



SKRIPSI

**PENGELOLAAN KEUANGAN PERGURUAN TINGGI NEGERI
SEBAGAI BADAN LAYANAN UMUM DALAM PERSPEKTIF HUKUM
KEUANGAN NEGARA**

*FINANCIAL MANAGEMENT STATE FOR UNVERSITIES AS A PUBLIC
SERVICE BODY IN THE PERCEPECTIVE OF STATE FINANCIAL LAW*

ALBERTO SITANGGANG

NIM. 150710101424

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2019



SKRIPSI

**PENGELOLAN KEUANGAN PERGURUAN TINGGI NEGERI SEBAGAI
BADAN LAYANAN UMUM DALAM PERSPEKTIF HUKUM
KEUANGAN NEGARA**

*FINANCIAL MANAGEMENT STATE FOR UNVERSITIES AS A PUBLIC
SERVICE BODY IN THE PERCEPECTIVE OF STATE FINANCIAL LAW*

ALBERTO SITANGGANG

NIM. 150710101424

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2019

MOTTO

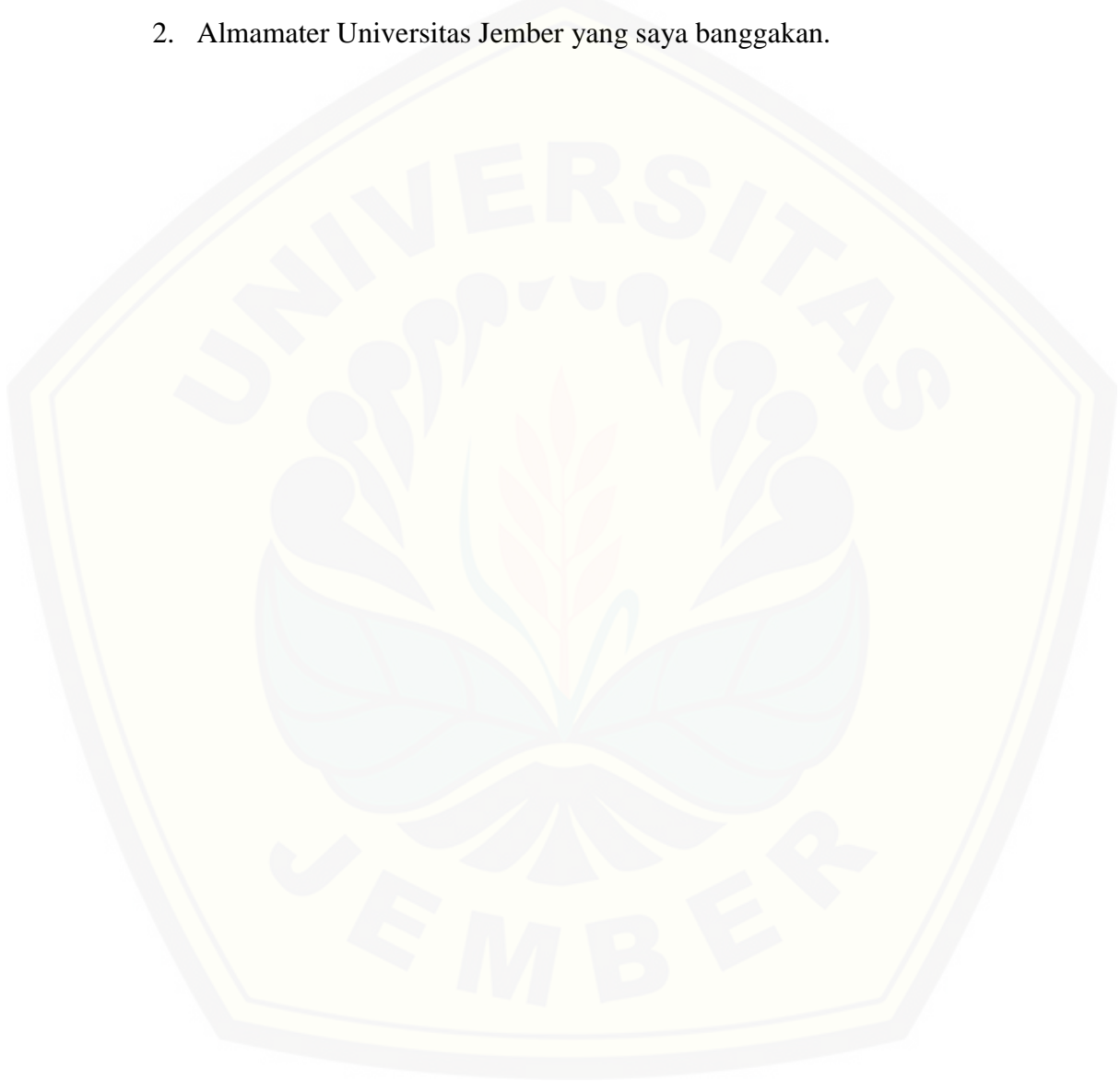
“Membangun kemuliaan masa depan”¹



¹Diakses pada 4 desember 2019 <https://ub.ac.id/id/about/ub-brand/>

PERSEMBAHAN

1. Bapak Parluhutan Sitanggang dan Mamak Darna Hotma Silitonga yang mendukung dan senantiasa mendoakan.
2. Almamater Universitas Jember yang saya banggakan.



PERSYARATAN GELAR

**PENGELOLAAN KEUANGAN PERGURUAN TINGGI NEGERI
SEBAGAI BADAN LAYANAN UMUM DALAM PERSPEKTIF HUKUM
KEUANGAN NEGARA**

*FINANCIAL MANAGEMENT STATE FOR UNVERSITIES AS A PUBLIC
SERVICE BODY IN THE PERCEPECTIVE OF STATE FINANCIAL LAW*

SKRIPSI

Untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum dalam Program Studi Ilmu Hukum pada
Fakultas Hukum Universitas Jember

**ALBERTO SITANGGANG
NIM.150710101424**

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

Jember, Desember 2019

SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI

TANGGAL,

Oleh :

Pembimbing Utama,

Totok Sudaryanto S.H., M.S.
NIP: 195701221982031002

Pembimbing Anggota,

Nurul Laili Fadhilah, S.H., M.H.
NIP: 198707132014042001

PENGESAHAN

Skripsi ini dengan judul:

**PENGELOLAAN KEUANGAN PERGURUAN TINGGI NEGERI
SEBAGAI BADAN LAYANAN UMUM DALAM PERSPEKTIF HUKUM
KEUANGAN NEGARA**

*FINANCIAL MANAGEMENT STATE FOR UNVERSITIES AS A PUBLIC
SERVICE BODY IN THE PERCEPECTIVE OF STATE FINANCIAL LAW*

Oleh

**ALBERTO SITANGGANG
150710101424**

Pembimbing Utama

Pembimbing Anggota

**Totok Sudaryanto S.H., M.S.
NIP: 195701221982031002**

**Nurul Laili Fadhilah, S.H.,M.H.
NIP: 198707132014042001**

Mengesahkan:

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS NEGERI JEMBER
FAKULTAS HUKUM
DEKAN,**

**Dr.Nurul Ghufron S.H.,M.H
NIP.197409221999031003**

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji pada:

Hari :

Tanggal :

Bulan :

Tahun :

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember :

Panitia Penguji,

Ketua DosenPenguji

Sekretaris Dosen Penguji

Eddy Mulyono, S.H, M.Hum.

Ida Bagus Oka Ana, S.H, M.M.

NIP: 196802191992011001

NIP: 196011221989021001

Dosen Anggota Penguji :

Totok Sudaryanto. S.H., M.S.

(.....)

NIP: 195701221982031002

Nurul Laili Fadhilah, S.H., M.H.

(.....)

NIP: 198707132014042001

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

NAMA : ALBERTO SITANGGANG

NIM : 150710101424

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah dengan judul pengelolaan keuangan **PENGELOLAAN KEUANGAN PERGURUAN TINGGI NEGERI SEBAGAI BADAN LAYANAN UMUM DALAM PERSPEKTIF HUKUM KEUANGAN NEGARA** adalah benar hasil karya sendiri, kecuali jika disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, seta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya tanpa tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan itu tidak benar.

Jember_ Desember 2019

ALBERTO SITANGGANG

NIM: 150710101424

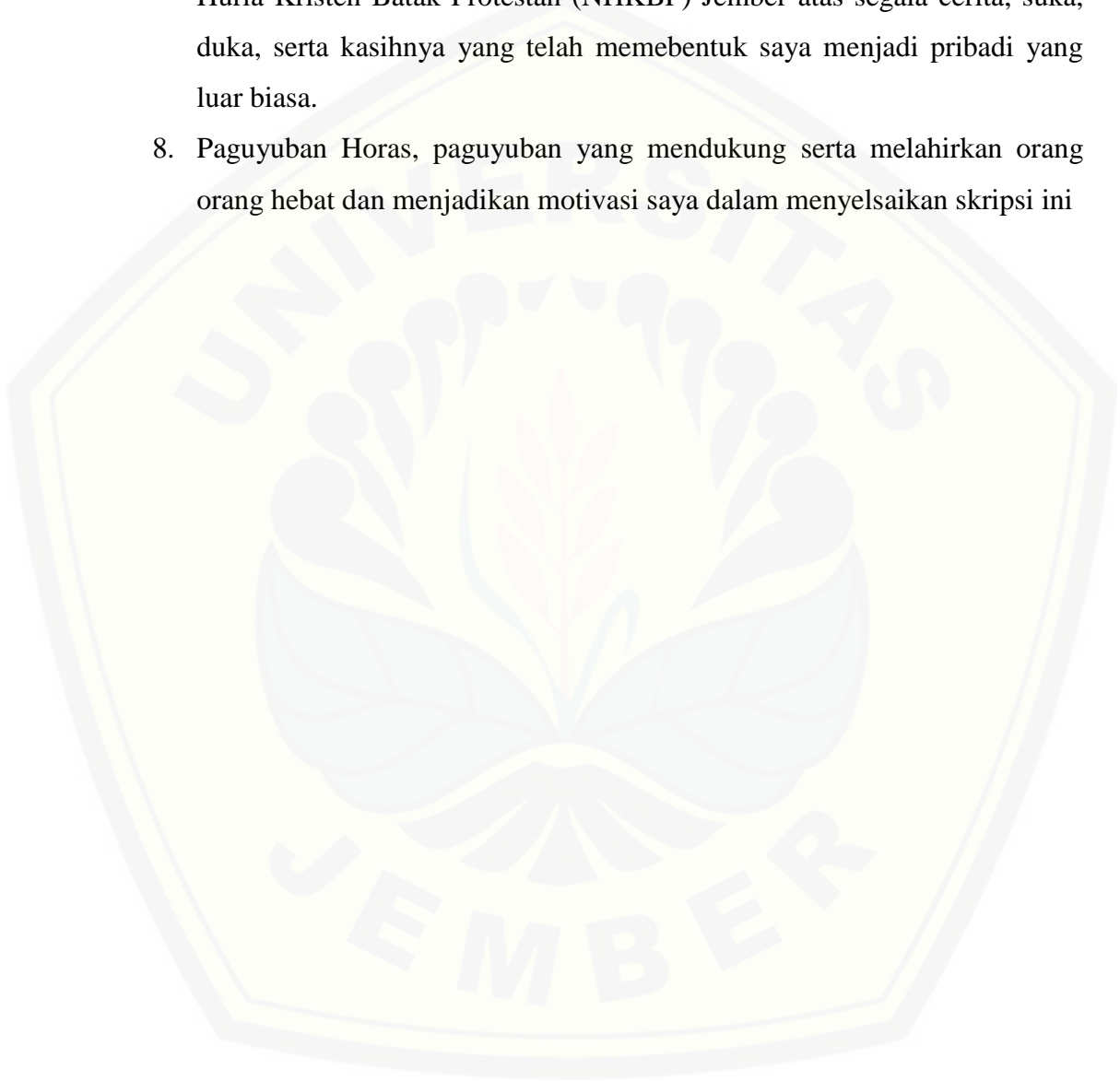
KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yesus yang dengan penyertaan-Nya, skripsi dapat diselesaikan dengan baik, serta tidak lupa salam hormat penulis haturkan kepada seluruh keluarga, para Dosen Fakultas Hukum Universitas Jember, fakultas hukum jember dan para teman. Skripsi diajukan untuk memenuhi salah satu syarat menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum dan guna memperoleh gelar Sarjana Hukum. Skripsi ini adalah hasil kerja keras, serta ketelitian serta dorongan, semangat dan bantuan dari semua pihak baik secara material maupun moral sehingga skripsi yang berjudul **“PENGELOLAAN KEUANGAN PERGURUAN TINGGI NEGERI SEBAGAI BADAN LAYANAN UMUM DALAM PERSPEKTIF HUKUM KEUANGAN NEGARA”** dapat diselesaikan dengan baik.

Pada kesempatan ini, disampaikan rasa hormat dan terimakasih kepada

1. Bapak Totok Sudaryanto. S.H., M.S. sebagai dosen pembimbing yang telah banyak meluangkan waktu dalam mengarahkan saya, memberikan ilmu dan nasehat serta mendampingi penulis hingga terselesaikannya skripsi ini.
2. Ibu Nurul Laili Fadhilah, S.H., M.H., sebagai dosen pembimbing yang telah berkenan memberikan nasehat serta ilmu yang bermanfaat dan selalu sabar membimbing penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
3. Bapak Eddy Mulyono, S.H, M.Hum. sebagai ketua panitia penguji skripsi yang telah meluangkan waktu untuk menguji dan memberikan masukan yang sangat berarti bagi skripsi ini.
4. Bapak Ida Bagus Oka Ana, S.H, M.M. sebagai sekretaris penguji yang telah meluangkan waktu untuk menguji dan memberikan arahan yang sangat berarti bagi skripsi ini.
5. Seluruh Ibu/Bapak Dosen bagian Hukum penyelenggaraan negara, yang telah memberikan pendidikan, pengarahan, serta motivasi selama melaksanakan masa perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Jember.

6. Seluruh teman-teman Fakultas Hukum Universitas Jember, khususnya angkatan Tahun 2015 atas segala semangat, dukungan, dan kebersamaan selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Jember.
7. Abang, Kakak, teman-teman, dan Adik-adikku terkasih Naposobulung Huria Kristen Batak Protestan (NHKBP) Jember atas segala cerita, suka, duka, serta kasihnya yang telah memebentuk saya menjadi pribadi yang luar biasa.
8. Paguyuban Horas, paguyuban yang mendukung serta melahirkan orang orang hebat dan menjadikan motivasi saya dalam menyelsaikan skripsi ini



RINGKASAN

Reformasi administrasi publik makin nyata di berbagai negara termasuk di Indonesia salah satu dari reformasi yang paling menonjol adalah pergeseran pengelolaan keuangan tradisional ke sistem pengelolaan keuangan berbasis kinerja, undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang menekankan anggaran berbasis kinerja, yang memberikan landasan penting bagi orientasi baru di Indonesia.

Seiring dengan reformasi keuangan dan layanan publik belakangan ini, ada perhatian luar biasa dari pemerintah untuk membenahi pelayanan publik sebagaimana yang diinginkan oleh masyarakat. Usaha membenahi layanan publik dijawab oleh pemerintah dengan melahirkan PP No 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. salah satu dari instansi pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya memberikan pelayanan kepada masyarakat adalah instansi pendidikan tinggi / Perguruan Tinggi Negeri. Pemerintah memberikan Otonomi kepada PTN untuk menerapkan Pola pengelolaan Badan Layanan Umum dan Badan Hukum. Saat ini PTN yang menerapkan BLU masih menimbulkan berbagai permasalahan, PTN yang berstatus BLU diberi wewenang untuk memungut biaya pendidikan dari masyarakat dan mengelola secara langsung pendapatan tersebut pengelolaan secara langsung ini yang menjadi permasalahan dalam pelaksanaan BLU. Berdasarkan uraian di atas muncul isu hukum yakni bagaimana Pola Pengelolaan Keuangan pada PTN Universitas Brawijaya sudah sesuai dan apa akibat hukum terhadap pengelolaan keuangan negara pada PTN sebagai Badan Layanan Umum.

Tujuan penulisan skripsi ini terdiri dari tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum skripsi ini adalah melengkapi dan memenuhi tugas pokok akademis untuk meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember dan untuk menambah ilmu pengetahuan serta mengembangkan pemikiran bagi masyarakat luas. Tujuan khusus penulisan skripsi ini adalah mengkaji pola pengelolaan keuangan negara pada Perguruan Tinggi Negeri sebagai Badan Layanan Umum. Tipe penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah penelitian yuridis normative (*legal approach*). Penulis menggunakan pendekatan

perundang-undangan (*stapelaksanatute approach*) serta pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Hasil dari penelitian skripsi adalah pertama yakni pola pengelolaan keuangan negara pada Universitas Brawijaya sebagai Perguruan Tinggi Negeri yang menerapkan pengelolaan Badan Layanan Umum. Penerapan pengelolaan *ala*-BLU pada PTN Universitas Brawijaya berjalan sesuai dengan aturan yang telah diatur dalam Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara telah memenuhi persyaratan-persyaratan yaitu rencana kerja, dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja Badan Layanan Umum. Kedua mengenai akibat hukum terhadap pengelolaan keuangan negara pada Perguruan Tinggi Negeri sebagai Badan Layanan Umum, adanya pengelolaan keuangan yang dapat dilakukan secara langsung oleh PTN yang menyandang status BLU dengan demikian terjadi inkonsistensi pada pelaksanaan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum terhadap Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan Negara yang seharusnya pelaksanaan pola pengelolaan keuangan BLU tidak dapat langsung digunakan karena harus melalaui pelaporan kas umum negara.

Kesimpulan dari skripsi ini adalah universitas brawijaya sebagai PTN yang menerapkan pengelolaan *ala*-BLU sudah berjalan sesuai dengan aturan yang ada dapat dilihat dengan adanya rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan laporan kinerja BLU, akibat hukum pengelolaan keuangan pada PTN yang menerapkan pengelolaan keuangan *ala*-BLU adalah terjadinya inkonsistensi pada aturan yang dapat dilihat dengan adanya pengelolaan pendapatan pada BLU yang dapat langsung digunakan padahal yang seharusnya BLU wajib terlebih dulu melaporkan pendapatannya pada kas umum negara. Adanya ikonsistensi pada pengelolan terhadap BLU tidak akan terjadi apabila aturan yang dibentuk oleh legislatif dan eksekutif tidak saling berbenturan dengan adanya hal ini perlu mengkaji kembali UU perbendeharaan negera dengan peraturan pelaksanaannya.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL DEPAN	i
HALAMAN SAMPUL DALAM	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN	iv
HALAMAN PERSYARAT GELAR	v
HALAMAN PERSETUJUAN	vi
HALAMAN PENGESAHAN	vii
HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI	viii
HALAMAN PERNYATAAN	ix
HALAMAN KATA PENGANTAR	x
HALAMAN RINGKASAN	xi
HALAMAN DAFTAR ISI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Rumusan Masalah	6
1.3 Tujuan Penelitian	6
1.3.1 Tujuan Umum.....	6
1.3.2 Tujuan Khusus.....	6
1.4 Metode Penelitian	6
1.4.1 Tipe penelitian	7
1.4.2 Pendekatan Masalah.....	7
1.4.3 Sumber Bahan Hukum	8
1.4.4 Analisa Bahan Hukum	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
2.1. Keuangan Negara	11
2.1.1 Pengertian Keuangan Negara	11
2.1.2 Sumber-sumber Keuangan Negara.....	13
2.1.3 Jenis Penerimaan Keuangan Negara.....	14
2.2 Badan Layanan umum	16
2.2.1 Pengertian, Tujuan, dan Asas Badan Layanan Umum	16
2.2.2 Persyaratan, Penetapan, dan Pencabutan Badan Layanan Umum ...	17

2.2.3 Standar dan Tarif Layanan.....	19
2.2.4 Pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum.....	20
2.3 Perguruan Tinggi Negeri.....	26
2.3.1 Pengertian Perguruan Tinggi Negeri.....	26
2.3.2 Tata Kelola Perguruan Tinggi Negeri Badan Layanan Umum.....	26
BAB III Pembahasan	27
3.1 Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Pada Perguruan . Tinggi Negeri Universitas Brawijaya.....	29
3.2 Akibat Hukum Terhadap Pola Pengelolaan Keuangan Negara Pergu- ruan Pada Tinggi Negeri Sebagai Badan Layanan Umum.....	52
Bab IV Penutup	60
4.1 Kesimpulan	60
4.2 Saran.....	60
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	

BAB I PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pelaksanaan reformasi administrasi publik makin nyata di berbagai negara termasuk Indonesia. Doktrin *New Public Management (NPM)/Reinventing Government* yang didasarkan atas pengalaman negara-negara Eropa, Amerika Serikat, Australia, dan Selandia Baru secara berangsur-angsur diadopsi ke dalam manajemen pemerintahan di berbagai negara termasuk Indonesia. Perubahan manajemen pemerintahan dalam *new public* dari penataan kelembagaan (*Institutional Arrangement*), reformasi kepegawaian (*Civil Servant Reform*), dan reformasi pengelolaan keuangan negara (*New Management Reform*).²

Salah satu dari reformasi yang paling menonjol adalah pergeseran dari pengelolaan keuangan tradisional ke sistem pengelolaan keuangan berbasis kinerja. Untuk sistem pengelolaan tradisional, perjalanannya anggaran cenderung mengutamakan sistem dan prosedur, birokratis yang tidak efisien, pemberian layanan yang lambat serta tidak efektif. Sedangkan pada sistem pengelolaan berbasis kinerja lebih berorientasi pada kinerja dan hasil. Oleh karena itu, maka diperlukan suatu perubahan dalam rangka proses pembelajaran yang lebih rasional untuk mempergunakan sumber daya yang dimiliki pemerintah mengingat tingkat kebutuhan dana yang makin tinggi, sementara sumber dan yang tersedia tetap terbatas. Hal ini semakin mendesak lagi dengan kenyataan bahwa beban pembiayaan pemerintahan yang bergantung pada pinjaman, semakin dituntut pengurangannya demi keadilan antar generasi. Dengan demikian, pilihan rasional oleh publik sudah seharusnya mampu menyeimbangkan prioritas dengan kendala dana yang tersedia. Pemerintah dianjurkan untuk melepaskan diri dari birokrasi klasik, dengan mendorong organisasi dan pegawai agar lebih fleksibel, dan

² Mahmudi, 2003, *New Public Management Pendekatan Manajemen Baru Manajemen Sektor Publik* Jurnal Bisnis & Manajemen vol 6 No. 1

menetapkan tujuan seta target organisasi secara lebih jelas sehingga memungkinkan pengukuran hasil.³

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang menekankan anggaran berbasis kinerja, yang memberikan landasan penting bagi orientasi baru di Indonesia. Peraturan keuangan negara tersebut telah merubah mindset atau pola pikir yang lebih efisien, profesionalitas, akuntabel, dan transparan, dengan melakukan perubahan dari penganggaran tradisional menjadi penganggaran berbasis kinerja, yang membuka koridor bagi penerapan basis kinerja di lingkungan pemerintah. Adanya basis kinerja ini, arah penggunaan dana pemerintah menjadi lebih jelas dari hanya membiayai input dan proses menjadi berorientasi pada output. Selanjutnya, Pergeseran sistem pengelolaan keuangan tradisional ke sistem pengelolaan keuangan berbasis kinerja kemudian diakomodir melalui suatu dasar hukum yaitu dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara. Undang-undang tersebut merupakan jalan bagi adanya penerapan keuangan berbasis kinerja di lingkungan pemerintah. Pengelolaan keuangan berbasis kinerja ini secara eksplisit tercantum dalam Pasal 68 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara,

“Badan layanan umum dibentuk untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.”

dan Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara,

“setiap badan layanan umum wajib menyusun rencana kerja dan anggaran tahunan.”

dimana dalam Pasal-pasal tersebut instansi pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya memberi pelayanan kepada masyarakat (seperti layanan kesehatan, pendidikan, pengelolaan kawasan, dan lisensi) dapat menerapkan pola pengelolaan keuangan yang fleksibel dengan menonjolkan produktifitas, efisiensi,

³Maynihan, Donald dan Sanjay K Pandey, 2003, *Testing a Model of Public Sector Performance: How Does Management Matter ?*, Diakses pada 22 April 2019, <http://www.resources.bnet.com>

dan efektivitas instansi pemerintah yang menjalankan ketentuan pada Pasal-pasal tersebut kemudian disebut sebagai Badan Layanan Umum (BLU). Dijalankannya Badan Layanan Umum ini diharapkan menjadi contoh konkrit yang menonjol dari penerapan manajemen keuangan berbasis pada hasil kinerja.⁴

Prinsip-prinsip yang tertuang dalam kedua Undang-Undang tersebut menjadi dasar instansi pemerintah untuk menerapkan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum. Badan Layanan Umum diharapkan dapat menjadi langkah awal dalam pembaharuan manajemen keuangan sektor publik, demi demi meningkatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

Seiring dengan reformasi keuangan dan layanan publik beberapa belakangan ini, ada perhatian yang luar biasa dari pemerintah untuk membenahi pelayanan publik sebagaimana yang diinginkan oleh masyarakat. Usaha membenahi layanan publik ini dijawab oleh Pemerintah dengan melahirkan PP No. 23 Tahun 2005 yang sekarang telah diubah menjadi PP No. 74 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum dan beberapa peraturan yang berkaitan dengan layanan publik/masyarakat yang lahir setelah tahun 2005. Akan halnya BLU, sebagai institusi pemerintah yang fokus terhadap pelayanan publik yang lahir paska ditetapkannya PP tersebut telah mengalami perkembangan yang cukup pesat dalam beberapa tahun terakhir ini baik ditinjau dari pendapatan, aset yang mereka peroleh hingga pelayanan yang mereka berikan terhadap masyarakat.⁵

Badan layanan umum pada dasarnya adalah alat untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik melalui penerapan manajemen keuangan yang berbasis pada hasil, profesionalitas, akuntabilitas, dan transparansi. Untuk dapat menjadi Badan layanan umum, suatu instansi harus memenuhi tiga persyaratan pokok, yaitu persyaratan substantif, yang terkait dengan penyelenggaraan layanan umum, persyaratan teknis yang terkait dengan kinerja pelayanan dan kinerja keuangan, serta persyaratan administratif terkait dengan terpenuhinya dokumen seperti pola

⁴Mediya Lukman, *Badan Layanan Umum dari Birokrasi Menuju Korporasi*, Bumi Aksar, Jakarta, 2013, hlm.20

⁵ *Op cit*, Mediya Lukman, 183.

tata kelola, rencana strategis bisnis, standar layanan minimal, laporan keuangan pokok, dan laporan audit/bersedia untuk diaudit. Melalui konsep pola pengelolaan keuangan Perguruan tinggi negeri sebagai Badan layanan umum diharapkan dapat meningkatkan *professionalisme*, mendorong *enterpreneureship*, transparansi, dan akuntabilitas dalam rangka pelayanan publik, sesuai dengan tiga pilar yang diharapkan dari pelaksanaan Pejabat pengelola keuangan badan layanan umum (PPK-BLU) ini, yaitu mempromosikan peningkatan kinerja pelayanan publik, fleksibilitas pengelolaan keuangan dan tata kelola yang baik

Dalam PP No. 23 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan badan layanan umum dinyatakan tegas bahwa badan layanan umum merupakan instansi pemerintah yang menyediakan layanan barang dan jasa tanpa mengutamakan mencari keuntungan. Dengan melihat misi dan motif ini bisa dilihat bahwa sebenarnya badan layanan umum adalah sebuah entitas publik yang bersifat nirlaba (*nonprofit*) ataupun bisa juga disebut dengan tanpa mengutamakan pencarian keuntungan. Penjelasan PP No.23 Tahun 2005 secara tegas menyatakan bahwa satuan kerja instansi di lingkungan pemerintah yang melaksanakan tugas operasional pelayanan publik seperti kesehatan, pendidikan, dan lain sebagainya telah berkembang luas dalam bentuk agensifikasi yang tidak dikelola dalam sistem birokrasi murni tapi diselenggarakan oleh instansi yang dikelola ala bisnis.⁶

Salah satu dari instansi pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya memberi pelayanan kepada masyarakat adalah instansi pendidikan tinggi/perguruan tinggi negeri. Dikeluarkannya UU No.12 tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi yang juga mengatur masalah otonomi (nonakademik) perguruan tinggi sebagai tata kelola dan keuangan.⁷ Aturan mengenai tata kelola perguruan tinggi dijabarkan pada bagian kelima Pasal 62-68 UU No. 12 tahun 2012 Pendidikan Tinggi ini dalam Pasal tersebut disebut bahwa perguruan tinggi memiliki otonomi (nonakademik) dalam hal organisasi, keuangan,

⁶ *Ibid*, hlm.228

⁷ *Ibid*, hlm.241

kemahasiswaan, ketenagaan, dan sarana prasarana.⁸ Tidak hanya itu, UU tersebut membagi dengan tegas dua bentuk penyelenggaraan otonom Perguruan tinggi negeri, yakni dalam bentuk Perguruan tinggi negeri dalam bentuk Badan layanan umum dan Badan Hukum.⁹

Pemberian fleksibilitas kepada PTN yang telah ditetapkan sebagai BLU ini dalam pengelolaan keuangan ini tidak serta merta diperbolehkan membebani kemampuan masyarakat tetapi harus tetap pada prinsip demi efektifitas dan efisiensi terhadap pelayanan publik, hal ini dapat dilihat pada ketentuan Pasal 8 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, yang mengharuskan kepada PTN yang melaksanakan keuangannya melalui PK-BLU dalam penyusunan Standar Layanan Minimum harus mempertimbangkan kualitas layanan, pemerataan dan kesetaraan layanan, biaya serta kemudahan untuk mendapatkan layanan.¹⁰

Saat ini penerapan pengelolaan keuangan berbasis kinerja melalui badan layanan umum pada perguruan tinggi negeri masih menimbulkan berbagai permasalahan. Irjen Kemendikbud Haryono mengatakan, perguruan tinggi negeri yang berstatus badan layanan umum memang memiliki hak istimewa ketimbang perguruan tinggi negeri yang berstatus badan hukum perguruan tinggi negeri berstatus badan layanan umum ini diberi wewenang agak longgar memungut biaya biaya pendidikan dari masyarakat. Termasuk membuat kerjasama penelitian atau sejenisnya dengan pihak lain¹¹ Sekilas bukan uang negara (Anggaran Pendapatan Belanja Negara yang diselewengkan, tetapi uang masyarakat atau uang rekanan kampus. Pada saat ini terdapat dua puluh lima (25) perguruan tinggi negeri yang berstatus badan layanan umum.¹²

Berdasarkan uraian peristiwa di atas, penulis tertarik untuk mengkaji dan menganalisis peristiwa tersebut dalam bentuk skripsi dengan judul :

⁸ *Ibid*, hlm.243

⁹ *Ibid*, hlm.242

¹⁰ Tutus Wibowo, 2009, Perguruan Tinggi Jadi BLU Siapa yang Untung, Diakses pada 22 April 2019, <https://www.its.ac.id/news/2009/10/20/perguruan-tinggi-jadi-blu-siapa-yang-untung/>

¹¹ <https://www.jpnn.com/news/kampus-negeri-blu-rawan-korupsi>

¹² Op.cit 186

PENGELOLAAN KEUANGAN PERGURUAN TINGGI NEGERI SEBAGAI BADAN LAYANAN UMUM DALAM PERSPEKTIH HUKUM KEUANGAN NEGARA”

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang permasalahan di atas dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Bagaimana pola pengelolaan keuangan perguruan tinggi negeri Universitas Brawijaya sebagai badan layanan umum sudah sesuai ?
2. Bagaimana akibat hukum terhadap pengelolaan keuangan negara pada perguruan tinggi negeri sebagai badan layanan umum?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu tujuan umum dan tujuan khusus

1.3.1 Tujuan Umum

1. Untuk memenuhi dan melengkapi salah satu syarat dan tugas menyelesaikan studi meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember:
2. Untuk menerapkan ilmu pengetahuan yang penulis diperoleh selama mengikuti perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Jember

1.3.2 Tujuan Khusus

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan pengelolaan keuangan Perguruan Tinggi Negeri sebagai badan layanan umum sudah sesuai
2. Untuk memahami dan menganalisis bagaimana akibat hukum dari adanya pengelolaan keuangan yang dilakukan tidak berdasarkan kewenangan

1.4 Metode Penelitian

Metode penelitian diperlukan dalam mencari, mengumpulkan, dan mengolah data mulai dari merumuskan pendekatan yang digunakan hingga bagaimana menganalisis hasil penelitian. Memperoleh obyektivitas atau kebenaran suatu karya tulis ilmiah, dalam melakukan suatu penelitian merupakan ciri khas dari ilmu pengetahuan untuk mendapatkan suatu kebenaran hukum. Sehingga

mendapat kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah untuk menjawab isu hukum yang dihadapi yang pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Penelitian memiliki tujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten, termasuk penelitian hukum. Metode yang diharapkan memberikan kerangka berpikir secara struktur atau berurut dalam pencapaian suatu kajian, demikian halnya dengan penusunan skripsi ini dapat mendekati suatu kesempurnaan yang bersifat sistematis dalam penulisannya. Metode yang digunakan dalam skripsi ini adalah:

1.4.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian hukum adalah suatu proses yang dilakukan yang bertujuan untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi, yang membutuhkan kemampuan untuk mengidentifikasi masalah hukum, melakukan penalaran hukum, menganalisis masalah yang dihadapi dan kemudian memberikan pemecahan atas masalah tersebut.¹³ Tipe penelitian yang digunakan penulis dalam skripsi ini ialah Tipe penelitian yang bersifat normatif dalam bentuk dan mengkaji dan menganalisis perundang-undangan ataupun hukum positif secara instrinsik dalam menelaah secara konsisten terhadap hukum positif ditopang dengan kajian substantif atas materi guna menjawab isu hukum yang ada.

1.4.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah merupakan proses pemecahan atau penyelesaian masalah melalui langkah-langkah yang telah ditemukan sehingga mencapai tujuan penulisan. Dalam penelitian hukum ada beberapa pendekatan yang dapat dilakukan sehingga peneliti mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya yaitu pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Adapun dalam penulisan

¹³Peter Mahmud Marzuki, 2016, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta, Prenadamedia Group, hlm. 60.

skripsi ini, penulis menggunakan pendekatan yang meliputi 2 (dua) macam pendekatan yaitu :

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), Adapun dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan pendekatan yang meliputi 2 (dua) macam pendekatan yaitu :¹⁴

1. Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan dengan mengkaji semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan permasalahan hukum yang sedang diteliti;

2. Pendekatan Konseptual (*conseptual approach*)

Pendekatan konseptual (*conseptual approach*), pendekatan dengan beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum, pemahaman akan doktrin-doktrin ini menjadi sandaran dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.

1.4.3 Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan sarana dari suatu penulisan yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada, sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya. Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini meliputi penelitian hukum yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bahan hukum primer yang digunakan dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang diperoleh dari mempelajari peraturan perundang-undangan yaitu:
 - a. Undang-undang Nomor. 17 tahun 2003 Tentang Keuangan Negara;
 - b. Undang-undang Nomor. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

¹⁴ Ibid, hlm. 133-135.

- c. Undang-undang Nomor. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara
 - d. Peraturan Pemerintah Nomor. 74 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.
 - e. Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi
2. Bahan hukum skunder, yaitu sumber bahan hukum yang diperoleh dari mempelajari buku-buku literatur ilmu hukum, pendapat para ahli, karya ilmiah, seperti publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.¹⁵

1.4.4 Analisis Bahan Hukum

Menurut Dyah Ochtorina dalam melakukan penelitian hukum, dilakukan langkah-langkah:¹⁶

1. Mengidentifikasi fakta hukum;
2. Mengeleminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
3. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan bahan-bahan non hukum yang sekiranya dipandang mempunyai relevansi dengan permasalahan;
4. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
5. Menarik suatu kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum;
6. Langkah terakhir yaitu memberikan perspektif berdasarkan argumentasi yang telah dibangun didalam kesimpulan.

Metode yang digunakan juga adalah metode deduktif yaitu suatu metode yang analisisnya berangkat dari pengetahuan yang bersifat umum untuk menilai suatu kejadian yang khusus atau suatu pembahasan yang mulai dari permasalahan yang umum menuju kesimpulan yang bersifat khusus. Tujuan analisis bahan

¹⁵ *Ibid*, hlm 195

¹⁶ Dyah Ochtorina & A`an Efendi, 2014, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Jakarta, Sinar Grafika hlm. 8

hukum tersebut adalah untuk menemukan jawaban atas isu-isu hukum yang dibahas dengan pisau analisis melalui penggunaan metode, logika hukum, asas-asas hukum, teori hukum, penafsiran hukum dan argumentasi hukum. Jawaban atas hasil analisis tersebut kemudian disajikan dalam bentuk kesimpulan, dan dari kesimpulan tersebut diberikan rekomendasi atau saran untuk melakukan revisi atau perubahan atau langkah dan tindakan lanjutan apabila masih terdapat problematika terkait dengan pemaknaan dan pelaksanaan penulisan.¹⁷ Menggunakan metode penelitian yang diuraikan diatas, diharapkan dalam penulisan skripsi ini menemukan jawaban atas masalah yang sedang diteliti sehingga memperoleh hasil yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 12

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Keuangan Negara

2.1.1 Pengertian Keuangan Negara

Menurut M. Ichwan, keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka- angka di antaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang). Yang akan dijalankan untuk masa mendatang lazimnya satu tahun mendatang.¹⁸

Menurut Geodhart, keuangan negara merupakan keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut.¹⁹

Unsur unsur keuangan negara menurut Geodhart meliputi:

- a. Periodik;
- b. Pemerintah sebagai pelaksana anggaran
- c. Pelaksanaan anggaran mencakup dua wewenang untuk menggali sumber-sumber pembiayaan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran yang bersangkutan, dan
- d. Bentuk anggaran negara adalah berupa suatu undang-undang.

Selanjutnya menurut Jhon F. Due, Budget adalah suatu rencana keuangan suatu periode waktu tertentu. *Government Budget* (anggaran belanja pemerintah) adalah sesuatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan penerimaan untuk masa mendatang bersama dengan data pengeluaran dan penerimaan yang sebenarnya untuk periode mendatang dan periode yang telah lampau. Unsur-unsur definisi Jhon F. Due menyangkut hal-hal berikut:

- a. Anggaran belanja yang memuat data keuangan mengenai pengeluaran dan penerimaan dari tahun-tahun yang akan datang.
- b. Jumlah yang diusulkan untuk tahun yang akan datang.
- c. Jumlah taksiran untuk tahun yang sedang berjalan.
- d. Rencana keuangan tersebut untuk suatu periode tertentu.

¹⁸ W. Riawan Tjandra, Hukum Keuangan Negara, PT. Grasindo, Jakarta, 2006, hlm. 1-2

¹⁹ Alfin Sulaiman, Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum, PT. Alumni, Bandung, 2011, hlm.20.

Sehubungan dengan pengertian keuangan negara menurut Jhon F. Due menyamakan pengertian keuangan negara dengan anggaran (*Budget*). Ditinjau dari kedudukan anggaran negara dalam penyelenggaraan negara hal itu dapat dimengerti, akan tetapi apabila dikaitkan dengan Anggaran pendapatan dan Belanja (APBN), Muchsan lebih memperjelas hubungan antara keduanya. Muchsan²⁰ mengatakan bahwa anggaran negara merupakan inti dari keuangan negara sebab anggaran negara merupakan alat penggerak untuk melaksanakan penggunaan keuangan negara.

Adapun pengertian keuangan negara yang terdapat didalam buku yang berjudul administari keuangan negara yang di tulis oleh Sahya Anggara, keuangan negara adalah kekayaan yang dikelola oleh pemerintah, yang meliputi uang yang dimiliki; kertas berharga yang bernilai uang yang dimiliki; hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang; dana-dana pihak ketiga yang terkumpul atas dasar potensi yang dimiliki dan/atau yang dijamin baik oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan-badan usaha, yayasan, maupun institusi lainnya. Dari penjelasan diatas secara ringkas, keuangan ialah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, yang dapat dijadikan milik negara. Dalam hal ini negara mempunyai hak yang dapat dinilai dengan uang seperti:

- a. Mengenakan pajak kepada warga negara;
- b. Mencetak uang kertas maupun logam
- c. Mengadakan pinjaman paksa kepada warga negara

Adapun kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang adalah:

- a. Menyelenggarakan tugas negara demi kepentingan masyarakat seperti pemeliharaan keamanan dan keteriban, perbaikan jalan raya, pembangunan waduk, pelabuhan, dan pengairan;
- b. Kewajiban membayar atau hak-hak tagihan pemborong, setelah barang /bangunan diterima dengan baik oleh instansi pemesan.²¹

Dalam undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara²² (UUKN), makna keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang

²⁰ W. Riawan Tjandra, *op cit*, hlm.3.

²¹ Sahya Anggara, *Administrasi Keuangan Negara*, Pustaka Setia, Bandung, 2016, hlm. 11-12

²² Pasal 1 angka 1 undang undang nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara

dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara yang berkaitan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Pengertian keuangan negara memiliki substansi yang dapat ditinjau dalam arti luas ataupun dalam arti sempit. Keuangan negara dalam arti luas mencakup :

- a. Anggaran pendapatan dan belanja negara;
- b. Anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- c. Keuangan negara pada usaha milik negara/ badan usaha milik daerah

Adapun keuangan negara dalam arti sempit hanya mencakup keuangan negara yang dikelola oleh tiap-tiap badan hukum dan dipertanggungjawabkan masing-masing.²³

Dalam hubungan ini, Jimly Asshiddiqie²⁴ mengemukakan kegiatan yang berkaitan dengan pendapatan dan pengeluaran itu pada mulanya dipahami sebagai keuangan negara yang kemudian tercermin dalam perumusan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang disusun pada tahun 1945. Karena itu, dapat dikatakan bahwa awalnya, yang dimaksud dengan uang atau keuangan negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan adalah anggaran pendapatan dan belanja negara saja. Dalam pengertian sempit ini diasumsikan bahwa semua uang negara, masuk dan keluarnya, diperhitungkan seluruhnya melalui anggaran pendapatan dan belanja negara. Tidak ada uang lain yang termasuk pengertian uang negara di luar anggaran pendapatan dan belanja negara. Lebih lanjut dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie²⁵

2.1.1 Sumber-sumber Keuangan Negara

Keuangan negara dan pemerinahan bersumber dari berbagai penerimaan. Seluruh sumber keuangnan negara dan pemerintahan diperhitungkan dengan hati-hati, cermat, dan akuntabel sehingga seluruh pendapatan dapat dialokasikan

²³ Sahya anggara, *op cit*, hlm. 12

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Rreformasi*, PT. Bhuana Ilmu Komputer, Jakarta, 2008, hlm. 833-834.

²⁵ Ibid Jimly Asshiddiqie hlm. 834-835

menjadi anggaran yang jelas peruntukannya. Pada prinsipnya seluruh penggunaan keuangan negara bertujuan meningkatkan taraf hidup masyarakat.²⁶

Semua jenis sumber keuangan negara merupakan sumber keuangan dana umum. Sumber keuangan tersebut dapat berasal dari pajak properti, pajak penjualan, pajak penghasilan, perizinan, perpajakan, dan beban jasa. Sumber keuangan lainnya adalah bantuan (*grant*) dari unit pemerintah lain, seperti federal dan donasi dari pihak lain yang diterima oleh pemerintah. Sumber daya, yang umumnya kas digunakan dana umum untuk membiayai operasi, seperti gaji, pemerolehan material dan *supplies*, pemeliharaan dan aktifitas lain.²⁷

2.1.3 Jenis Penerimaan Keuangan Negara

Penerimaan keuangan negara diperoleh dari penerimaan pajak. Penerimaan yang diperoleh dari hasil penjualan barang dan jasa yang dimiliki serta dihasilkan oleh pemerintah, pinjaman pemerintah, mencetak uang dan sebagainya. Meskipun demikian, sumber-sumber penerimaan pemerintah ataupun cara-cara yang dapat ditempuh pemerintah untuk mendapatkan uang pada intinya dapat digolongkan sebagai berikut.²⁸

1. Pajak, yaitu pembayaran iuran oleh rakyat kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dengan tanpa balas jasa, yang secara langsung dapat ditunjuk. Misalnya, pajakkendaraan bermotor, pajak penjuala, dan sebagainya.
2. Retribusi, yaitu pembayaran dari rakyat kepada pemerintah yang di daamnya terdapat hubungan antara balas jasa yang langsung diterima dengan adanya pembayaran retribusi. Misalnya, uang kuliah, uang langganan air minum, dan uang langganan listrik.
3. Keuntungan dari perusahaan negara.penerimaan yang berasal dari sumber ini merupakan penerimaan pemerintah dari hasil penjualan (harga) barang yang dihaikkan oleh perusahhan negara.
4. Denda-denda dari permapasan yang dilakukan oleh pemerintah.

²⁶ Sahya anggara, *op cit*, hlm 197

²⁷ *Ibid*, hlm 197

²⁸ *Ibid*, hlm 198

5. Sumbangan masyarakat untuk jasa-jasa yang diberikan oleh pemerintah, misalnya pembayaran biaya-biaya perizinan (lisensi), *toll* atau pungutan sumbangan jalan raya tertentu seperti di Jagorawi.
6. Pencetakan uang kertas. Karena sifat dan fungsinya, pemerintah memiliki kekuasaan yang tidak dimiliki oleh individu dalam masyarakat. Pemerintah memiliki kekuasaan untuk mencetak uang kertas sendiri atau meminta Bank Sentral untuk memberikan pinjaman kepada pemerintah, walaupun tanpa suatu deking, apabila pencetakan uang dijalankan dengan kurang hati-hati, akibatnya cenderung menimbulkan inflasi. Inflasi mempunyai pengaruh seperti halnya dengan pajak. Oleh sebab itu, inflasi sering disebut sebagai pajak yang tidak kentara karena konsumen dengan jumlah uang yang sama akan memperoleh jumlah barang dan jasa semakin sedikit jumlahnya berkaitan dengan turunnya nilai uang.
7. Hasil dari undian negara. Dengan undian negara, pemerintah akan memperoleh dana, yaitu perbedaan antara jumlah penerimaan dari lembaran surat undian yang dapat dijual dengan semua pengeluarannya, termasuk hadiah yang diberikan kepada pemenang dari undian negara tersebut. Undian negara ini bersifat baik karena harga surat undiannya sangat murah sehingga orang yang membelinya tidak begitu merasakan rugi jika tidak memperoleh kemenangan, tetapi sekedar menyumbang kepada pemerintah, sedangkan pihak yang menang akan merasa sangat senang. Walaupun demikian, usaha-usaha mengumpulkan dana melalui sistem undian ini sering membawa pengaruh yang kurang baik terhadap kehidupan rakyat kecil karena mereka kemudian berlomba-lomba dalam mencari kemenangan tanpa melihat kemampuannya dan kurang mengadakan perhitungan. Contohnya, Sumbangan Yayasan Dana Bantuan
8. Pinjaman. Pinjaman ini berasal dari luar negeri ataupun dari dalam negeri. Pada umumnya negara-negara yang sedang berkembang mengandalkan pembiayaan pembangunannya sebagian besar pada pinjaman ini.
9. Hadiah. Sumber dana jenis ini dapat terjadi seperti pemerintah pusat memberikan hadiah kepada pemerintah daerah atau dari swasta kepada

pemerintah dan dapat pula terjadi dari pemerintah suatu negara kepada pemerintah negara lain. Penerimaan negara dari sumber ini sifatnya adalah volunter tanpa balas jasa, baik langsung maupun tidak langsung.

2.2 Badan Layanan Umum

2.2.1 Pengertian, Tujuan, dan Asas Badan Layanan Umum

Badan layanan umum adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa Mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatarnya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.²⁹

Badan layanan umum merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kementerian negara, lembaga nonkementerian, atau lembaga negara yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara secara mandiri.

Berdasarkan Pasal 2 PP No. 23 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, tujuan BLU adalah meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas dan penerapan praktik bisnis yang sehat. Praktik bisnis yang sehat artinya berdasarkan kaidah manajemen yang baik mencakup perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengendalian dan pertanggungjawaban.

Badan layanan umum menganut asas sebagai berikut :

- a. BLU beroperasi sebagai unit kerja kementerian negara/lembaga pemerintah daerah untuk tujuan pemberian layanan umum yang pengelolaannya berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh instansi induk yang bersangkutan.
- b. BLU merupakan bagian perangkat pencapaian tujuan kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah dan karenanya status hukum BLU tidak terpisah dari kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah sebagai instansi induk
- c. Menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan pelayanan umum yang didelegasikannya kepada BLU dari segi manfaat layanan yang dihasilkan.

²⁹ Pasal 1 angka 1 PP No.23 Tahun 2005 tentang Badan Layanan Umum

- d. Pejabat yang ditunjuk mengelola BLU bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan pemberian layanan umum yang didelegasikan kepadanya oleh menteri/pimpinan lembaga/ gubernur/ bupati/ walikota.
- e. BLU menyelenggarakan kegiatannya tanpa mengutamakan pencarian keuntungan.
- f. Rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja BLU disusun dan disajikan sebagai bagian yang tidak terpisahkan 44 dari rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja kementerian negara/lembaga/SKPD/pemerintah daerah.
- g. BLU mengelola penyelenggaraan layanan umum sejalan dengan praktek bisnis yang sehat.

2.2.2 Persyaratan, Penetapan, dan Pencabutan Badan Layanan Umum

Pembentukan badan layanan umum harus memenuhi persyaratan yang telah ditentukan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Persyaratan pembentukan badan layanan umum adalah sebagai berikut;³⁰

- a. persyaratan substantif Persyaratan substantif terpenuhi ketika instansi pemerintah yang bersangkutan menyelenggarakan layanan umum yang berhubungan dengan;
 - a) penyediaan barang dan/jasa layanan umum;
 - b) pengelolaan wilayah/kawasan tertentu untuk tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum, dan/atau
 - c) pengelolaan dana khusus dalam rangka meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan kepada masyarakat.
- b. persyaratan teknis persyaratan teknis yang harus dipenuhi adalah sebagai berikut;
 - a) kinerja pelayanan di bidang tugas pokok dan fungsinya layak dikelola dan ditingkatkan pencapaiannya melalui badan layanan umum sebagaimana direkomendasikan oleh menteri, pimpinan lembaga nonkementerian, atau lembaga negara sesuai dengan kewenangannya; dan
 - b) kinerja keuangan satuan kerja instansi yang bersangkutan adalah sehat sebagaimana ditunjukkan dalam dokumen usulan penetapan badan layanan umum.
- c. persyaratan administratif Persyaratan administratif terpenuhi apabila;
 - a) pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja pelayanan, keuangan, dan manfaat bagi masyarakat;
 - b) pola tata kelola, yang meliputi;
 - 1) organisasi dan tata laksana, seperti struktur organisasi, prosedur kerja pengelompokan fungsi yang logis, ketersediaan dan pengembangan SDM, serta efisiensi biaya;

³⁰ Mediya Lukman, *op cit*, hlm.132.

- 2) akuntabilitas, yang mencakup kebijakan, mekanisme prosedur, media pertanggungjawaban, dan periodisasi pertanggungjawaban program, kegiatan, dan keuangan dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan; dan
 - 3) transparansi, yaitu menerapkan asas keterbukaan yang dibangun atas dasar kemudahan memperoleh informasi bagi yang membutuhkan.
- d. rencana strategis bisnis;
 - e. laporan keuangan pokok;
 - f. standar pelayanan minimum (SPM); dan
 - g. laporan audit terakhir atau pernyataan bersedia untuk diaudit secara independen.

Ketika terpenuhinya persyaratan yang telah ditentukan, menteri keuangan menetapkan instansi pemerintah itu untuk menetapkan atau menyelenggarakan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum.

Penerapan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum dapat berupa status badan layanan umum secara penuh atau status badan layanan umum tidak penuh. Status badan layanan umum secara penuh diberikan ketika persyaratan substantif, teknis, dan administratif telah terpenuhi secara maksimal. Sementara itu, status badan layanan umum secara bertahap diberikan ketika persyaratan substantif dan teknis terpenuhi, tetapi persyaratan administratif belum terpenuhi secara maksimal. Status bertahap yang diperoleh badan layanan umum hanya berlaku paling lama tiga tahun.

Sementara itu, mengenai pencabutan status BLU atau berakhirnya status BLU kementerian/lembaga apabila;³¹

- a. Dicabut oleh menteri keuangan;
- b. Dicabut oleh menteri keuangan berdasarkan usulan dari menteri/pimpinan lembaga;
- c. Dicabut karena berubahnya status BLU menjadi badan hukum dengan kekayaan yang dipisahkan.

Pencabutan dilakukan karena BLU tidak memenuhi persyaratan substantif, teknis, dan administratif. Meskipun demikian, bagi BLU yang pernah dicabut statusnya, baik itu BLU penuh maupun BLU bertahap, bisa mengajukan usul untuk menerapkan kembali pola pengelolaan keuangan badan layanan umum ke Kementerian Keuangan dengan melengkapi semua persyaratan teknis,

³¹ Mediya Lukman, *Op cit*, hlm. 138

substantif, dan administratif kepada kementerian negara/lembaga induknya sebelum ditetapkan kembali menjadi BLU.³²

2.2.3 Standar dan Tarif Layanan

Standar pelayanan merupakan bagian tak terpisahkan dari instansi pemerintah yang menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum. Standar pelayanan yang digunakan adalah standar pelayanan minimum yang ditetapkan oleh menteri, pimpinan lembaga non kementerian atau pimpinan lembaga negara sesuai dengan kewenangannya.

Tujuan SPM ini adalah memberikan standar pelayanan minimal yang seharusnya dipenuhi oleh pemerintah, antara lain : kualitas layanan; meliputi teknis layanan, proses layanan, tatacara, dan waktu tunggu untuk mendapatkan layanan; pemerataan dan kesetaraan layanan; biaya serta kemudahan untuk mendapatkan layanan.³³

Kriteria SPM yang harus dipenuhi adalah *SMART* yaitu :

- a. *Spesifik*, yaitu fokus pada jenis layanan.
- b. *Measurable*, yaitu dapat diukur.
- c. *Attainable*, yaitu dapat dicapai.
- d. *Reliable*, yaitu relevan dan dapat diandalkan.
- e. *Timely*, yaitu tepat waktu.

Tarif layanan yang diberlakukan oleh badan layanan umum dapat berupa besaran tarif atau pola tarif sesuai jenis layanan BLU yang bersangkutan. Tarif layanan yang memperoleh persetujuan dari menteri, pimpinan lembaga non kementerian, atau lembaga negara, sebelum diberlakukan harus ditetapkan oleh menteri keuangan. Namun, untuk menetapkan tarif layanan, terlebih dahulu harus mempertimbangkan faktor-faktor sebagai berikut:³⁴

- a. Kontinuitas dan pengembangan layanan;
- b. Daya beli masyarakat;
- c. Asas keadilan dan kepatutan; dan
- d. Kompetisi sehat

³² Pasal 6 PP No.23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum

³³ Elfitri, 2009, *Implementasi dan Kendala PK-BLU*, Jurnal Akuntansi & Manajemen vol 4 No. 2

³⁴ Mediya Lukman, *op cit* hlm.155.

2.2.4 Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, telah diatur ketentuan-ketentuan terkait pengelolaan keuangan yang secara singkat dapat diuraikan sebagai berikut.

A. Perencanaan dan Penganggaran

Sebagai suatu entitas yang dikelola ala bisnis, BLU harus menyusun perencanaan dan penganggaran yang berdasarkan pada rencana strategi bisnis lima tahunan dengan mengacu kepada rencana strategis kementerian negara/ lembaga induknya. Dari rencana lima tahunan ini, BLU harus menyusun Rencana Bisnis Anggaran (RBA) . RBA merupakan dokumen perencanaan bisnis dan penganggaran yang bersi program, kegiatan, target kinerja dan anggaran suatu BLU.³⁵

Dasar penyusunan RBA adalah sebagai berikut:

- a. Basis kinerja dan perhitungan akuntansi biaya menurut jenis layanan yang sekurang-kurangnya menyajikan biaya langsung dan tidak langsung .
- b. Kebutuhan dan kemampuan pendapatan yang diperkirakan akan diterima yang terdiri dari:
 - 1) Pendapatan yang akan diperoleh dari layanan yang diberikan kepada masyarakat;
 - 2) Hibah tidak terikat dan/atau hibah terikat yang diperoleh dari masyarakat atau badan lain;
 - 3) Hasil kerjasama BLU dengan pihak lain dan/atau hasil usaha lainnya yang meliputi pendapatan jasa lembaga keuangan, hasil penjualan aset tetap dan pendapatan sewa;
 - 4) Penerimaan lain yang sah, dan
 - 5) Penerimaan anggaran yang bersumber dari APBN
- c. Basis Akreal, yang merupakan suatu basis (dalam sistem akuntansi) dimana transaksi ekonomi dicatat dan disajikan dalam laporan keuangan pada saat terjadinya transaksi tersebut, tanpa memperhitungkan waktu atau kas (setara kas) diterima atau dibayarkan

RBA yang telah disusun tersebut selanjutnya diajukan kepada pimpinan kementerian/lembaga untuk dibahas sebagai bagian dari Rencana Kerja Anggaran

³⁵ Mediya Lukman, *op cit*, hlm.145

Kementrian/Lembaga (RKA-KL) yang disertai dengan standar pelayanan minimum, tarif dan/atau keluaran (*output*) yang dihasilkan. RBA tersebut sebelumnya harus disetujui oleh dewan pengawas terlebih dahulu khususnya bagi BLU yang mempunyai dewan pengawas. RBA yang telah disetujui oleh menteri/ atau pimpinan lembaga tersebut kemudian diajukan kepada kementerian keuangan. Selanjutnya kementerian keuangan mengkaji dan menelaah kembali RBA dalam rangka pemerossan Rencana kerja anggaran kementerian/lembaga (RKA-KL) sebagai bagian dari mekanisme pengajuan dan penetapan APBN. BLU menggunakan APBN yang telah ditetapkan sebagai dasar RBA menjadi RBA definitif, yang merupakan dasar melakukan kegiatan dan penyusunan dokumen pelaksanaan anggaran BLU.³⁶

Dokumen pelaksanaan anggaran ini harus disahkan oleh meteri keuangan paling lambat 31 desember dan akan menjadi lampiran dari perjanjian kinerja yang ditandatangani oleh menteri/pimpinan lembaga dengan pimpinan BLU, dan akan menjadi dasar bagi penarikan dana yang bersumber dari APBN oleh BLU.

B. Pendapatan dan Belanja

Sebagai sebuah instansi di lingkungan pemerintah pusat BLU mempunyai 2 (dua) sumber pendapatan yakni pendapatan yang bersumber dari APBN dan pendapatan operasional yang bersumber dari layanan yang diberikan.³⁷

Pendapatan yang bersumber dari APBN, pendapatan yang bersumber dari layanan yang diberikan kepada masyarakat, dan hasil kerja sama BLU dengan pihak lain dan/atau hasil usaha lainnya dapat dikelola secara langsung oleh BLU untuk dikelola secara langsung oleh BLU untuk membiayai belanja BLU sesuai dengan rencana bisnis dan anggaran/RBA

Belanja BLU terdiri dari unsur biaya yang sesuai dengan struktur biaya yang dituangkan dalam rencana anggaran bisnis dan anggaran yang difinitif. Pengelolaan belanja BLU diselenggarakan secara fleksibel berdasarkan kesetaraan antar volume kegiatan pelayanan dengan jumlah pengeluaran dengan mengikuti praktik bisnis yang sehat. Hal tersebut berlaku dalam mekanisme ambang batas sesuai

³⁶ *Ibid*, hlm 146

³⁷ *Ibid*, hlm 147

dengan yang ditetapkan dalam RBA. Yang dimaksud dengan fleksibilitas di sini adalah bahwa belanja dapat bertambah atau berkurang dari yang dianggarkan sepanjang pendapatan terkait bertambah atau berkurang setidaknya proporsional. Selanjutnya, belanja BLU dapat melampaui ambang batas kalau telah mendapatkan ijin dari menteri keuangan. Sementara itu jika terjadi kekurangan anggaran BLU dapat mengajukan usulan tambahan anggaran kepada menteri keuangan melalui menteri/pimpinan lembaga induknya. Belanja BLU dilaporkan sebagai belanja barang dan jasa kementerian negara/lembaga.³⁸

C. Pengelolaan Kas

Dalam rangka pengelolaan kas dengan berdasarkan praktik bisnis yang sehat, BLU menyelenggarakan hal-hal sebagai berikut ini³⁹ :

- a. Merencanakan penerimaan dan pengeluaran kas .
- b. Melakukan pemungutan pendapatan tagihan.
- c. Menyimpan kas dan mengelola rekening bank, yang dibuka oleh pimpinan BLU pada bank umum. Mekanisme pembukaan rekening bank pada umumnya sama dengan mekanisme pembukaan rekening pada satuan kerja di lingkungan pemerintah pusat lainnya.
- d. Melakukan pembayaran .
- e. Mendapatkan sumber dan untuk menutup defisit jangka pendek.
- f. Memanfaatkan surplus kas jangka pendek untuk memperoleh pendapatan tambahan. Namun demikian, pemanfaatan surplus jangka pendek ini harus dilakukan sebagai investasi jangka pendek pada
- g. instrumen keuangan dengan resiko rendah, seperti deposito atau obligasi pemerintah

D. Pengelolaan Piutang, Utang, Investasi

BLU dapat memberikan piutang sehubungan dengan penyerahan barang, jasa dan/atau transaksi lainnya yang berhubungan langsung atau tidak langsung dengan kegiatan operasional BLU. Piutang BLU tersebut merupakan piutang negara yang dikelola dan diselesaikan secara tertib, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab serta memberikan nilai tambah, sesuai dengan praktik bisnis yang sehat. Oleh karena itu untuk mengelola piutang ini, pimpinan BLU wajib menetapkan pedoman pengelolaan piutang BLU yang disetujui oleh

³⁸ *Ibid*, hlm 147

³⁹ *Ibid*, hlm 148

meteri/pimpinan lembaga induknya, pengelolaan piutang pada BLU dilakukan sebagai berikut⁴⁰:

- a. BLU dapat memberikan piutang sehubungan dengan penyerahan barang, jasa, dan/atau transaksi lainnya yang berhubungan langsung atau tidak langsung dengan kegiatan BLU.
- b. Piutang BLU dikelola dan diselesaikan secara tertib, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab serta dapat memberikan nilai tambah, sesuai dengan praktek bisnis yang sehat dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Piutang BLU dapat dihapus secara mutlak atau bersyarat oleh pejabat yang berwenang, yang nilainya ditetapkan secara berjenjang.
- d. Kewenangan penghapusan piutang secara berjenjang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota, sesuai dengan kewenangannya, dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan

Mengenai utang atau pinjaman, BLU dapat memiliki utang sehubungan dengan kegiatan operasional dan/atau perikatan peminjaman dengan pihak lain. Utang BLU tersebut dikelola dan diselesaikan secara tertib, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab sesuai dengan praktik bisnis yang sehat. Adapun pengelolaan utang yang dilakukan sebagai berikut⁴¹:

- a. BLU dapat memiliki utang sehubungan dengan kegiatan operasional dan/atau perikatan peminjaman dengan pihak lain.
- b. Utang BLU dikelola dan diselesaikan secara tertib, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab, sesuai dengan praktek bisnis yang sehat.
- c. Pemanfaatan utang yang berasal dari perikatan peminjaman jangka pendek ditujukan hanya untuk belanja operasional.
- d. Pemanfaatan utang yang berasal dari perikatan peminjaman jangka panjang ditujukan hanya untuk belanja modal.
- e. Perikatan peminjaman dilakukan oleh pejabat yang berwenang secara berjenjang berdasarkan nilai pinjaman.
- f. Kewenangan peminjaman diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan/gubernur/ bupati/ walikota.
- g. Pembayaran kembali utang merupakan tanggung jawab BLU.
- h. Hak tagih atas utang BLU menjadi kadaluarsa setelah 5 (lima) tahun sejak utang tersebut jatuh tempo, kecuali ditetapkan lain oleh undang-undang.

Akan halnya investasi, BLU tidak diperkenankan melakukan investasi untuk jangka panjang kecuali atas persetujuan menteri keuangan. Contoh investasi

⁴⁰ *Ibid*, hlm 148

⁴¹ *Ibid*, hlm 149

jangka panjang dalam hal ini adalah persyaratan modal, pemilikan obligasi untuk masa jangka panjang, atau investasi langsung (pendirian) perusahaan. Jika BLU ingin mendirikan atau membeli badan usaha yang berbadan hukum, kepemilikan badan usaha tersebut otomatis berada pada menteri keuangan. Sebagai tambahan, keuntungan yang diperoleh sebagai imbal hasil (*return*) dari investasi jangka panjang, secara langsung merupakan pendapatan BLU.⁴² Adapun pengelolaan investasi BLU sebagai berikut:

- a. BLU tidak dapat melakukan investasi jangka panjang, kecuali atas persetujuan Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Keuntungan yang diperoleh dari investasi jangka panjang merupakan pendapatan BLU.
- b. Investasi jangka panjang yang dimaksud antara lain adalah penyertaan modal, pemilikan obligasi untuk masa jangka panjang, atau investasi langsung (pendirian perusahaan).
- c. Jika BLU mendirikan/membeli badan usaha yang berbadan hukum, kepemilikan badan usaha tersebut ada pada Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

E. Akuntansi, Pelaporan, dan Pertanggungjawaban

BLU dapat menerapkan standar akuntansi keuangan yang diterbitkan oleh asosiasi profesi akuntansi Indonesia yang sesuai dengan masing-masing industri BLU. Jika BLU tidak dapat menerapkan standar akuntansi keuangan dari asosiasi akuntan Indonesia, BLU dapat menerapkan standar akuntansi setelah mendapatkan persetujuan dari menteri keuangan. Setiap transaksi keuangan BLU haruslah dicatat dan didokumentasikan seluruh data pendukungnya secara tertib.⁴³ Pencatatan transaksi keuangan BLU dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Setiap transaksi keuangan BLU harus diakuntansikan dan dokumen pendukungnya dikelola secara tertib.
- b. Akuntansi dan laporan keuangan BLU diselenggarakan sesuai dengan Standar Akuntansi Keuangan yang diterbitkan oleh asosiasi profesi akuntansi Indonesia.
- c. Dalam hal tidak terdapat standar akuntansi, BLU dapat menerapkan standar akuntansi industri yang spesifik setelah mendapat persetujuan Menteri Keuangan.

⁴² *Ibid*, hlm 150

⁴³ *Ibid*, hlm 147

- d. BLU mengembangkan dan menerapkan sistem akuntansi dengan mengacu pada standar akuntansi yang berlaku sesuai dengan jenis layanannya dan ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

Dalam hal pelaporan keuangan, BLU harus menyusun laporan keuangan yang meliputi sekurang-kurangnya laporan realisasi anggaran/ laporan operasional, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan disertai dengan laporan kinerja. Laporan keuangan ini harus disampaikan secara berjenjang kepada menteri/pimpinan lembaga dan menteri keuangan setiap triwulan, semester, dan tahunan.⁴⁴

Laporan keuangan BLU merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari laporan keuangan kementerian negara/lembaga induk BLU. Oleh karena itu, laporan keuangan BLU haruslah sesuai dengan standar akuntansi pemerintah/SAP yang dibuat tiap semester dan tahunan. Perlu ditambahkan juga bahwa BLU harus mengikhtisarkan dan melaporkan kinerja operasional BLU secara terintegrasi dengan laporan keuangan BLU, sementara itu, untuk laporan pertanggungjawaban keuangan BLU, BLU diaudit oleh pemeriksa eksternal baik itu BPK ataupun pengawas intern pemerintah (BPKP), akuntan publik dan tenaga ahli yang diakui oleh BPK.⁴⁵

F. Surplus dan Defisit Anggaran BLU

Surplus anggaran BLU merupakan selisih lebih antara pendapatan dengan belanja BLU yang dihitung berdasarkan laporan keuangan operasional berbasis aktual pada suatu periode anggaran. Surplus BLU ini dapat digunakan dalam tahun anggaran berikutnya kecuali diperintahkan oleh menteri keuangan untuk disetor sebagian atau seluruhnya ke kas umum negara dengan mempertimbangkan posisi likuiditas BLU, sedangkan defisit anggaran adalah selisih kurang antara pendapatan dengan belanja BLU yang dihitung berdasarkan laporan keuangan operasional berbasis aktual pada suatu periode anggaran. Defisit anggaran ini dapat diajukan pembiayaannya dalam anggaran berikutnya kepada menteri keuangan melalui menteri pimpinan lembaga induk BLU.

⁴⁴ *Ibid*, hlm 154

⁴⁵ *Ibid*, hlm 154

2.3 Perguruan Tinggi Negeri

2.3.1 Pengertian Perguruan Tinggi Negeri

Perguruan Tinggi Negeri (PTN) adalah perguruan tinggi yang dikelola oleh pemerintahan baik dibawah departemen Pendidikan Nasional maupun dibawah departemene lain milik pemerintah. Contoh perguruan tinggi negeri yang terdapat di Indonesia, yaitu: Universitas Indonesia, Universitas Gajah Mada, Universitas Airlangga Universitas Sumatera Utara. Perguruan tinggi negeri merupakan satuan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi yang bertujuan.⁴⁶

1. berkembangnya potensi Mahasiswa agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, terampil, kompeten, dan berbudaya untuk kepentingan bangsa;
2. dihasilkannya lulusan yang menguasai cabang Ilmu Pengetahuan dan/atau Teknologi untuk memenuhi kepentingan nasional dan peningkatan daya saing bangsa;
3. dihasilkannya Ilmu Pengetahuan dan Teknologi melalui Penelitian yang memperhatikan dan menerapkan nilai Humaniora agar bermanfaat bagi kemajuan bangsa, serta kemajuan peradaban dan kesejahteraan umat manusia; dan
4. terwujudnya Pengabdian kepada Masyarakat berbasis penalaran dan karya Penelitian yang bermanfaat dalam memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

2.3.2 Tata Kelola Perguruan Tinggi Negeri Badan Layanan Umum

Berdasarkan apa yang tertera dalam Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara disebutkan bahwa Badan Layanan Umum (BLU) ialah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Begitupun yang dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan BLU.

⁴⁶ Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang pendidikan tinggi

Eksistensi BLU ini kemudian diperkokoh dengan adanya sistem yang dibangun oleh Pemerintah yang memberikan keleluasaan dalam hal keuangan. Sistem pengelolaan itu diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan BLU.

Badan Layanan Umum sebenarnya merupakan institusi milik pemerintah yang menyediakan layanan publik dengan prinsip nirlaba dan akuntabilitas yang diberi diskresi dan sebagian otonomi dalam penyelenggaraan dan tata kelola seperti institusi bisnis, meskipun tidak bisa terlepas dari kementerian atau lembaga induknya dan masih merupakan aset dan kekayaan negara yang tidak terpisahkan.⁴⁷ Kekayaan negara yang tidak dipisahkan ini merupakan ciri dari institusi birokrasi, dengan manasegala kekayaan (benda/harta berwujud ataupun tidak) yang berasal dari APBN/APBD ataupun lainnya tidak diperkenankan untuk di investasikan oleh institusi tersebut, karena sejatinya seluruh sumber dana institusi BLU itu berasal dari APBN/APBD yang sebagian besarnya berasal dari pembayaran pajak masyarakat, pinjaman, ataupun sumber sah lainnya.⁴⁸

Perlu ditambahkan bahwa sumber pendapatan utama diberbagai perguruan tinggi di Indonesia berasal dari beberapa bentuk seperti sumbangan penyelenggaraan pendidikan, sumbangan fasilitas, dan institusi pendidikan. Sebagai BLU yang melayani kebutuhan masyarakat yang menggunakan aset negara, PTN sebenarnya mempunyai sumber-sumber penerimaan yang lain, melalui unit bisnis (pendapatan sewa, percetakan, kerja sama dengan pihak lain) yang ada dikampus, namun jumlahnya relatif lebih kecil.⁴⁹

Saat ini ada beberapa PTN yang menyelenggarakan pelayanan pendidikan dan pengajaran dengan menggunakan mekanisme pengelolaan keuangan BLU, seperti ITS 10 November Surabaya, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Universitas Andalas Padang, Sekolah Tinggi Ilmu Pelayaran/STIP Jakarta (di bawah Kemhub), dan PTN ataupun IAIN/UIN lainnya.⁵⁰

⁴⁷ *Op cit*, Mediya Lukman, hlm 244.

⁴⁸ *Ibid*, hlm 31.

⁴⁹ *Ibid*, hlm 206.

⁵⁰ *Ibid*, hlm 206.

Dengan melihat derajat penyelenggaraan otonomi PTN sebagaimana yang tertuang di atas sebenarnya penyelenggaraan otonomi antara PTN BLU dan PTN Badan Hukum relatif hampir sama, kecuali dalam hal pengambilan keputusan yang dilakukan oleh manajemen PTN dan pengelolaan keuangan termasuk aset dan pendirian badan usaha. Dilihat dari aturan tersebut PTN Badan Hukum lebih otonom dari pada PTN BLU. Sebenarnya, institusi pemerintah yang diselenggarakan dalam bentuk BLU bisa saja menikmati otonomi sebagaimana yang diterima oleh PTN Badan Hukum jika aturan-aturannya (pengelolaan keuangan dan barang hingga SDM) diperlonggar sehingga derajat otonominya semakin besar, walaupun kontrol pemerintah melalui akuntabilitas dan kinerja berdasarkan hasil masih besar sebagaimana yang tertuang dalam doktrin manajemen publik baru atau *New Public Management*.⁵¹

Perguruan Tinggi Negeri sebagai badan layanan umum kedudukannya tidak terpisahkan dari kementerian/lembaga, perguruan tinggi sebagai badan layanan umum merupakan bagian perangkat pencapaian tujuan kementerian pendidikan dan karenanya status hukum perguruan tinggi sebagai badan layanan umum tidak terpisahkan dari kementerian riset, teknologi dan pendidikan tinggi

Perguruan tinggi negeri sebagai badan layanan umum berada dibawah kementerian riset, teknologi dan pendidikan tinggi dan bertanggung jawab ke kementerian riset, teknologi dan pendidikan tinggi, dimana perguruan tinggi negeri sebagai badan layanan umum dalam hal pertanggungjawabannya menyampaikan laporan keuangan dan laporan kinerja ke kementerian riset, teknologi dan pendidikan tinggi yang telah dikonsolidasi dengan laporan keuangan kementerian riset, teknologi dan pendidikan tinggi dan kementerian riset, teknologi dan pendidikan tinggi menyampaikan laporan keuangan ke kementerian keuangan

⁵¹ *Ibid*, hlm 244.

BAB IV

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

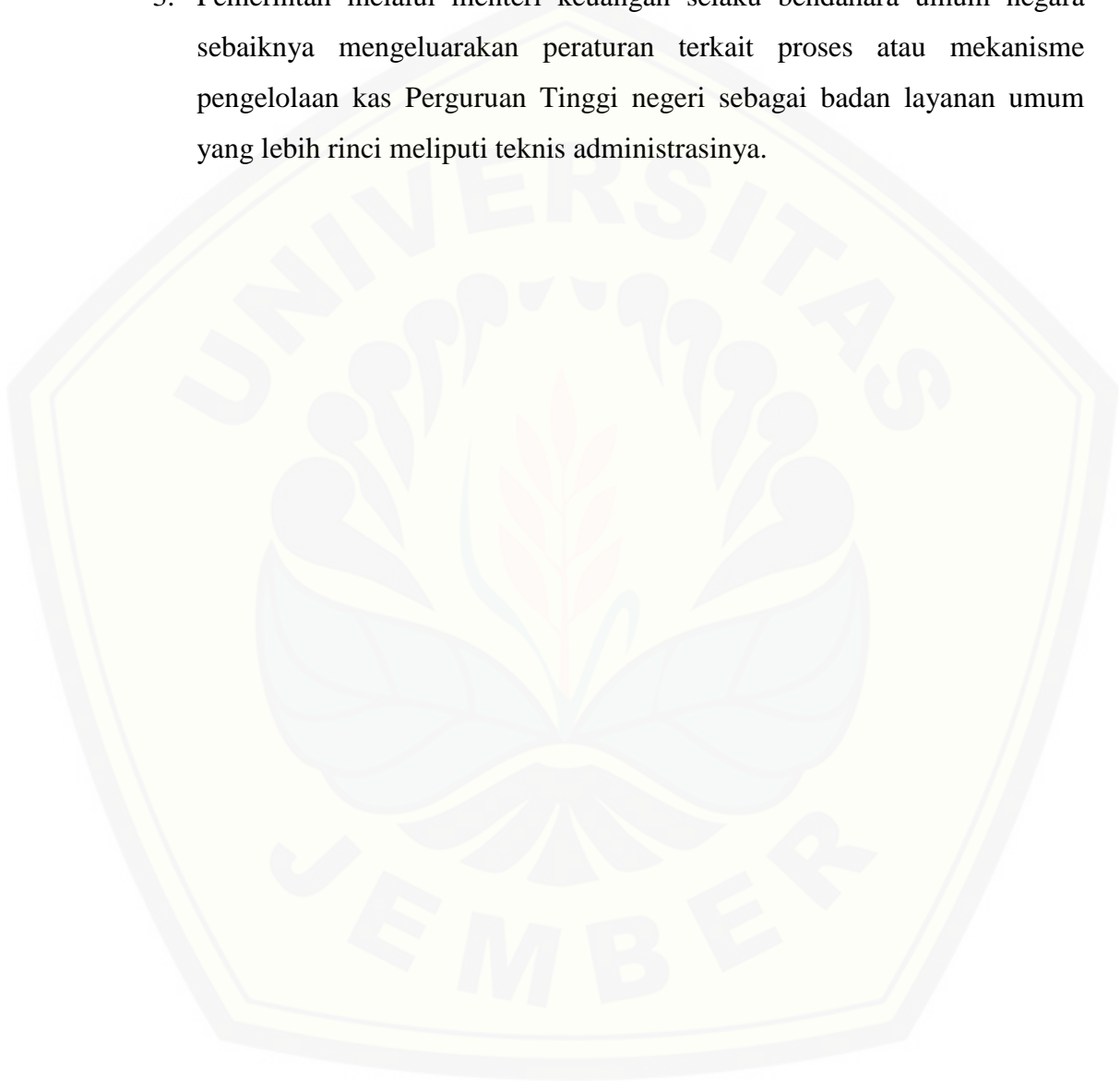
berdasarkan penjabaran dalam rumusan masalah skripsi diatas dapat disimpulkan bahwa:

1. Pola pengelolaan keuangan Universitas Brawijaya sebagai Perguruan Tinggi Negeri yang menerapkan pola pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum telah mengikuti pola yang telah diatur dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang telah memenuhi persyaratan-persyaratan rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja Badan Layanan Umum. Hal ini terlihat dari beberapa hal yaitu perencanaan dan penganggaran, pendapatan dan belanja, pengelolaan kas, akuntansi, pelaporan dan pertanggungjawaban.
2. Akibat hukum terhadap pengelolaan keuangan negara pada perguruan tinggi negeri sebagai badan layanan umum salah satu contohnya Universitas Brawijaya sebagai PTN yang berstatus BLU dalam pengelolaan keuangannya terdapat kewajiban untuk melaporkan pendapatan yang diterima melalui kas umum negara hal ini diatur pada Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Sedangkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum pada Pasal 14 ayat (1), ayat (2), dan ayat (4) dapat dikelola langsung untuk membiayai belanja BLU sesuai dengan RBA sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11. Hal ini menunjukkan adanya inkonsistensi pengaturan terhadap pengelolaan keuangan yang kemudian dapat mengakibatkan adanya penyelewengan terhadap pengelola keuangan PTN yang berstatus BLU.

4.2 Saran

1. Pemerintah mengkaji kembali melihat adanya kerancuan yang timbul dalam pelaksanaan UU Dikti beserta peraturan pelaksanaannya

2. Akibat hukum yang rancu membuktikan bahwa keberadaan PTN-BLU belum jelas. Dengan demikian pemerintah layakanya mengembalikan pengeloan PTN-BLU kembali pada sistem pengelolaan seperti semula agar mempermudah pengawasan
3. Pemerintah melalui menteri keuangan selaku bendahara umum negara sebaiknya mengeluarkan peraturan terkait proses atau mekanisme pengelolaan kas Perguruan Tinggi negeri sebagai badan layanan umum yang lebih rinci meliputi teknis administrasinya.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Adrian sutedi. 2010. Hukum Keuangan Negara. Jakarta: Sinar Grafika.

Alfin Sulaiman.2011, *Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni.

Dyah Ochtorina & A`an Efendi, 2014, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Jakarta: Sinar Grafika Group.

Jimly Asshiddiqie. 2008 . *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Rreformasi*. Jakart: Bhuana Ilmu Komputer.

Mediya Lukman. 2015 *Badan Layanan Umum Dari Birokrasi Menuju Korporasi*. Jakarta: Bumi Aksara.

Peter Mahmud Marzuki. 2016, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: Prenadamedia.

Sahya Aggara. 2016. *Administrasi Keuangan Negara*. Bandung: Pustaka Setia.

W. Riawan Tjandra. 2006, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Grasindo.

B. Undang undang

Undang-undang Nomor. 17 tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Peraturan Pemerintah No.23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum

C. Jurnal

Elfitri, 2009, *Implementasi dan Kendala PK-BLU*, Jurnal Akuntansi & Manajemen vol 4 No. 2

Mahmudi,2003, *New Public Management* Pendekatan Manajemen Baru
Manajemen Sektor Publik Jurnal Bisnis & Manajemen vol 6 No. 1

D. Internet

<https://www.its.ac.id/news/2009/10/20/peguruan-tinggi-jadi-blu-siapa-yang-untung/>

<http://www.resources.bnet.com>

<https://www.its.ac.id/news/2009/10/20/peguruan-tinggi-jadi-blu-siapa-yang-untung/>

<https://news.okezone.com/read/2012/02/09/373/572616/masih-banyak-blu-sulit-kelola-keuangan>

<https://ub.ac.id/id/about/ub-brand/>

