

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelayanan publik adalah setiap kegiatan atau serangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan seluruh warga negara dan penduduk dalam bentuk barang dan jasa yang bersifat administratif, komersial, dan jasa (Muhammadong, 2018). Satuan kerja merupakan salah satu penyelenggara pelayanan publik. Satuan kerja adalah setiap organisasi atau satuan kerja di lingkungan Pemerintah Pusat yang ditetapkan sebagai pengguna anggaran atau barang yang telah disetujui, sebagaimana dimaksud dalam PMK Nomor 180/PMK.05/2016. Untuk melaksanakan kegiatan pemerintahan tertentu, pemerintah membentuk satuan kerja. Pemerintah menggunakan metode penganggaran untuk menyalurkan dana guna membiayai pelaksanaan kegiatan tersebut. Untuk memberikan pelayanan publik yang sebaik-baiknya kepada masyarakat, satuan kerja harus mampu menyusun anggaran dan rencana kerja yang berkelanjutan, terorganisasi dengan baik, dan terencana dalam proses penganggaran ini.

Salah satu tujuan pembangunan nasional adalah peningkatan mutu pelayanan publik dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Satuan kerja pada instansi pemerintah memiliki sejumlah kelemahan, antara lain keterbatasan sumber daya, ketergantungan pada anggaran APBN, kendala pengelolaan keuangan, dan terlalu banyaknya peraturan perundang-undangan (Sine et al., 2020). Selain itu, layanan masyarakat yang diberikan oleh instansi pemerintah dinilai masih kurang. BLU memiliki kemampuan untuk

meningkatkan efektivitas dan efisiensi berbagai satuan kerja. Anggapan bahwa instansi pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik belum diberikan otonomi dalam mengelola keuangan menjadi salah satu faktor yang mendorong terbentuknya pola Badan Layanan Umum (BLU).

Perguruan Tinggi Negeri adalah lembaga pemerintah yang diberikan wewenang untuk mengelola keuangan sebagai Badan Layanan Umum, dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas layanan pendidikan kepada masyarakat (Jaenudin et al., 2022). Pembentukan Badan Layanan Umum dalam lingkungan pemerintahan dapat dilakukan melalui dua mekanisme, yaitu membentuk instansi pemerintah baru yang berstatus BLU atau mengubah instansi pemerintah yang sudah ada menjadi BLU (Firdausi, 2018). Pola pengelolaan keuangan BLU memberikan keleluasaan dan fleksibilitas yang lebih besar bagi perguruan tinggi untuk mengambil strategi bisnis yang sehat yang diharapkan dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi kegiatan masyarakat. Dalam menghadapi pesatnya perkembangan dan perluasan lembaga lain, perguruan tinggi didorong untuk siap bersaing. Dalam rangka menyelenggarakan pendidikan tinggi yang lebih baik, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi dan Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Keuangan BLU mewajibkan perguruan tinggi yang diselenggarakan dan dikelola langsung oleh pemerintah untuk dapat melaksanakan pola pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum (BLU).

Perguruan tinggi sebagai institusi pendidikan telah mulai menerapkan sistem Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU). Konsekuensinya, pola penganggaran yang sebelumnya digunakan harus

diubah menjadi pola baru yang lebih rinci dan akurat. Pemerintah, melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, mengarahkan perubahan kebijakan penganggaran dari pendekatan tradisional menuju penganggaran berbasis kinerja. Pergeseran dari metode pengelolaan keuangan secara tradisional oleh satuan kerja (yang bersifat non-profit dan seluruh dananya berasal dari pemerintah), menuju penganggaran berbasis kinerja (yang bersifat not-for-profit namun menerapkan praktik manajemen keuangan yang efisien), melahirkan konsep *enterprising the government* atau mewirausahakan instansi pemerintah. Konsep ini mencerminkan harapan agar instansi pemerintah dapat meningkatkan produktivitas kinerjanya dan mampu memenuhi kebutuhan operasionalnya secara mandiri (Salehuddin, 2021).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1, 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 1 ayat 23 menyatakan bahwa “Badan Layanan Umum (BLU) merupakan instansi yang berada di lingkungan pemerintah, yang dibentuk dengan tujuan memberikan pelayanan kepada masyarakat melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa berorientasi pada keuntungan”. Kegiatan operasionalnya dilaksanakan berdasarkan prinsip efisiensi dan produktivitas. Ketentuan ini kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. Adapun tujuan pembentukan BLU sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 adalah untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dalam upaya mewujudkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, melalui pemberian fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan yang

berlandaskan prinsip ekonomi, produktivitas, serta penerapan praktik bisnis yang sehat.

BLU memiliki tanggung jawab untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat dibandingkan sebelum menjadi BLU. Mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 yang merupakan perubahan atas PP Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, pejabat pengelola dan pegawai BLU dapat direkrut dari kalangan pegawai negeri sipil dan/atau tenaga profesional non-PNS, disesuaikan dengan kebutuhan BLU, dalam upaya peningkatan pelayanan. Pegawai profesional yang bukan pegawai negeri sipil dapat memiliki jabatan kontrak atau tetap. Dengan adanya fleksibilitas dalam ranah sumber daya manusia tersebut, BLU seharusnya memiliki sistem pengelolaan SDM yang dapat mendorong keterikatan dan kinerja pegawai untuk mencapai tujuan peningkatan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan meningkatkan mutu kehidupan bangsa.

Perubahan status menjadi Badan Layanan Umum (BLU) diharapkan mampu meningkatkan kinerja penyelenggaraan pelayanan publik, terutama dalam aspek pengelolaan keuangan (Suryaningsih, 2017). Aturan terkait pedoman evaluasi kinerja Badan Layanan Umum di bidang layanan pendidikan telah diatur dalam Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-32/PB/2014 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Satuan Kerja BLU pada Sektor Layanan Pendidikan (Dirjen Perbendaharaan, 2014). Penilaian kinerja Badan Layanan Umum (BLU) merupakan suatu mekanisme untuk mengevaluasi pencapaian dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh BLU, yang

mencakup dua aspek utama, yaitu aspek keuangan dan aspek pelayanan, serta dilakukan secara tahunan. Penilaian aspek keuangan bertujuan untuk menilai kinerja BLU berdasarkan analisis terhadap data laporan keuangan serta tingkat kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan terkait pengelolaan keuangan BLU. Sementara itu, penilaian aspek pelayanan mencakup evaluasi terhadap kinerja BLU dalam hal teknis dan kualitas manfaat layanan yang diberikan kepada masyarakat, berdasarkan data layanan yang tersedia.

Dalam rangka meningkatkan layanan kepada masyarakat, khususnya mahasiswa dan pemangku kepentingan lainnya, BLU berupaya mengelola keuangan yang lebih fleksibel. Hal ini mencakup fleksibilitas yang lebih besar dalam mengelola seluruh Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) secara langsung, baik yang bersumber dari investasi, masyarakat, maupun mahasiswa, serta kolaborasi dan pengelolaan aset. (Benu et al., 2020). Untuk mewujudkan manajemen yang fleksibel, penting untuk menetapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) yang merupakan konsep baru dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat (Syahromi, 2020). Pelaksanaan anggaran, pengelolaan kas, serta pengadaan barang dan/atau jasa merupakan bentuk fleksibilitas yang dimiliki oleh PPK-BLU. Hal ini tercermin dalam Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 Pasal 14, yang menyebutkan bahwa pendapatan BLU yang berasal dari APBN/APBD, jasa layanan, hibah yang tidak terikat, hasil kerja sama, dan/atau sumber pendapatan lainnya dapat langsung digunakan untuk membiayai belanja operasional BLU. Sebagai hasil dari fleksibilitas tersebut dan sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban BLU atas pengelolaan keuangannya, BLU

wajib menyampaikan laporan keuangan yang memuat informasi mengenai kondisi perekonomian, posisi sumber daya, kewajiban ekuitas, dan realisasi anggaran (Mulyadi et al, 2021).

Tranformasi lembaga menjadi BLU juga dapat membuat pengelolaan keuangan lebih mandiri, sehingga dapat menghasilkan aliran pendapatan yang lebih banyak melalui usahanya dan meningkatkan layanan publik serta efisiensi pengelolaan keuangan. (Rohmah, 2017). Satuan kerja yang telah berstatus BLU diberikan keleluasaan dalam mengelola keuangannya, dengan menerapkan praktik pengelolaan yang sehat guna meningkatkan kualitas pelayanan tanpa berorientasi pada keuntungan. Pejabat Pengelola Keuangan BLU (PPK-BLU) berkewajiban menjalankan praktik bisnis yang sehat, dengan menyelenggarakan fungsi organisasi berdasarkan prinsip-prinsip manajemen yang baik demi terselenggaranya layanan yang berkualitas dan berkelanjutan. Selain itu, satuan kerja yang berstatus BLU tidak lagi diwajibkan untuk menyetorkan seluruh pendapatannya ke pemerintah pusat, melainkan dapat mengelola dan memanfaatkan pendapatan tersebut secara mandiri untuk mendukung kebutuhan sektor publik.

Pengelolaan BLU juga mampu memenuhi kebutuhan publik secara cepat, efektif, efisien, dan ekonomis. Pola pembiayaan yang selama ini masih sentralistik dirasakan menjadi kendala utama bagi banyak badan layanan publik, termasuk perguruan tinggi, untuk mengambil keputusan dalam pengelolaan keuangan. Seluruh pendapatan lembaga/perguruan tinggi terlebih dahulu harus diserahkan ke kas negara sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), setelah itu lembaga/perguruan tinggi mengajukan anggaran

untuk pencairan dana kegiatan, sehingga timbul pendapat bahwa pendapatan lembaga tersebut belum dapat dimaksimalkan untuk pengelolaannya. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) merupakan pendapatan Badan Layanan Umum, termasuk dari pendapatan biaya layanan masyarakat berupa uang kuliah tunggal. Melalui penerapan Pola Pengelolaan Keuangan BLU, pendapatan operasional bisa langsung dimanfaatkan sesuai dengan Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) tanpa harus disetor terlebih dahulu ke kas negara atau daerah. Meski demikian, seluruh pendapatan tersebut tetap dikategorikan sebagai PNBP dan harus dicantumkan dalam Laporan Realisasi Anggaran (Muhammadong, 2018) .

Satuan kerja yang menganut Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) mampu memberikan gaji kepada dewan pengawas, staf, dan pejabat pengelola. Menteri Keuangan menetapkan kompensasi bagi pejabat pengelola, dewan pengawas, dan pegawai badan layanan umum berdasarkan ketentuan Pasal 36 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, sebagaimana tercantum dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 10/PMK.02/2006 tentang Pedoman Penetapan Remunerasi. Pemberian remunerasi didasarkan pada besarnya tanggung jawab serta tingkat profesionalisme yang dibutuhkan. Remunerasi sendiri merupakan sistem penggajian atau pemberian penghasilan kepada pegawai secara lebih adil dan objektif. Di lingkungan instansi pemerintah, remunerasi dibiayai melalui dana Rupiah Murni (RM) yang biasa disebut juga dana APBN (Anggaran Pendapatan

dan Belanja Negara) dan/atau bersumber dari dana Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) atau biasa disebut dari dana BLU (Adnan et al., 2023).

Badan Layanan Umum tetap harus bertanggung jawab atas pengelolaan keuangannya meskipun telah diberikan otonomi pengelolaan keuangan. Semua organisasi, termasuk Badan Layanan Umum (BLU), harus memiliki pengelolaan keuangan yang baik. Pengukuran kinerja keuangan diperlukan untuk melihat pengelolaan keuangan yang baik dan tepat. Pengukuran kinerja keuangan, menurut Munawir (2011), merupakan tolak ukur yang digunakan untuk mengevaluasi seberapa baik dan efisien suatu badan usaha menggunakan uangnya. BLU mengelola keuangan dalam menetapkan kebijakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebagai bentuk perwujudan pola tata kelola yang akuntabel, maka pengukuran kinerja keuangan pada Badan Layanan Umum menjadi sangat penting.

Penelitian terkait yang dilakukan sebelumnya oleh Sine, (2020) menyatakan STAKN Kupang dikategorikan sebagai institusi yang siap, bahkan sangat siap, dalam menghadapi transformasi. Namun demikian, terdapat lima faktor krusial yang perlu diperhatikan guna menjamin keberhasilan serta keberlanjutan proses transformasi di masa mendatang, yaitu iklim dan budaya organisasi, dinamika hubungan antarindividu dalam organisasi, kepemimpinan, kebiasaan serta pola pikir lama, dan tingkat penguasaan terhadap teknologi. Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif dengan metode survei sebagai teknik pengumpulan data. Penelitian serupa yang dilakukan oleh Endah Karya Lestiyani & Suranto, (2015) Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PK-BLU) di IAIN

Sulthan Thaha Saifuddin telah berjalan dengan baik. Meskipun demikian, masih diperlukan upaya peningkatan dalam pelaksanaan Standar Pelayanan Minimum (SPM) serta Standard Operating Procedure (SOP). Pengukuran kinerja institusi dilakukan dengan menggunakan metode *Balanced Scorecard* (BSC), yang didasarkan pada empat perspektif utama, yaitu: (1) keuangan; (2) pelanggan; (3) proses bisnis internal; dan (4) pembelajaran serta pertumbuhan.

Berdasarkan Direktorat Pembinaan Pengelolaan Keuangan BLU terdapat sebanyak 144 Perguruan Tinggi Negeri di Indonesia yang telah memperoleh status BLU. Jumlah 144 ini mencakup berbagai jenis perguruan tinggi negeri, baik universitas, institut, sekolah tinggi, maupun politeknik, serta tidak hanya yang berada di bawah Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, tetapi juga yang di bawah Kementerian Agama. Hal ini menunjukkan bahwa penerapan pola BLU di sektor pendidikan tinggi sudah meluas dan menjadi bagian penting dalam pengelolaan otonomi kampus di Indonesia. Dengan status BLU, PTN memiliki peluang lebih besar dalam melakukan transformasi kelembagaan, peningkatan mutu layanan pendidikan, pengembangan fasilitas, serta kerja sama dengan mitra industri dan lembaga internasional.

Universitas Trunojoyo Madura Berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 176 Tahun 2023, resmi diakui sebagai perguruan tinggi dengan pola pengelolaan Badan Layanan Umum (BLU). Namun, tugas yang diemban perguruan tinggi semakin banyak sehingga menuntut kesiapan dan kesiapan semua pihak yang terlibat. Karena kesiapan organisasi dan sumber daya manusia akan memengaruhi keberhasilan pelaksanaan program dalam

organisasi, maka penting untuk memahami tingkat kesiapan organisasi untuk berubah. Hampir 50% dari semua kegagalan implementasi perubahan organisasi berskala besar disebabkan oleh ketidakmampuan pemimpin organisasi untuk membangun kesiapan yang memadai, oleh karena itu kesiapan organisasi menjadi bagian penting dari persiapan. Ketika organisasi sangat siap untuk berubah, anggotanya cenderung lebih berinisiatif, bekerja lebih keras, lebih gigih, dan bertindak konstruktif, yang semuanya berkontribusi pada implementasi yang lebih sukses.

Konsep kesiapan organisasi untuk berubah (*organizational readiness for change*) dikemukakan oleh Weiner, (2009), yang menekankan bahwa kesiapan tersebut tidak hanya dilihat dari individu (karyawan), tetapi mencakup kesiapan secara keseluruhan organisasi. Organisasi dapat dipahami sebagai sekelompok individu yang memiliki suatu sistem kerja dan bekerja secara kolektif untuk mencapai tujuan bersama. Berdasarkan definisi tersebut, kesiapan suatu organisasi atau lembaga sangat bergantung pada sistem yang dimiliki dan dijalankan oleh para anggotanya. Kesiapan organisasi dalam menghadapi perubahan mencerminkan keyakinan para pegawai terhadap urgensi perubahan tersebut, serta mencakup tingkat motivasi, kapabilitas, dan kemampuan organisasi dalam menyesuaikan diri dengan lingkungan yang terus berubah. Dalam konteks perguruan tinggi, tenaga pendidik dan kependidikan merupakan inti dari organisasi, yang memainkan peran penting dalam mendukung keberhasilan lembaga pendidikan tinggi dalam menjalankan perubahan secara optimal.

Transformasi lembaga Satuan Kerja (Satker) menjadi Badan Layanan Umum (BLU) menarik untuk diteliti karena Universitas Trunojoyo Madura termasuk dalam kategori universitas yang baru mulai menerapkan BLU. Status BLU memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan dan pelayanan, tetapi juga menuntut perubahan signifikan dalam berbagai aspek kelembagaan. Proses transformasi yang relatif singkat memunculkan pertanyaan tentang sejauh mana Universitas Trunojoyo Madura siap menghadapi perubahan serta komitmen seluruh elemen kelembagaan dengan menerapkan budaya kerja yang lebih fleksibel yang berfokus pada pelayanan publik.

Oleh karena itu, penting untuk menganalisis kinerja keuangan Universitas Trunojoyo Madura sesudah menjadi Badan Layanan Umum (BLU). Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai kinerja keuangan Universitas Trunojoyo Madura dalam menghadapi tantangan transformasi serta menghasilkan rekomendasi yang relevan untuk memastikan kelancaran dan kesuksesan implementasi BLU di masa depan.

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu “bagaimana kinerja keuangan Universitas Trunojoyo Madura setelah menjadi Badan Layanan Umum?”

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian ini yaitu untuk menganalisis kinerja keuangan Universitas Trunojoyo Madura setelah menjadi Badan Layanan Umum

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

a. Bagi Mahasiswa

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pemahaman bagi mahasiswa terkait tingkat kesiapan kinerja keuangan Universitas Trunojoyo Madura setelah menjadi Badan Layanan Umum (BLU)

b. Bagi Peneliti Lain

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat dan menjadi referensi untuk penelitian selanjutnya terkait masalah serupa.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Otoritas Publik

Penelitian ini diharapkan dapat membantu otoritas publik mengevaluasi perubahan yang telah diterapkan, sehingga memungkinkan penilaian tentang sejauh mana UTM siap dalam mengimplementasikan perubahan menjadi BLU.

b. Bagi Universitas

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai saran atau masukan mengenai tingkat kesiapan kinerja keuangan Universitas Trunojoyo Madura dalam menerapkan BLU untuk membantu universitas mengidentifikasi aspek-aspek yang perlu ditingkatkan, sehingga bisa memberikan kualitas layanan yang lebih responsif dan efisien.