

SELAYANG PANDANG PENGELOLAAN KEUANGAN MODEL BADAN LAYANAN UMUM*

Oleh: Sutrisna Wibawa (PRII UNY)

Hekinus Manao (Mantan Direktur Akuntansi & Pelaporan Keuangan, Ditjen Perbendaharaan; Ketua Tim Penyusun PP BLU) dalam Seminar Nasional BHP dan BLU di Universitas Diponegoro tahun 2007, mengidentifikasi dua permasalahan pokok di bidang pendanaan pendidikan tinggi di Indonesia, yaitu mengenai besaran (*magnitude*) dukungan keuangan negara pada program pendidikan tinggi, dan kedua berhubungan dengan *governance* keuangan negara yang dirasakan kurang fleksibel bagi manajemen perguruan tinggi, terutama perguruan tinggi negeri. Terkait dengan porsi pendanaan program pendidikan tinggi, keluhan terhadap masalah ini diharapkan semakin berkurang sejalan dengan perkembangan pendanaan pendidikan, meskipun sampai saat ini (2009) prioritas pendanaan pendidikan masih pada pendidikan dasar dan menengah.

Terkait dengan pengelolaan keuangan, khususnya Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) perguruan tinggi negeri (PTN), Paguyuban Pembantu Rektor II se-Indonesia tanggal 19 Mei 2007 telah mengirim surat kepada Menteri Keuangan agar pendapatan PNBP dari PTN merupakan pendapatan non-PNBP. Usul agar pendapatan yang dipungut oleh PTN merupakan "Bukan PNBP" dan tidak termasuk dalam APBN tidak disetujui karena akan memiliki implikasi luas. Pertama, hal itu mengakibatkan operasional pendidikan tinggi negeri berada di luar ranah kegiatan Pemerintah dan karenanya Pemerintah dan DPR tidak dapat mengontrolnya. Kemudian, pemberlakuan pendapatan PTN sebagai non APBN adalah tidak sesuai dengan UU 20 Tahun 1997 tentang PNBP, UU 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. UU 20 Tahun 1997 tentang PNBP memasukkan pendapatan yang diterima oleh PT (pelayanan pendidikan) sebagai PNBP. Juga PP 22

Tahun 1999 tentang Jenis dan Penyetoran PNBPN menyebutkan bahwa biaya pendidikan PTN merupakan salah satu jenis PNBPN.

Masalah pengelolaan keuangan yang tidak ada fleksibilitas dalam pengaturan belanja dan masih sulitnya mengelola pendapatan PNBPN karena proses pencairan yang lambat dan sulit telah disadari oleh Pemerintah sehingga telah dimasukkan dalam program reformasi manajemen keuangan pemerintah secara keseluruhan, yakni melalui UU No.17/2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara. Konkritnya, penyelenggaraan transaksi APBN internal pemerintah hanya mengenal dua format, yakni melalui penerapan asas bruto di mana semua pendapatan harus disetorkan ke kas negara dan belanjanya dicairkan melalui kas negara, dan melalui format pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum (BLU) yang sepenuhnya memberi fleksibilitas dalam penggunaan anggaran (belanja) dan memberi kesempatan untuk menggunakan langsung setiap pendapatan dari PNBPN.

Selanjutnya Hekinus Manao menjelaskan bahwa gagasan BLU sendiri bertolak dari konsep sosiologi modern yang mengkategorikan aktivitas pemerintah dalam 2 (dua) sisi pandang menurut karakteristiknya: yaitu "*mechanic view*," dan "*organic view*." Pandangan yang pertama, kegiatan pemerintah terutama didominasi oleh kegiatan regulatif (termasuk *judiciary*) dan administratif, di mana pendekatan birokrasi sangat relevan. Sementara, pemerintah dalam "*organic view*" yang antara lain *concern* terhadap aktivitas investasi (untuk menciptakan lapangan kerja, misalnya) dan pelayanan publik (untuk menyediakan *public goods/services*), tidak hanya dituntut mengelolanya dengan efektif, tetapi juga harus berperilaku efisien. Terhadap aktivitas yang tergolong dalam karakteristik "*organic view*" ini, pemerintah harus dinamis dan seyogianya diperhadapkan dengan mekanisme pasar.

Melalui pola Badan Layanan Umum (BLU), konsep ini diintroduksi untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan negara, dan mendorong perbaikan kinerja pelayanan instansi pemerintah kepada masyarakat. Sehubungan dengan itu, telah diterbitkan Peraturan Pemerintah No. 23 tahun 2005

tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum yang ditandatangani oleh Presiden pada tanggal 13 Juni 2005. BLU pada dasarnya merupakan wadah implementasi konsep penganggaran berbasis kinerja dalam arti yang sesungguhnya di lingkungan pemerintah, karena kepada BLU diberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangannya guna mendukung efektivitas pelayanan yang diberikan. Fleksibilitas yang diberikan antara lain kewenangan untuk mengelola langsung pendapatan yang diperoleh dari masyarakat maupun dari hasil kerja sama atau hibah. Namun, terhadap BLU diterapkan sistem pengendalian yang khusus pada tahap perencanaan dan penganggaran serta pada tahap pertanggungjawaban. Dalam sistem pengendalian ini, BLU diharuskan menerapkan prinsip *cost accounting* dalam Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA)-nya, serta mengintegrasikan RBA tersebut dalam Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) kementerian negara/lembaga yang menjadi induknya. Selain itu, BLU juga diwajibkan untuk melaporkan dan mempertanggungjawabkan secara berkala kegiatannya, baik kinerja yang dicapai, maupun realisasi keuangannya.

Dalam pengelolaan keuangan BLU diberikan beberapa kekhususan perlakuan keuangan yang tidak berlaku bagi instansi pelaksana APBN lainnya, yaitu (a) anggaran disusun berdasarkan pendekatan kinerja layanan yang dihasilkan dengan kalkulasi standar biaya (*cost standard accounting*), (b) anggaran pada huruf a dikonsolidasikan dengan RKA-KL sebagai "Belanja Barang", (c) pendapatan yang bersumber dari pemberian layanan, hibah, dan pendapatan lain, dapat digunakan langsung untuk membiayai kegiatan BLU. Pendapatan yang bersumber dari APBN murni dikucurkan dengan prosedur SPM berdasarkan jadwal yang tertuang dalam DIPA, (d) kas dikelola secara mandiri, terutama untuk kepentingan pelaksanaan operasional BLU. Dana surplus dapat digunakan untuk *short term investment*, (d) piutang dan utang operasional atau investmen dikelola sesuai prinsip bisnis yang sehat, dengan jenjang kewenangan tertentu dalam pengadaan utang dan penghapusan piutang, (e) dibebaskan dari ketentuan pengadaan barang pemerintah

bila terdapat alasan efektivitas dan efisiensi. Namun, ketentuan ini tidak berlaku bagi pengadaan belanja modal yang dananya murni APBN, (f) penghapusan dan pengalihan aset tetap dilakukan dengan kewenangan berjenjang, (g) BLU dapat memberi imbalan/imbalan tambahan kepada pegawai/pejabatnya, baik pegawai/pejabatn eks PNS maupun yang non-PNS, dan (h) surplus realisasi anggaran suatu tahun dapat digunakan untuk membiayai anggaran tahun berikutnya. Sebaliknya, defisit dapat diusulkan untuk dibiayai dalam tahun anggaran berikutnya.

Sebagai *check & balance*, BLU diwajibkan untuk mempertanggungjawabkan keuangannya dengan ketentuan antara lain: (a) hanya instansi pemerintah yang lolos seleksi akan diberikan status BLU, dengan kemungkinan dapat dicabut kembali, (b) BLU harus menyelenggarakan akuntansi dan pelaporan keuangan yang lengkap dengan menerapkan standar akuntansi IAI, (c) informasi kinerja (volume dan kualitas layanan yang dihasilkan) ikut dilaporkan dalam LPJ, (d) Laporan Keuangan BLU dikonsolidasikan dalam L/K Departemen berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan, (e) BLU wajib menyelenggarakan pengendalian internal dan membentuk satuan audit internal, dan (f) BLU wajib memiliki Dewan Pengawas.

Berdasarkan SK Menkeu Nomor 130/KMK.05/2009, tertanggal 21 April 2009, UNY telah dinyatakan sebagai instansi pemerintah yang menerapkan PK-BLU. Sebagai instansi pemerintah yang menerapkan PK-BLU, UNY telah dinilai kelayakan dari segi (a) laporan keuangan pokok, (b) tata kelola, (c) rencana starategis bisnis, dan (d) standard pelayanan minimal. Keempat unsur tersebut, dinilai oleh suatu tim penilai dari Departemen Keuangan dan dinyatakan memenuhi syarat sebagai BLU penuh.

Setelah keluarnya SK Menkeu yang menyatakan bahwa UNY sebagai instansi pemerintah yang menerapkan pengelolaan keuangan pola BLU, UNY segera menindaklanjuti untuk mengimplementasikan dan mensosialisasikan kepada seluruh keluarga besar UNY. Pada akhir April sampai Juni 2009 merupakan waktu transisi

dan mulai 3 Juli 2009 yang ditandai dengan penerbitan DIPA BLU, UNY secara penuh telah menerapkan PK-BLU.

Implementasi BLU di UNY diharapkan akan memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas (Pasal 1 UUPN) dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa (Pasal 68 UUPN).

** Artikel dimuat dalam Pewara Dinamika UNY*