pendapatan dan belanja negara dan menjadi hak dari departemen yang bersangkutan. Bentuk Perjan biasanya merupakan perusahaan yang bergerak dalam produksi atau jasa untuk kepentingan umum. Berdasarkan UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Bab X tentang Ketentuan Peralihan Pasal 93 bahwa dalam waktu dua tahun terhitung sejak undang-undang ini mulai berlaku, semua BUMN yang berbentuk Perjan harus sudah dirubah bentuknya menjadi Perum atau Persero.

Menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Pasal 1 menyebutkan bahwa Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Berdasarkan UU tersebut menempatkan BUMN pada posisi yang semakin sulit untuk kompetisi dengan pelaku-pelaku usaha lainnya. Hal ini disebabkan oleh amanat yang diemban BUMN untuk melakukan kewajiban pelayanan umum atau *public servive obligation* (PSO).

Berdasarkan UU No. 19 Tahun 2003 Pasal 66 disebutkan bahwa pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN. Seandainya penugasan tersebut tidak fisibel, pemerintah harus memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUMN tersebut termasuk margin yang diharapkan.

Diberlakukannya PSO pada BUMN semakin menimbulkan beban, karena dana PSO berasal dari APBN, yang pertanggungjawabannya tunduk pada pengelolaan keuangan Negara berdasarkan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara. Berlakunya Undang-undang yang mengatur Keuangan Negara sering menghambat implementasi PSO baik secara teknis maupun besarnya.

Ada dua hal yang menjadi filosofi penetapan satker pemerintah dalam menerapkan Pola Keuangan BLU. Pertama untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Filosofi ini dilatarbelakangi oleh anggapan

bahwa pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakat belum berjalan baik. Kedua adalah dalam rangka membenahi pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), yang selama ini masih banyak satuan kerja pemerintah yang mengelola PNBP nya secara *off-budget*, yaitu dengan penggunaan langsung tanpa disetor terlebih dahulu ke Kas Negara.

Pada prinsipnya saat ini terdapat 3 rumpun bentuk layanan umum pada BLU, yaitu :

1. Pelayanan Jasa atau Barang

Pelayanan bidang ini meliputi layanan pendidikan, kesehatan, penelitian dan pengembangan serta bidang penyiaran publik.

2. Pengelolaan Dana

Layanan bidang ini meliputi dana bergulir, terutama untuk Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM), kredit perumahan, pembangunan hutan ataupun dalam bentuk lainnya.

3. Pengelolaan Kawasan atau Wilayah

Layanan bidang ini meliputi pengelolaan Kawasan atau Wilayah Ekonomi Terpadu (KAPET), Otorita (Batam) dan Kawasan Subang, Gelora Bung Karno ataupun Kemayoran.

Perguruan tinggi merupakan satuan kerja dibawah Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan pada unit Eselon I Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi. Perguruan tinggi merupakan satuan kerja yang memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga memungkinkan dapat ditetapkan untuk menerapkan Pola

Pengelolaan Keuangan Perguruan Tinggi Negeri yang diijinkan secara penuh untuk menerapkan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PK-BLU), maka pengelolaan keuangan dapat dilakukan lebih fleksibel, dengan mengutamakan produktivitas, efisiensi dan efektivitas.

Pola pengelolaan keuangan BLU dimaksudkan agar Perguruan Tinggi Negeri sebagai bagian pemerintah dapat meningkatkan pelayanannya kepada pelanggan, yaitu seperti mahasiswa, masyarakat dan para stakeholder lainnya. Semua dana dari PNBP yang diperoleh dari mahasiswa, masyarakat, pemberdayaan fasilitas, dan sumber dana lainnya dapat digunakan secara langsung tanpa harus disetor ke KPPN (Sulanjari, 2014)

Universitas Jenderal Soedirman (UNSOED) merupakan salah satu satuan kerja atau perguruan tinggi yang telah ditetapkan sebagai satuan kerja yang menerapkan Pola Keuangan BLU pada tanggal 17 Desember 2009. Berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 502/KMK.05/2009 tentang Penerapan Universitas Jenderal Soedirman pada Departemen Pendidikan Nasional sebagai Instansi Pemerintah Yang Menerapkan Pola Keuangan Badan Layanan Umum.

Penetapan UNSOED sebagai BLU diharapkan dapat berjalan lancar dan dapat meningkatkan kinerja pegawainya. Namun pada tahun 2014 BLU UNSOED masih mendapatkan peringkat yang rendah. Terkait hal tersebut Unsoed harus lebih meningkatkan kualitasnya sehingga dapat menjadi satker BLU yang sehat (AA-Baik) sehingga mempunyai kesempatan untuk menjadi Perguruan Tinggi Berbadan Hukum (PT-BH).

Pada Peraturan Rektor Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Akuntansi BLU UNSOED Pasal 1 menyatakan bahwa Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) adalah pola pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktek-praktek bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, sebagai pengecualian dan ketentuan pengelolaan keuangan Negara pada umumnya. Namun setelah penerapan BLU di UNSOED ada beberapa kejadian yang kurang sesuai dengan tujuan BLU yaitu adanya penyelewengan yang dilakukan oleh pejabat BLU yang terlibat kasus korupsi. Ada 2 kasus korupsi besar yang terjadi di UNSOED pada tahun 2010 yang menyebabkan sejumlah pejabat BLU harus menerima hukuman dalam tahanan.

Bentuk-bentuk korupsi di dunia pendidikan umumnya berupa pungutan liar, penggelapan dana alokasi pendidikan, penyelewengan dan penggelembungan anggaran pengadaan fasilitas dan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat publik penyelenggara pendidikan demi keuntungan pribadi. Contohnya yang terjadi di tingkatan perguruan tinggi. Di Universitas Gajah Mada terjadi tindak korupsi yang dilakukan oleh para pejabat tingkat universitas maupun fakultas, sekaligus melibatkan ketua Majelis Guru Besar, kasus tersebut adalah berkaitan dengan penyalahgunaan lahan milik universitas yang ditujukan sebagai laboratorium pertanian justru disewakan kepada Perhutani yang kerugiannya mencapai Rp. 11.200.000.000,- (11,2

miliar). Di Universitas Indonesia kasus korupsi menyeret mantan Wakil Rektor UI yang menyalahgunakan dana pembangunan perpustakaan dan pengadaan peralatan penunjang yang membuat Negara merugi sebesar Rp. 13.076.000.000,- (Saputra, 2015).

Selain kasus di atas ada lagi yang terjadi di kampus IAIN Purwokerto, birokrat kampus IAIN menerapkan dana POM yang *illegal* padahal mahasiswa IAIN sudah menggunakan UKT yang melarang ada pungutan di luar itu. Namun desakan protes dari gerakan massa mahasiswa IAIN di tahun 2014 lalu berhasil menghapus dan mengembalikan dana POM yang dibayar mahasiswa (Saputra, 2015).

Penelitian yang berkaitan dengan pengelolaan BLU dilakukan oleh Febriana Puspadiwi dkk (2012) yaitu Analisis Implementasi Pengelolaan Keuangan BLUD dan Dampaknya terhadap Kinerja Pada Rumah Sakit Umum Daerah Nganjuk yang hasilnya bahwa setiap tahun rumah sakit ini berpotensi mengalami kenaikan dalam pendapatan. Penelitian lain mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah terhadap Kinerja Pemerintah Daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi dalam peranggaran dan peran manajerial mempunyai pengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah.

Penelitian lainnya yang terkait pengelolaan dan kinerja BLU adalah penelitian yang dilakukan oleh Arif Wahyudi yang menghasilkan setelah pengelolaan keuangan BLU, terjadi peningkatan pendapatan maka terjadi juga peningkatan biaya. Penelitian lain terkait Badan Layanan Umum yang diakukan oleh Mirna Amiryah dkk hasilnya mengindikasikan bahwa

pengembangan anggaran dan sistem akuntansi Badan Layanan Umum Universitas Brawijaya dapat mendorong perubahan organisasi, termasuk perubahan dalam nilai-nilai manajemen, sumber daya manusia, prosedur, teknologi dan struktur organisasi.

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul Analisis Pengelolaan Badan Layanan Umum (BLU) di Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto.

### **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang, maka dapat dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pengelolaan BLU di UNSOED?
2. Bagaimanakah hambatan yang dihadapi dalam pengelolaan keuangan BLU?
3. Bagaimanakah cara mengatasi hambatan yang dihadapi dalam pengelolaan BLU?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengelolaan BLU di UNSOED
2. Untuk mengetahui hambatan yang dihadapi dalam pengelolaan keuangan BLU
3. Untuk mengetahui cara mengatasi hambatan yang dihadapi dalam pengelolaan BLU

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk memberi referensi/informasi awal tentang gambaran, harapan dan hambatan pengelolaan keuangan BLU sebagai dasar penerapan kebijakan BLU

## 2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu acuan bagi Universitas dalam memberikan panduan bagi organisasi terhadap penerapan pola pengelolaan keuangan BLU yang berbasis kinerja sehingga diharapkan dapat meningkatkan kinerja Universitas /organisasi.

