

ANALISIS PERBANDINGAN SISTEM PENGELOLAAN KEUANGAN SATKER DENGAN PENGELOLAAN BADAN LAYANAN UMUM (BLU) DI UNIVERSITAS NEGERI MAKASSAR

Salehuddin, Nur Afiah, Hariany idris

Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Makassar

Salehuddin120384@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan perbedaan pengelolaan keuangan di Universitas Negeri Makassar saat menggunakan sistem pengelolaan keuangan Satker dan setelah berubah menjadi sistem pengelolaan keuangan BLU. Variabel penelitian ini adalah Sistem Manajemen Keuangan, Satuan Kerja (Satker), dan Badan Layanan Umum (BLU). Teknik pengumpulan data dilakukan dengan observasi, wawancara dan dokumentasi. Teknik analisis data dilakukan dengan analisis deskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dengan adanya perubahan status keuangan berbasis BLU

Keywords : Sistem Manajemen Keuangan, Satuan Kerja, Badan Layanan Umum

Abstrack

This study aims to describe the differences in financial management at Makassar State University when using the Satker financial management system and after changing to the BLU financial management system. The variables of this study are the Financial Management System, Work Units (Satker), and Public Service Agencies (BLU). Data collection techniques were carried out by observation, interviews and documentation. The data analysis technique was carried out by means of a qualitative descriptive analysis. The results of this study indicate that with a change in BLU-based financial status

Keywords: Financial Management System, Work Unit, Public Service Agency

Pendahuluan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 pasal 65 menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan perguruan tinggi negeri dibedakan menjadi 3 (tiga) bentuk pengelolaan dana, yaitu: 1) PTN-Satker (PTN Satuan Kerja Kementrian), 2) PTN-BLU dan 3) PTN-BH. Satuan Kerja atau lebih dikenal dengan sebutan Satker merupakan instansi yang menjadi cikal bakal munculnya Badan Layanan Umum (BLU) dengan syarat-syarat yang berlaku. Secara berkala satker diwajibkan membuat laporan realisasi anggaran untuk dapat dinilai kinerjanya berdasarkan produktivitas, efisiensi, dan efektivitasnya. Demi mencapai ketiga indikator penilaian kinerja tersebut, pemerintah melalui UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara melakukan perubahan kebijakan penganggaran dari tradisional

menjadi penganggaran berbasis kinerja.

Perubahan metode pengelolaan keuangan tradisional (non profit/asal anggaran dari pemerintah habis) oleh satker, menjadi penganggaran berbasis kinerja (not for profit/melakukan praktik bisnis yang sehat) memunculkan istilah *enterprising the government* atau mewirausahakan instansi pemerintah. Disebut demikian karena dengan basis kinerja, instansi pemerintah dapat lebih produktif dari segi kinerja serta diharapkan mampu memenuhi segala kebutuhan materialnya secara mandiri. Hal ini dapat terjadi jika satker, yang kemudian bertransformasi menjadi BLU mampu melaksanakan praktik bisnis yang sehat, atau dengan kata lain tidak mengalami kerugian dalam melaksanakan kegiatan operasionalnya.

Terkait dengan pengelolaan dana dan praktik bisnis yang sehat, idealnya BLU mampu berkembang lebih cepat jika dibandingkan dengan instansi swasta karena BLU menerima suntikan modal secara berkala dari pemerintah (APBN). Sayangnya dalam praktik di lapangan BLU justru sulit berkembang karena berbagai faktor yang memengaruhinya. Untuk mengatasi masalah tersebut, BLU dapat menggunakan aplikasi PPK BLU dalam penyusunan laporannya. Dengan demikian kinerja BLU dapat dipantau dari sisi bisnis kemudian dapat diambil tindakan untuk perkembangannya.

Pemberlakuan peraturan tersebut di Indonesia menjadi dasar perguruan tinggi untuk bersaing dalam menghadapi dampak globalisasi di segala bidang. Kegiatan organisasi dimotivasi dari keharusan perilaku mencari legitimasi, yang pada gilirannya dipengaruhi oleh norma-norma yang dibangun secara sosial. Agar organisasi dapat bertahan, mereka harus berinteraksi dengan lingkungan mereka dengan cara yang dianggap dapat diterima oleh berbagai konstituen mereka di lingkungan itu. Ini mengandaikan beberapa pemahaman kolektif tentang apa yang merupakan perilaku yang tepat (Dillard, Rigsby and Goodman, 2004)

Permasalahan yang timbul adalah dalam peraturan tersebut tidak dijelaskan tata kelola khususnya untuk pengelolaan keuangan PTN-BLU. Sampai saat ini, belum ditetapkan adanya standar pengelolaan keuangan yang dapat digunakan khususnya yang terkait dengan penyusunan laporan arus kas, pencatatan, dan laporan keuangan akhir tahun anggaran. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2015 yang merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 12 tahun 2012. Pada peraturan ini dijelaskan tentang Bentuk dan Mekanisme Pendanaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Layanan Umum.

PTN-BLU memiliki kewenangan untuk menentukan rujukan dalam pengelolaan keuangannya. Penyusunan laporan keuangan PTN-BLU wajib mencantumkan laporan posisi keuangan (neraca awal dan perubahannya), laporan aktivitas, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan. Dengan diterbitkannya Peraturan tersebut, maka dalam perencanaan anggaran perguruan tinggi harus dirancang dengan pendekatan yang berorientasi pada kinerja. Anggaran berbasis pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja dari perencanaan biaya ditetapkan. Pendekatan Kinerja disusun untuk mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja oleh pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik.

Peran pendidikan terhadap peningkatan kualitas sumberdaya manusia bisa dipengaruhi oleh institusi pendidikan. Semakin bagus kualitas institusi pendidikan

maka hal ini akan mempengaruhi kualitas pendidikan secara keseluruhan. Selain dikaitkan dengan sumber daya manusia, pendidikan ekonomi juga mampu menjelaskan mengenai tingkat efisiensi ekonomi didalam sebuah lembaga perguruan tinggi. Artinya adalah seberapa besar perguruan tinggi mampu menghasilkan dan mengelola keuangannya untuk mencapai tingkat kinerja keuangan yang baik.

Faktor yang mempengaruhi hal ini salah satunya adalah tingkat kinerja pengelolaan keuangan yang dimiliki oleh perguruan tinggi didalam membiayai setiap kegiatan operasional institusi. Hal ini terjadi karena pendapatan tertinggi PTN-BLU adalah dari jumlah mahasiswanya. Kinerja keuangan sebuah perguruan tinggi dikatakan baik apabila antara yang direncanakan sesuai dengan tingkat capaian dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan sehingga visi dan misi bisa terlaksana dengan baik. Tingkat dalam mengukur kinerja keuangan dengan current ratio adalah kemampuan perguruan tinggi untuk memenuhi kewajiban lancarnya yang segera harus dipenuhi. Suatu perguruan tinggi akan mampu mencapai tingkat kinerja keuangan yang baik apabila mempunyai aktiva lancar yang besar sehingga mampu memenuhi segala kewajiban lancarnya yang segera harus dipenuhi. Di dalam perguruan tinggi untuk menilai tingkat kinerja keuangan bisa dikatakan berhasil apabila perguruan tinggi tersebut mampu membiayai kewajiban lancarnya (misalnya hutang pegawai, hutang kepada pihak ketiga, dan pajak) dengan aktiva lancar (berupa kas, bank, piutang dll) yang dimiliki.

Teori kelembagaan telah menjadi salah satu paradigma dominan dalam studi tidak hanya organisasi, tetapi juga bidang kelembagaan lainnya dalam masyarakat manusia (ekonomi, politik, pendidikan, dll) di beberapa disiplin ilmu sosial (Hwang, Colyvas and Drori, 2019). Teori kelembagaan berperan penting dalam peningkatan struktur organisasi dan kinerja dengan menyeimbangkan peran pemangku kepentingan. (Karbhari, Alam and Rahman, 2020)

Interaksi dalam kelembagaan organisasi dengan berbagai pemangku kepentingan tentunya mendapat perhatian tersendiri dalam organisasi seperti dalam pengelolaan keuangan pendidikan yang berorientasi sosial. Pengelolaan keuangan menjadi perhatian khusus karena sebagai lini dalam "menopang" kinerja organisasi. Institusi yang efektif adalah institusi yang memperoleh legitimasi dalam tatanan sosial dengan mengikuti tekanan dan menggunakan strategi legitimasi untuk memvalidasi kesesuaian sosial dan finansial (Carpenter and Feroz, 2001). Perubahan yang mendasar dalam pengelolaan keuangan merupakan wujud dari adanya tuntutan publik terhadap akuntabilitas dan transparansi manajemen pemerintah, salah satunya adalah terkait dengan manajemen keuangan Negara.

Baridwan (2004:27) menegaskan tuntutan publik akan pemerintahan yang baik memerlukan adanya perubahan paradigma dan prinsip-prinsip manajemen keuangan, baik pada tahap penganggaran, implementasi maupun pertanggungjawaban. Hal ini menandakan perubahan paradigma pengelolaan keuangan merupakan suatu tuntutan yang perlu direspon oleh pemerintah, karena perubahan tersebut mengakibatkan manajemen keuangan menjadi semakin kompleks. Penekanan tersebut menunjukkan bahwa proses pengelolaan keuangan sangat diperlukan dalam manajemen pemerintahan. Ada beberapa faktor atau elemen yang berhubungan erat dengan kinerja seperti yang diungkapkan oleh Ruki (dalam Erminawati, 2007:25), mengatakan bahwa beberapa faktor atau elemen dalam manajemen kinerja yaitu sarana dan prasarana, proses kerja atau metode kerja, kemampuan sumber daya manusia, gairah kerja, motivasi sumber daya manusia, serta kualitas bahan baku dan bahan pembantu.

Berkaitan dengan money (uang/modal/dana) Soedjadi (dalam Adisasmita, 2009:35), mengatakan bahwa kegiatan apapun (operasional maupun non operasional pemerintah) tidak akan terlaksana dengan baik apabila tidak tersedia uang/dana atau anggaran yang cukup memadai. Apabila manusia dipandang sebagai faktor masukan (input) terpenting dalam manajemen untuk terlaksananya kegiatan manajerial, operasional dan non-operasional, maka tersedianya anggaran (biaya) juga merupakan input yang menentukan bagi terwujudnya kegiatan- kegiatan tersebut untuk mencapai hasil (output) yang konkrit pula.

Sarana dan prasarana sebagai faktor pendukung/penunjang lainnya dalam manajemen kinerja juga sangat penting (Moenir 1995:119) karena dapat mempercepat proses pelaksanaan pekerjaan sehingga dapat menghemat waktu, kualitas kerja lebih baik dan terjamin, dan meningkatkan produktivitas. Abdullahi et al. (2015) menemukan pengaruh signifikan antara sarana dan prasarana terhadap kinerja keuangan.

Universitas Negeri Makassar sebagai salah satu perguruan tinggi dengan pengelolaan keuangan BLU di Indonesia juga mengalami permasalahan yang sama. Pengamatan peneliti atas permasalahan kinerja pengelolaan keuangan yang dihadapi Universitas Negeri Makassar sebagai PTN-BLU meliputi kualitas sumber daya manusia, sumber dana dan pembiayaan (anggaran), sarana dan prasarana yang masih cukup rendah. Berdasarkan rasionalisasi tersebut maka dianggap penting untuk melakukan penelitian ini, sebagai penelitian ini merupakan studi kasus yang dilakukan pada Universitas Negeri Makassar, sehingga hasil penelitian nantinya tidak bisa digeneralisir pada organisasi.

Metode Penelitian

Penelitian ini juga menggunakan metode studi perbandingan (*Comparative Study*) dilakukan dengan cara membandingkan persamaan dan perbedaan sebagai fenomena untuk mencari factor-faktor apa/situasi bagaimana yang dapat menyebabkan timbulnya suatu peristiwa tertentu. Studi ini dimulai dengan mengadakan pengumpulan fakta tentang faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya suatu gejala tertentu, kemudian dibandingkan. Studi deskriptif dalam penelitian ini dimulai dengan cara mengidentifikasi variabel-variabel dari dua objek yang berbeda yaitu UNM saat menjadi Satker dan UNM saat menjadi BLU, baik itu dari aspek Dasar Penetapan Tarif Layanan, Pola Pelaporan Keuangan, Penerimaan, dan Pengeluaran Keuangan

Dalam penelitian ini teknik pengambilan sampel adalah purposive sampling, yaitu pengambilan sampel berdasarkan pada tujuan atau pertimbangan tertentu (Husaini Usman dkk, 1995: 15). Objek dalam penelitian ini adalah sistem Pengelolaan Keuangan di Universitas Negeri Makassar pada saat masih menerapkan system pengelolaan keuangan satker dan PK BLU dengan mencermati laporan keuangan tahun 2019-2021. Respondennya adalah tim keuangan UNM dan tim BLU UNM.

Sumber data dalam penelitian kualitatif deskriptif yaitu melalui wawancara, observasi, foto, dan lainnya. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu: 1) Sumber Data Primer, diperoleh melalui wawancara dan pengamatan langsung di lapangan. Sumber data primer merupakan data yang diambil langsung oleh peneliti kepada sumbernya tanpa ada perantara dengan cara menggali sumber asli secara langsung melalui responden. Sumber data primer dalam penelitian ini adalah Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran kas keuangan Universitas Negeri Makassar. 2) Sumber Data Sekunder, sumber data sekunder diperoleh melalui

dokumentasi dan studi kepustakaan dengan bantuan media cetak dan media internet serta catatan lapangan. Sumber data sekunder merupakan sumber data tidak langsung yang mampu memberikan data tambahan serta penguatan terhadap data penelitian.

Hasil Penelitian

Universitas Negeri Makassar tidak dapat dilepaskan dari sejarah berdirinya IKIP Ujung Pandang sebagai Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan (LPTK). Semula IKIP Ujung Pandang sebagai Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan (FKIP) dari Universitas Hasanuddin Makassar, yaitu berdasarkan SK Menteri Perguruan Tinggi dan Ilmu Pengetahuan (PTIP) 1 Agustus 1961 s.d 31 Agustus 1964, berdasarkan SK Menteri PTIP No. 30 Tahun 1964 Tanggal 1 Agustus 1961. September 1964 s.d. Januari 1965 berstatus IKIP Yogyakarta cabang Makassar, berdasarkan SK Menteri PTIP No. 154 Tahun 1965 Tanggal 1 September 1965. Pada tanggal 5 Januari s.d. 3 Agustus 1999, berstatus mandiridengan nama IKIP Makassar, berdasarkan SK Presiden Republik Indonesia No. 272 Tahun 1965 tanggal 5 Januari 1965. Pada fase itu, sejak 1 April 1972, IKIP Makassar berubah menjadi IKIP Ujungpandang dengan mengikuti perubahan nama Kotamadya Makassar menjadi Kotamadya Ujungpandang. Kemudian tanggal 4 Agustus 1999 sampai sekarang berstatus Universitas dengan nama Universitas Negeri Makassar (UNM) berdasarkan SK Presiden Republik Indonesia No. 93 Tahun 1999 tanggal 4 Agustus 1999.

UNM memiliki visi: sebagai pusat pendidikan, pengkajian dan pengembangan pendidikan, sains, teknologi, dan seni berwawasan kependidikan dan kewirausahaan. Misi UNM adalah: a) menyelenggarakan kegiatan tridharma untuk menghasilkan sumber daya manusia profesional dalam bidang kependidikan dan non-kependidikan yang berwawasan kewirausahaan; b) menciptakan iklim dan budaya akademik yang kondusif sesuai dengan prinsip tata kelola yang baik (*good university governance*); c) mengembangkan UNM menjadi universitas penelitian dan pengajaran (*teaching and research university*) yang dapat memenuhi kebutuhan pembangunan bangsa; d) memberikan layanan kepada masyarakat untuk peningkatan kualitas hidup masyarakat, bangsa, dan negara; dan e) mengembangkan jejaring dengan pemerintah, swasta, dan/atau institusi/lembaga/badan lain pada tingkat nasional dan internasional (Statuta UNM, 2018).

Tujuan UNM adalah: a) dihasilkannya pendidik dan tenaga kependidikan profesional; b) dihasilkannya sumber daya manusia profesional yang berwawasan kewirausahaan yang dapat diterima oleh masyarakat; c) meningkatnya kualitas penyelenggaraan pendidikan yang dapat menumbuhkembangkan kemampuan intelektual, emosional, dan sosial yang berbudi pekerti luhur; d) terwujudnya universitas yang mandiri dan bertata kelola baik (*good university governance*) yang akuntabel sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; e) dihasilkannya produk ilmu pengetahuan dan teknologi yang bernilai ekonomi tinggi untuk peningkatan kualitas hidup masyarakat, bangsa, dan negara; dan f) terwujudnya jejaring dengan pemerintah, swasta, dan/atau institusi/lembaga/badan lain pada tingkat nasional dan internasional. Moto UNM: Tetap Jaya dalam Tantangan (*always win the challenges*).

Organ UNM terdiri atas senat, rector, satuan pengawas internal, dan dewan penyantun. Senat merupakan organ yang menjalankan fungsi penetapan dan pertimbangan pelaksanaan kebijakan akademik. Rektor menjalankan fungsi penetapan kebijakan non-akademik dan pengelolaan UNM untuk dan atas nama Menteri. Satuan

Pengawas Internal menjalankan fungsi pengawasan non-akademik untuk dan atas nama Rektor. Dewan Penyantun menjalankan fungsi pertimbangan non-akademik dan membantu pengembangan UNM (Statuta UNM, 2018).

Universitas Negeri Makassar terdiri atas 9 fakultas dan 1 Program Pascasarjana. Fakultas yang dimaksud adalah Fakultas Matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam (FMIPA), Fakultas Teknik (FT), Fakultas Ilmu Pendidikan (FIP), Fakultas Ilmu Sosial (FIS), Fakultas Ilmu Keolahragaan (FIK), Fakultas Ekonomi (FE), Fakultas Bahasa dan Sastra (FBS), Fakultas Seni dan Desain (FSD), Fakultas Psikologi (FPsi). Perbandingan PK-Satker dengan PK-BLU Universitas Negeri Makassar disajikan pada Tabel 1

Tabel 1 Perbandingan Penegelolaan Keuangan Satke dan BLU

	Satker	BLU
Definisi	Satuan kerja adalah unit yang merupakan bagian dari suatu Kementerian/Lembagadan Non Kementerian Lembaga yang melaksanakan satu atau beberapa kegiatan dari suatu program pemerintah.	Badan Layanan Umum adalah instansi pemerintah yang menyediakan barang/atau jasa untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan prinsip efisiensi dan produktivitas.
Status Kepegawaian	PNS (pegawai negeri sipil)	Pegawai Negeri Sipil (PNS) Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)
Manajemen	Birokratis, hirarkis, rule and process oriented	- <i>Customer focus</i> - <i>Output oriented</i> -Manajemen ala bisnis
Budaya kerja	Administratif	Kinerja berdasarkan produktivitas
Kelembagaan	Bagian dari K/L, Struktural Eselonisasi jabatan	Agen K/L, Board management (Dewan Direksi) Advisory board (Dewas)
Sumber Dana	APBN	APBN dan Pendapatan Jasa Layanan
Pengelolaan Keuangan	Tidak boleh melampaui pagu anggaran Tidak memiliki saldo awal	Dapat melampaui pagu sesuai dengan ambang batas yang ditetapkan Memiliki saldo awal Anggaran dapat dipakai pada tahun berikutnya
Budgeting	Menyusun RKA-KL, DIPA	Menyusun RBA, RKA-KL dan DIPA

Berikut beberapa perbandingan ketersediaan standar operasional procedure (SOP) terkait pengelolaan keuangan UNM pada saat menjadi satker dan saat menerapkan PK BLU.

Tabel 2 Perbandingan SOP terkait Pengelolaan Keuangan

Satker	BLU
1. Pembayaran LS Pengadaan Barang, Daya dan Jasa	1. Pembayaran Pajak Terkait Kegiatan
2. Pembayaran Langsung Honorarium	2. Pencairan Anggaran Dana Rupiah Murni (RM)/TUP
3. Pembayaran Gaji	3. Pencairan Anggaran Dana Rupiah Murni (RM)/UP, GU
4. Kekurangan Gaji	5. Penerimaan Pembayaran Layanan Pendidikan
6. Pembayaran Uang Makan	7. Penerimaan Sewa Penggunaan Sarana dan Prasarana Gedung dan Lahan
8. Pembayaran Uang Duka Wafat/Tewas	7. Penerimaan Sewa Penggunaan Sarana dan Prasarana Gedung dan Lahan Berdasarkan Kontrak/Perjanjian Kerjasama
8. Penerimaan Pembayaran SPP	9. Pengajuan Hutang/Pinjaman Ke Pihak Lain
10. Penyusunan Laporan Bulanan Pelaksanaan Kegiatan PPSPM	11. Pengajuan Surat Perintah Pengesahan Pendapatan dan Belanja (SP3B) BLU
12. Penyusunan Laporan Bulanan Pelaksanaan Kegiatan PPK	13. Pengelolaan Idle Cash
14. Pembuatan Surat Permintaan Pembayaran (SPP) Dan Surat Perintah Membayar (SPM)	15. Pengelolaan Piutang
16. Pemeriksaan Kas Bulanan	17. Penyediaan Dana Operasional Kegiatan BLU
18. Pembayaran Atas Belanja Perjalanan Dinas Melalui Mekanisme UP	19. Penyusunan Tarif Layanan
20. Pengajuan Uang Persediaan Dana PNB	21. SOP RPD Harian/Mingguan/Bulanan
22. Pengajuan Uang Persediaan Dana Rupiah Murni	23. Sosialisasi Pengelolaan Keuangan
24. Pengajuan Ganti Uang Persediaan Dana PNB	
25. Pengajuan Ganti Uang Persediaan Dana RM	
26. Pembayaran Atas Belanja Perjalanan Dinas Melalui Mekanisme LS	
27. Prosedur Penagihan Atas Dana Block Grant	

Ada perbedaan mendasar antara pola pengelolaan keuangan berbasis satker dengan pola pengelolaan keuangan BLU (PPK-BLU). Satuan kerja ialah unit organisasi lini yang melaksanakan satu atau beberapa kegiatan Kementerian Negara/Lembaga Pemerintah Non Kementerian. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013, kepala satuan kerja memiliki kewenangan dan tanggung jawab dalam penggunaan anggaran (*spending unit*). Namun sejak terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan BLU, pemerintah menetapkan regulasi pola pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum (PK BLU) sebagai metode pengelolaan keuangan bagi satuan kerja yang telah

ditetapkan sebagai Badan Layanan Umum (BLU). Untuk menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum, satuan kerja instansi pemerintah wajib memenuhi tiga persyaratan utama yakni:

1. Persyaratan substantif yaitu penilaian dari segi bisnis utama (*core business*) organisasi. Persyaratan ini ditujukan untuk menilai apakah suatu instansi pemerintah menyelenggarakan pelayanan publik dengan menjual barang/menetapkan tarif dalam menyediakan quasi-barang publik sebagai pendapatan operasional.
2. Persyaratan teknis yaitu penilaian darisegi kesehatan dan kemampuan keuangan sehingga layak dikembangkan melalui mekanisme PPK-BLU.
3. Persyaratan administratif yaitu penilaian terhadap dokumen kelengkapan seperti antara lain laporan keuangan, rencana strategis bisnis, laporan audit dan standar pelayanan minimum.

Pada PK-BLU, UNM mengimplementasikan sistem remunerasi bagi pegawai BLU baik dosen maupun tenaga kependidikan. Remunerasi diberikan kepada pegawai BLU meliputi *Pay for Position* (P1), *Pay for Performance* (P2), *Pay for People* (P3), Honorarium, dan Remunerasi Ketigabelas. Pemberian remunerasi UNM berdasarkan grade dan nilai jabatan.

Grade dan nilai jabatan ditentukan berdasarkan analisis jabatan pada Universitas Negeri Makassar dengan menggunakan 10 (sepuluh) faktor pertimbangan yaitu: (1) kompetensi teknis; (2) kompetensi manajerial; (3) komunikasi; (4) lingkungan pekerjaan; (5) pedoman keputusan; (6) kondisi kerja; (7) wewenang; (8) tanggungjawab aset; (9) peran jabatan; dan (10) risiko. Dosen Biasa (DB) memiliki Nilai Jabatan sesuai dengan jabatan akademiknya. Demikian pula Pejabat Pengelola/Dosen dengan Tugas Tambahan (DT) memiliki Nilai Jabatan sesuai posisi jabatannya. Sedangkan Tenaga Kependidikan memiliki Nilai Jabatan sesuai grade dan posisi jabatannya.

Pembahasan

Unit-unit yang sudah mendapat predikat sebagai BLU diberi beberapa keistimewaan yang tidak dimiliki oleh satuan kerja pada umumnya diantaranya sebagai berikut: Pertama, BLU menganut pola anggaran fleksibilitas (*flexible budget*). Pola anggaran ini mengizinkan pemimpin BLU melakukan belanja lebih besar daripada yang ditetapkan dalam dokumen pelaksanaan anggaran. Besarnya ambang batas fleksibilitas anggaran tentunya ditetapkan terlebih dahulu dalam dokumen Rencana Bisnis Anggaran tahunan sebagai dokumen perencanaan dan penganggaran BLU. Dalam mekanisme PPK-BLU, pendapatan yang berasal dari jasa layanan dapat dikelola secara langsung untuk membiayai kegiatan operasional. Sebaliknya menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2007, Satuan kerja non-BLU, yang memiliki Penerimaan Negara Bukan Pajak, wajib menyetor secepatnya ke Kas Rekening Negara. Istimewanya, BLU hanya perlu melaporkan jumlah penerimaan sekaligus mempertanggungjawabkan belanja yang sudah dilakukan melalui Surat Perintah Pengesahan Pertanggungjawaban Belanja (SP3B) minimal sekali dalam tiga bulan (Per-30/PB/2011). Singkatnya, selain tidak diwajibkan untuk menyetor PNPB secara langsung ke rekening Kas Negara, BLU diberi kewenangan untuk melampaui pagu anggaran dalam rangka menambah volume output kegiatan dalam satu periode anggaran. Namun perlu digarisbawahi bahwa pengeluaran BLU

yang dapat dilampauinya yang sumber dananya berasal dari PNPB sesuai dengan ambang batas yang telah ditetapkan dalam dokumen Rencana Bisnis Anggaran (RBA).

Kedua, BLU dapat memiliki saldo akhir tahun sebagai surplus kas. Surplus BLU terjadi apabila terdapat selisih lebih antara pendapatan operasional dengan pengeluaran rutin dalam satu tahun anggaran. Selain itu, pemimpin BLU dapat memanfaatkan saldo awal sebagai uang muka kerja sehingga dalam proses pelayanan publik tidak mengalami kekuarangan sumberdaya sebelum dokumen pelaksanaan anggaran dapat direalisasikan pada awal tahun. Ketentuan tersebut jelas sangat berbeda dengan aturan dalam pengelolaan keuangan berbasis satker dimana satker wajib menyetorkan saldo akhir tahun anggaran ke rekening kas Negara pada akhir tahun anggaran.

Ketiga, meskipun dikelola bukan untuk mencari keuntungan, BLU memiliki kewenangan untuk menerapkan praktek-praktek bisnis yang sehat sama seperti halnya dengan organisasi yang berorientasi pada keuntungan. Hal itu secara implisit menekankan agar BLU dikelola dengan konsep manajerialisme agar mampu meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam pelayanan publik. Sehingga kemampuan managerial menjadi krusial dalam menjalankan roda organisasi untuk mencapai tujuan organisasi dalam penyediaan pelayanan publik. Selain itu, pemimpin BLU diberi kewenangan dalam hal pengelolaan investasi, pengelolaan kas, pengelolaan utang dan piutang, dan pengelolaan aset/barang. Harapannya, dengan semakin meningkatkan kemampuan keuangan, pemimpin BLU dapat meningkatkan kualitas layanan serta meningkatkan remunerasi sebagai imbalan atas kinerja pegawai. Untuk menjaga akuntabilitas publik dan menghindari *moral hazards*, BLU dilengkapi dengan dewan pengawas sebagai alat kelengkapan organisasi yang mewakili kepentingan pemerintah.

PPK-BLU adalah mekanisme baru dalam pengelolaan keuangan publik bagi peningkatan pelayanan umum. Konsepsinya, pelayanan publik akan semakin baik karena dikelola ala bisnis yang menekankan efisiensi dan efektivitas dalam pemakaian sumberdaya untuk menghasilkan layanan. Selain itu para pengelola BLU telah diberikan diskresi yang lebih luas untuk menerapkan praktek-praktek bisnis yang sehat sebagaimana yang diterapkan oleh korporasi bisnis.

Namun demikian terdapat tiga isu strategis dalam penerapan PPK-BLU. Pertama, isu yang diakibatkan oleh agensifikasi pelayanan publik. Menurut teori agensifikasi, pemerintah tidak lagi secara langsung berperan sebagai penyedia barang dan jasa kepada masyarakat khususnya quasi-public goods namun membentuk agen sebagai operator penyelenggara pelayanan publik yang dalam hal ini diperankan oleh BLU. Hubungan antara pemerintah dengan operator disebut sebagai purchasing- provider agreement sebuah kontrak kinerja yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai principal dan BLU sebagai penyedia layanan. Dalam hal ini, pemerintah menggunakan agen sebagai kepanjangan tangan pemerintah yang akan melaksanakan fungsi pemerintah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik. Tantangannya ialah bagaimana menerapkan gagasan dimaksud agar *tune-in* dengan struktur, budaya dan iklim organisasi yang berlaku di unit BLU yang masih kental dengan budaya kerja birokrasi.

Kedua, bagaimana membangun sistem pengelolaan kinerja (*performance management*) yang komprehensif namun aplikatif. Sebagaimana diketahui bahwa tujuan pembentukan BLU ialah meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Pertanyaannya ialah bagaimana mengetahui bahwa BLU sudah

mencapai tujuan yang diharapkan? Sebagai perbandingan, organisasi sektor privat mengukur keberhasilan organisasi dari pertumbuhan *profit* yang diperoleh setiap tahunnya. Sebaliknya, BLU dijalankan bukan dalam rangka mencari keuntungan namun memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. Hal ini merupakan tantangan sulit karena BLU diharapkan tidak hanya efisien dan efektif namun juga memperhatikan akses terhadap layanan dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Oleh karena itu perlu dilakukan pengelolaan kinerja yang komprehensif agar organisasi tidak hanya fokus kepada pendapatan, namun juga fokus kepada pengguna layanan (*customer-focus*) serta memperhatikan efisiensi proses bisnis dan kepuasan pegawai.

Ketiga, bagaimana pengaturan fleksibilitas keuangan agar berimplikasi positif terhadap peningkatan kapasitas fiskal. Meskipun terjadi kenaikan PNBP BLU, alokasi rupiah murni yang disalurkan ke BLU-BLU juga mengalami peningkatan yang cukup besar. Dari sisi akuntabilitas keuangan publik, perlu kiranya kajian mendalam terkait kenaikan pengeluaran BLU apakah sudah menunjukkan efisiensi dalam pelaksanaan anggaran. Apabila terjadi peningkatan PNBP BLU maka belanja agregat yang berasal dari Rupiah Murni secara logika mengalami penurunan. Singkatnya, peningkatan PNBP BLU belum secara langsung berpengaruh terhadap peningkatan kapasitas fiskal pemerintah. Isu ini menjadi tantangan nyata ke depan khususnya bagaimana meningkatkan kemandirian BLU melalui peningkatan pendapatan operasional sehingga mengurangi alokasi rupiah murni.

Pelaksanaan perubahan status BLU akan membawa pengaruh cukup besar bagi UNM. Salah satunya berdampak pada kinerja instansi, karena pola pengelolaan keuangan yang berubah. UNM yang sebelumnya merupakan PTN Sateker, seluruh pendapatannya, termasuk SPP mahasiswa harus masuk ke rekening negara (kementerian keuangan) terlebih dahulu sebelum digunakan. Salah satu kinerja instansi yang perlu diperhatikan adalah kinerja keuangan, karena sukses dan gagal nya pembentukan BLU dapat dilihat dari kinerja keuangannya. Untuk menganalisis kinerja keuangan suatu lembaga atau organisasi diperlukan ukuran-ukuran tertentu, dengan rasio keuangan dapat diketahui bagaimana kondisi kinerja keuangan suatu instansi atau organisasi dan juga rasio keuangan mampu mengukur hampir setiap aspek atau segi dari kinerja instansi, serta menyajikan informasi yang penting untuk menetapkan strategi yang digunakan oleh instansi atau organisasi untuk kedepannya. Rasio keuangan adalah kegiatan membandingkan angka-angka yang ada dalam laporan keuangan dengan cara membagi satu angka dengan angka lainnya. Perbandingan dapat dilakukan dengan membagi satu komponen dengan komponen lainnya dalam satu laporan keuangan. Kemudian angka yang diperbandingkan dapat berupa angka-angka dalam satu periode atau dari beberapa periode.

Pengukuran atau penilaian kinerja keuangan sektor publik dimaksudkan untuk memenuhi tiga tujuan. Pertama, bertujuan untuk membantu memperbaiki kinerja instansi tersebut. Ukuran kinerja dimaksudkan untuk membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran setiap program unit kerja. Dengan ini dapat memaksimalkan efisiensi dan efektivitas organisasi sektor publik tersebut dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kedua, bertujuan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan. Dengan mengukur kinerja keuangan instansi tersebut, dapat menjadi acuan dalam membuat keputusan kedepannya.

Ketiga, bertujuan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik,

serta memperbaiki komunikasi kelembagaan. Riyanto dalam Maharani, Anggit (2013:4) berpendapat bahwa dengan melakukan analisa rasio historis dari perusahaan yang bersangkutan selama beberapa periode, penganalisa dapat membuat penilaian atau pendapat yang lebih realistis. Oleh karena itu, analisis perkembangan kinerja keuangan dalam penelitian ini akan dilihat dari rasio keuangan dari tahun ke tahun atau disebut juga dengan Time Series Analysis.

Rasio-rasio dalam sektor publik non profit tidak identik dengan rasio-rasio keuangan sektor publik yang berorientasi pada profit ataupun sektor swasta. Hal ini disebabkan karena kinerja sektor publik non profit dilihat berdasarkan kualitas pelayanannya. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk menganalisis rasio keuangan meliputi: rasio pendapatan PNPB terhadap biaya operasional, rasio belanja pegawai, rasio belanja barang, rasio belanja modal, rasio perputaran aset tetap.

Teori agensifikasi melalui mekanisme pola pengelolaan keuangan BLU telah memberikan fleksibilitas keuangan yang cukup luas dalam menyelenggarakan pelayanan secara efektif, efisien dan menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Melalui pengaturan ini, pemimpin BLU diberikan diskresi yang lebih besar untuk mengelola organisasi secara ala bisnis. Meskipun dikelola bukan semata-mata untuk mencari keuntungan, BLU diharapkan melakukan efisiensi dan efektivitas dalam memberikan produk kepada pengguna layanan. Untuk mengawasi kepentingan pemerintah dan menjaga akuntabilitas pengelolaan keuangan publik, dibentuk Dewan Pengawas yang berfungsi sebagai *advisory board* untuk mengawasi direksi dalam menjalankan roda organisasi.

Namun demikian, agensifikasi pelayanan publik bukan merupakan hubungan keagenan yang ideal karena cenderung bersifat relational. Hal itu terjadi karena institusi BLU selaku agen memiliki status hukum yang tidak terpisah dari kementerian/lembaga induk. Selain itu, pada umumnya output yang dihasilkan BLU bersifat sangat kualitatif dan sulit diukur sehingga penerapan kontrak kinerja kadang hanya bersifat formalitas tanpa aturan yang mengikat kedua belah pihak. Bilamana pemimpin BLU tidak dapat memenuhi target yang ditetapkan, Kementerian/Lembaga sebagai *principal* belum memiliki mekanisme dalam memberikan ganjaran atas kinerja pemimpin BLU terkait. Oleh karena itu, perlu redefinisi gagasan agensifikasi, membangun sistem pengelolaan kinerja yang komprehensif dan mekanisme baru dalam pengalokasian rupiah murni berupa subsidi atau bantuan operasional.

Terkait remunerasi, pemberian remunerasi didasarkan pada Keputusan Menteri Keuangan (KMK) Nomor 80/KMK.05/2021 tanggal 26 Februari 2021 tentang Penetapan Remunerasi bagi Pejabat Pengelola, Dewan Pengawas, dan Pegawai BLU Universitas Negeri Makassar pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Remunerasi adalah imbalan yang dapat berupa gaji, insentif, honorarium, remunerasi ketigabelas, remunerasi tunjangan hari raya, dan tunjangan lainnya yang diberikan kepada Pejabat Pengelola, Dewan Pengawas, dan Pegawai Badan Layanan Umum (BLU) berdasarkan tugas dan tanggung jawab serta capaian kinerja berdasarkan profesionalisme.

Metode Pengukuran dan Penilaian Kinerja bagi Pejabat Pengelola, Dewan Pengawas, dan Pegawai Badan Layanan Umum Universitas Negeri Makassar dapat dilakukan perubahan sesuai dengan dinamika pelaksanaan, kebutuhan serta perkembangan tugas dan fungsi BLU UNM pada Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi Republik Indonesia. Pegawai BLU dapat mengusulkan penambahan komponen pada Rubrik Kinerja Remunerasi beserta

besaran poin kinerja melalui Unit Kerja masing-masing kepada Tim Remunerasi UNM melalui Wakil Rektor Bidang Umum dan Keuangan. Usulan yang disetujui Pimpinan BLU dapat dimasukkan ke dalam rubrik remunerasi pada tahun anggaran berikutnya.

Kesimpulan

Perguruan Tinggi Negeri (PTN) termasuk UNM sebagai institusi pencetak tenaga kerja kompeten di masa depan, dengan perubahan status menjadi Badan Layanan Umum (BLU), dengan penerapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) penganggaran berbasis kinerja akan semakin dimantapkan karena adanya fleksibilitas dalam pengelolaan PNBPN. Dengan adanya perubahan status tersebut, maka akan terjadi perubahan mengenai sistem akuntansi yang terdapat pada BLU sebelum dan sesudah berlakunya PPK-BLU, perubahan ini meliputi perubahan dari penganggaran tradisional menjadi penganggaran berbasis kinerja, serta dari basis kas menjadi basis aktual.

Daftar Pustaka

- Adisasmita, R. (2009). *Manajemen Keuangan Daerah. Pusat Pengembangan Keuangan dan Ekonomi Daerah (PPKED)*. Fakultas Ekonomi Universitas Hasanuddin: Makassar.
- Baridwan, Z. (2004) *Intermediate Accounting” Pengantar Akuntansi: Buku 2, Edisi 21*. Salemba Empat: Jakarta.
- Carpenter, V. L. and Feroz, E. H. (2001) „Institutional theory and accounting rule choice: An analysis of four US state governments” decisions to adopt generally accepted accounting principles”, *Accounting, Organizations and Society*, 26(7–8), pp. 565–596. doi: 10.1016/S0361-3682(00)00038-6.
- Dillard, J. F., Rigsby, J. T. & Goodman, C. (2004) „The making and remaking of organization context: Duality and the institutionalization process”, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 17(4), pp. 506–542. doi: 10.1108/09513570410554542.
- Hwang, H., Colyvas, J. A. & Drori, G. S. (2019). The proliferation and profusion of actors in institutional theory”, *Research in the Sociology of Organizations*, 58, pp. 3–20. doi: 10.1108/S0733-558X20190000058002
- Karbhari, Y., Alam, M. K. & Rahman, M. M. (2020) „Relevance of the application of institutional theory in Shariah governance of Islamic banks”, *PSU Research Review*, ahead-of-p(ahead-of-print). doi: 10.1108/prr-05-2020- 0015.
- Martinez, R. J. & Dacin, M. T. (1999). Efficiency motives and normative forces: Combining transactions costs and institutional logic”, *Journal of Management*, 25(1), pp. 75–96. doi: 10.1177/014920639902500104
- Statuta Universitas Negeri Makassar. Tahun 2018.