

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

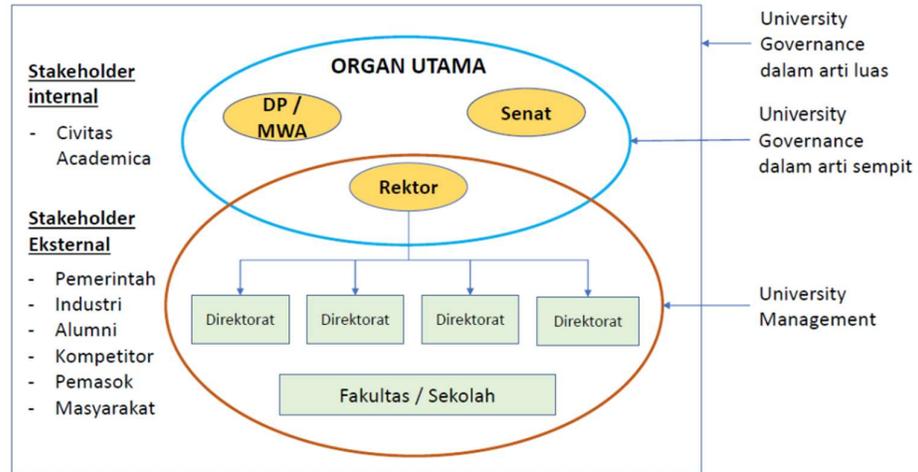
Ada tiga tingkatan status PTN yaitu, PTN Badan Hukum (PTNBH), PTN Badan Layanan Umum (PTNBLU), dan PTN Satuan kerja (PTN Satker). Tingkatan tersebut berdasarkan pada tingkat otonomi dalam pengelolaan keuangan dan sumber daya. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 menjelaskan penyelenggaraan otonomi Perguruan Tinggi dapat diberikan secara selektif berdasarkan evaluasi kinerja oleh Menteri kepada PTN dengan menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum atau dengan membentuk PTN badan hukum untuk menghasilkan Pendidikan Tinggi bermutu. Hal ini menandakan bahwa suatu Perguruan Tinggi Negeri yang berstatuskan PTNBH memiliki keleluasaan dalam menyelenggarakan pendidikan tinggi secara otonom dalam menghasilkan pendidikan tinggi yang bermutu. Perguruan tinggi diberikan kewenangan otonomi penuh dalam melakukan pengelolaan sumber dayanya seiring dengan intervensi pemerintah yang semakin minim.

Keseluruhan kemampuan institusi untuk mencapai misinya berdasarkan pilihannya sendiri disebut dengan otonomi. Otonomi berimplikasi pada keharusan Perguruan Tinggi dalam mengelola pendanaannya sendiri, dengan harapan ketergantungan dalam anggaran pemerintah menjadi lebih berkurang (Darlis, 2023). Berdasarkan kepada Magna Charta Universitatum, diperlukannya kesempurnaan dalam bidang akademik, tata kelola dan manajemen keuangan dalam menjalankan sebuah otonomi. Syarat perguruan tinggi yang otonom adalah memiliki kepastian tentang *good university governance* atau tata kelola universitas.

Tata kelola tidak hanya berarti aturan yang ditorehkan secara kelembagaan, tetapi juga ketanggapan organisasi terhadap siapa dan untuk apa (Kim, 2017).

PTNBH merupakan salah satu penerapan *New Public Management* (NPM) pada sektor perguruan tinggi. NPM adalah paradigma baru dalam tata kelola sektor *public*, pertama kali dikembangkan pada tahun 1980-an, terutama di Inggris, Selandia Baru, dan Amerika Serikat dampak dari timbulnya krisis negara kesejahteraan (Puspawati, 2016). Prinsip dasar dalam paradigma NPM adalah menjalankan administrasi negara seperti halnya sektor bisnis (Diyanto, 2021). Tulisan Janet V. Denhardt dan Robert menimbulkan munculnya paradigma *New Public Service* (NPS). NPS bertujuan untuk meng-*counter* paradigma utama saat itu yakni *New Public Management* yang memiliki prinsip *“run government like a business”* atau *“market as solution to the ills in public sector”*.

Penerapan tata kelola Perguruan Tinggi yang baik bukan hanya mengenai mematuhi perundang-undangan yang berlaku, akan tetapi upaya dalam terus melakukan motivasi dan penyempurnaan secara berkelanjutan dalam penerapan prinsip-prinsip *Good University Governance* (GUG) (Widyaningsih, 2020). Kaplan (2004) menjelaskan secara umum bahwa sistem *governance* dipahami terdiri dari prosedur eksplisit dan implisit dalam mengalokasikan berbagai wewenang dan tanggung jawab partisipan dalam membuat keputusan institusional. Sistem GUG berperan dalam mengatur dan mengendalikan Perguruan Tinggi guna untuk menciptakan nilai tambah (*value added*) bagi Perguruan Tinggi, agar dapat saling memberikan manfaat bagi semua *stakeholders*.



Gambar 1 University Governance

Sumber: Widyarningsih (2020)

Gambar 1 menjelaskan perbedaan antara *university governance* dan *university management*, *university management* berkaitan dengan keputusan-keputusan dana pengendalian eksekutif dan operasional manajemen, sedangkan *university governance* berkaitan dengan pengawasan dan akuntabilitas (Widyarningsih, 2020). *University governance* memiliki esensi secara sistemik dalam menciptakan mekanisme *check and balance* yang efektif, dan secara kultur adanya pengelolaan Perguruan Tinggi yang *stakeholders friendly*.

Peraturan Pemerintah No 4 Tahun 2014 menjelaskan mengenai organisasi PTNBH paling sedikit terdiri atas Majelis Wali Amanat sebagai unsur dalam menjalankan fungsi penetapan, pertimbangan pelaksanaan kebijakan umum, dan pengawasan non akademik. Pimpinan Perguruan Tinggi sebagai pengelolaan perguruan tinggi dan bertanggung jawab kepada majelis wali amanat. Senat akademik yang menjalankan fungsi penetapan kebijakan, pemberian pertimbangan, dan pengawasan di bidang akademik. Hal ini menunjukkan bahwa perubahan

Perguruan Tinggi menjadi PTNBH mengakibatkan adanya perubahan struktur dalam tata kelola universitas (*University Governance*) dalam arti yang sempit.

Majelis Wali Amanat (MWA) merupakan unsur penyusun kebijakan dalam menjalankan fungsi penetapan, pertimbangan, pelaksanaan kebijakan umum, dan pengawasan non akademik. Menjalankan fungsi pengawasan, Majelis Wali Amanat dapat mengangkat dan memberhentikan ketua dan anggota Komite Audit (KA). Komite audit berdasarkan PP Nomor 95 Tahun 2021 pasal 32 memiliki tugas mengawasi dan atau melakukan supervisi proses audit internal dan eksternal atas pengelolaan pada bidang non akademik, melaksanakan fungsi pemantauan risiko, dan menyampaikan laporan tahunan kepada MWA.

Setiap anggota komite audit diwajibkan untuk memiliki keahlian dalam bidang pencatatan dan pelaporan keuangan, tata kelola perguruan tinggi, peraturan perundang-undangan di bidang pendidikan tinggi, pengelolaan barang milik negara, dan manajemen risiko. Anggota komite audit diminta untuk memiliki pemahaman terhadap keahlian tersebut dalam menjalankan fungsi pengawasan oleh Majelis Wali Amanat. Semua institusi perguruan tinggi mengembangkan kurikulum mereka sendiri dengan mengacu pada standar pendidikan tinggi.

IFAC (2001) menjelaskan bahwa dalam proses tata kelola di sektor publik berkaitan dengan struktur, proses pengambilan keputusan, akuntabilitas, kontrol, dan perilaku yang terdapat pada sektor publik. Hal ini bermakna bahwa tata kelola (*governance*) pada sektor publik adalah sistem yang terdiri atas kebijakan dan prosedur yang diterapkan oleh sebuah organisasi sektor publik dalam memberikan arah strategis, memastikan tujuan tercapai, mengelola risiko, dan menggunakan sumber daya secara akuntabilitas (Sagara, 2019). Pola tata kelola adalah peraturan

internal universitas yang menetapkan bahwa organisasi dan tata laksana mencakup diantaranya struktur organisasi dan prosedur kerja dijelaskan pada Peraturan Menteri Keuangan No 119/PMK.95/2007.

Fachriansyah & Sulastri (2019) pada evaluasi pengembangan PTNBH sebagai pusat unggulan (*centre of Excellence*), tata kelola pada otonomi pengelolaan organisasi PTNBH berdampak pada perbaikan tata kelola organisasi dibandingkan dengan kondisi sebelumnya saat masih berstatus PTNBLU. Terjadinya ketidakseimbangan antara pendidik dan tendik yang pensiun dan yang direkrut yang diakibatkan dari PTNBH masih mengandalkan sumber daya manusia PNS yang digaji oleh negara. Selain itu, otonomi pengelolaan sumber daya manusia di PTNBH masih terbentur dengan standar nomenklatur kepegawaian yang ditetapkan oleh pemerintah (Kementerian PANRB dan BKN) yang menyebabkan hambatan administratif dan remunerasi. Pada tata kelola keuangan di PTNBH secara umum sudah memiliki kinerja yang baik, hal ini terlihat dari opini auditor eksternal atas laporan keuangan yaitu wajar tanpa pengecualian. Meskipun dalam proses pengelolaan keuangan di PTNBH masih terkendala dalam dualisme rujukan aturan pengelolaan keuangan, yaitu pengelolaan keuangan negara sebagai konsekuensi atas penerimaan BPPTNBH dari APBN dan pengelolaan keuangan sebagai entitas badan hukum yang otonom.

Terdapat penelitian yang membahas tata kelola pada sektor perguruan tinggi. Penelitian yang dilakukan oleh Widyaningsih (2020) menunjukkan tingkat atau klasifikasi kualitas penerapan *Good University Governance* (GUC) berdasarkan dari pemenuhan parameter/*scorecard*. Diyanto (2021) menerangkan bahwa kebijakan privatisasi pendidikan tinggi memberikan dampak negatif yaitu

terjadinya komersialisasi pendidikan tinggi, yang apabila dibiarkan terus menerus akan menumbuhkan kapitalisasi pendidikan. Pada penelitian ini juga dijelaskan bahwa evaluasi kebijakan privatisasi pendidikan tinggi tersebut harus segera dilakukan oleh pemerintah guna melakukan perbaikan bahkan bila perlu pencabutan dan perubahan kebijakan privatisasi pendidikan tinggi.

Sagara (2019) menjelaskan bahwa tata kelola perguruan tinggi negeri dalam konteks otonomi akademik, masih terlalu didominasi oleh pemerintah. Otonomi non akademik juga belum sepenuhnya dilaksanakan seperti struktur organisasi, kepegawaian, keuangan, dan kerjasama internasional. Putri (2022) terdapat beberapa faktor pendukung yang saling berkaitan dalam tata kelola UNP diantaranya: sistem, modal, dan mutu akademik. Selain itu, faktor penghambat terdiri atas sumber daya manusia (SDM) dan budaya. Pada pelaksanaannya UNP masih belum dikelola secara maksimal hal ini mengakibatkan terdapat pengaruh besar terhadap aturan dalam mengurus UNP dalam menggapai *good university governance*. Namun, untuk melakukan transformasi status kelembagaan adalah hal wajar UNP mampu mencapai status kelembagaan menjadi PTNBH dengan faktor pendukung yang dimiliki namun faktor penghambat yang pada dasarnya tidak begitu besar dalam menjalankan tata kelola.

Kesuksesan pihak swasta dalam menerapkan nilai-nilai NPM, menjadi sisi positif dalam pengimplementasian NPM pada sektor publik. Namun penerapan NPM di sektor publik memiliki konsekuensi secara luas, terutama pada sektor pendidikan tinggi di Indonesia. PTNBH adalah status perguruan tinggi negeri yang dibentuk oleh Pemerintah sebagai badan hukum publik yang otonom. Perguruan tinggi yang otonom adalah memiliki kepastian tentang *good university governance*

(tata kelola universitas). Tata kelola tidak hanya berarti aturan yang ditorehkan secara kelembagaan, tetapi juga ketanggapan organisasi terhadap siapa dan untuk apa (Kim, 2008). Oleh karena itu, diperlukannya pemahaman atas tata kelola dalam implementasi NPM di sektor publik khususnya di bidang pendidikan tinggi yang berstatus PTNBH. Karena dalam mengimplementasikan tata kelola tersebut, tidak hanya melihat dari segi aturan akan tetapi bagaimana suatu organisasi dapat menerjemahkan dan tanggap atas status PTNBH tersebut.

Tahun 2000, sejumlah PTN di Indonesia berbentuk Badan Hukum Milik Negara (BHMN), tahun 2009 bentuk BHMN digantikan dengan Badan Hukum Pendidikan (BHP) sesuai dengan (Undang-Undang (UU) Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Badan Hukum Pendidikan). UU tersebut dibatalkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009 tanggal 31 Maret 2010, hal ini mengakibatkan pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 dengan mengembalikan status perguruan tinggi BHMN menjadi perguruan tinggi yang diselenggarakan oleh pemerintah. Terbit dan berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi membuat, seluruh perguruan tinggi eks BHMN termasuk yang telah berubah menjadi perguruan tinggi yang diselenggarakan pemerintah untuk ditetapkan sebagai perguruan tinggi negeri badan hukum (PTNBH). Hingga tahun 2016, terdapat 11 PTNBH, Pemerintah menetapkan persyaratan yang sangat ketat bagi setiap perguruan tinggi negeri untuk mencapai status PTNBH.

Berlakunya Permendikbud Nomor 4 Tahun 2020 perubahan atas Permendikbud Nomor 88 Tahun 2014 tentang perubahan perguruan tinggi negeri menjadi perguruan tinggi negeri berbadan hukum. Perubahan Permendikbud

tersebut bertujuan untuk memberikan kemudahan dan fleksibilitas bagi perguruan tinggi negeri untuk menjadi perguruan tinggi negeri badan hukum. Permendikbud Nomor 88 Tahun 2014 belum memberikan kemudahan dan fleksibilitas bagi perguruan tinggi negeri untuk menjadi perguruan tinggi negeri badan hukum. Hingga tahun akhir tahun 2023, terdapat 21 perguruan tinggi badan hukum. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat perbedaan motivasi perguruan tinggi menjadi PTNBH yang akan mempengaruhi praktik tata kelola PTNBH tersebut. Penelitian kualitatif dianggap cocok dalam penelitian ini yang bertujuan untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian seperti perilaku, persepsi, motivasi, dan tindakan (Moleong, 2009).

Peraturan Pemerintah Nomor 95 Tahun 2021 mengenai Perguruan Tinggi Negeri Berbadan Hukum (PTNBH) Universitas X. Pada saat itu Universitas X merupakan universitas ke-13 di Indonesia yang berubah menjadi PTNBH. Pada praktiknya, Universitas X tidak mengambil tahap transisi dalam perubahan PTNBLU menjadi PTNBH. Pemenuhan tekanan untuk mendapatkan legitimasi dapat berimplikasi terjadinya, apa yang disebut dalam teori institusional sebagai *decoupling* (Boxenbaum & Jonsson, 2017) dan (MacLean & Behnam, 2010). Organisasi memenuhi tekanan eksternal, namun praktik organisasi tidak mengalami perubahan. Pemenuhan tekanan hanya simbolis, karena tujuan pemenuhan untuk mendapatkan legitimasi bukan efisiensi operasional (Han & Koo, 2010; Meyer, 1977; Oliver, 1991).

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, pentingnya untuk melakukan penelitian mengenai praktik tata kelola perguruan tinggi negeri berbadan hukum (PTNBH) yang mengambil studi kasus di Universitas X yang telah

melakukan perubahan dari PTNBLU menjadi PTNBH sejak tahun 2021 yang berfokus kepada struktur tata kelola atas perubahan Universitas X menjadi PTNBH.

1.2 Rumusan Masalah

Kondisi dimana perubahan sistem pendidikan tinggi dari PTNBLU menjadi PTNBH oleh pemerintah, sebagai perguruan tinggi berbadan hukum yang otonom. Perguruan Tinggi yang berstatuskan PTNBH memiliki keleluasaan dalam menyelenggarakan pendidikan tinggi secara otonom dalam menghasilkan pendidikan tinggi yang bermutu. Kim (2017) menjelaskan bahwa syarat perguruan tinggi yang otonom adalah memiliki kepastian tentang *good university governance* (tata kelola universitas). Tata kelola tidak hanya berarti aturan yang ditorehkan secara kelembagaan, tetapi juga ketanggapan organisasi terhadap siapa dan untuk apa (Kim, 2017). Oleh karena itu, penting untuk mengetahui dan menganalisis:

1. Mengapa universitas menerapkan status Perguruan Tinggi Negeri Berbadan Hukum (PTNBH).
2. Bagaimanakah praktik tata kelola di universitas setelah perubahan status menjadi Perguruan Tinggi Negeri Berbadan Hukum (PTNBH).

1.3 Tujuan Penelitian

PTNBH adalah status perguruan tinggi negeri yang dibentuk oleh Pemerintah sebagai badan hukum publik yang otonom. Penerapan tata kelola Perguruan Tinggi yang baik bukan hanya mengenai mematuhi perundang-undangan yang berlaku, akan tetapi upaya dalam terus melakukan motivasi dan penyempurnaan secara berkelanjutan dalam penerapan prinsip-prinsip *Good University Governance* (GUG) (Widyaningsih, 2020). Darlis (2023) berpendapat bahwa otonomi berimplikasi pada keharusan Perguruan Tinggi dalam mengelola

pendanaanya sendiri, dengan harapan ketergantungan dalam anggaran pemerintah menjadi lebih berkurang. Oleh karena itu, tujuan dari penelitian ini untuk menganalisis praktik tata kelola di Perguruan Tinggi setelah ditetapkan sebagai PTNBH.

1.4 Kontribusi Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang dijelaskan di atas, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi di antaranya sebagai berikut.

1. Kontribusi Teoritis dan Metodologis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi, baik secara teoritis dan metodologis, sebagai tambahan pada literatur akuntansi melalui studi kasus dalam memperkaya pengetahuan pada bidang akuntansi sektor publik, khususnya mengenai praktik tata kelola Perguruan Tinggi Negeri Berbadan Hukum (PTNBH) yang sebelumnya berstatus Perguruan Tinggi Negeri Badan Layanan Umum (PTNBLU).

2. Kontribusi Praktis

a. Bagi Penulis

dengan melakukan penelitian ini, diharapkan dapat menjadi sebagai sarana untuk penulis dalam memperluas dan menambah wawasan mengenai praktik tata kelola Perguruan Tinggi Negeri Berbadan Hukum (PTNBH).

b. Bagi Peneliti Lain

Penelitian ini kedepannya diharapkan dapat menjadi hansen masukan dan referensi untuk menyempurnakan penelitian-penelitian sejenis dengan mengeliminasi keterbatasan yang ada.

c. Bagi Perguruan Tinggi Negeri

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi evaluasi dalam proses tata kelola pada Perguruan Tinggi Negeri Berbadan Hukum (PTNBH). Selain itu, diharapkan juga penelitian ini menjadi bahan pertimbangan untuk Perguruan Tinggi Negeri Badan Layanan Umum (PTNBLU) yang dalam persiapan menuju Perguruan Tinggi Negeri Berbadan Hukum (PTNBH).

1.5 Sistematika Penelitian

Sistematika penulisan dalam tesis penelitian ini terbagi menjadi V. Bab I merupakan pendahuluan. Pada bab ini akan dikemukakan latar belakang, rumusan masalah yang menjadi dasar penelitian, tujuan, dan kontribusi penelitian serta sistematika penelitian.

Lalu, terdapat landasan teori yang merupakan bab II dalam penelitian ini. Pada bab ini akan diuraikan mengenai kajian teori. Selain itu, juga akan diuraikan terkait penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya yang dijadikan sebagai literatur yang digunakan pada penelitian ini serta pengembangan hipotesis dan kerangka pemikiran.

Kemudian dilanjutkan dengan bab III. Bab ini berupa metodologi penelitian. Pada bab ini dikemukakan mengenai gambaran perencanaan dan metodologi penelitian yang digunakan pada penelitian ini. Secara spesifik, nantinya pada bab ini juga akan dijelaskan terkait desain penelitian, jenis dan sumber data, teknik dan prosedur pengumpulan data, dan prosedur analisis data serta pemeriksaan keabsahan data. Selanjutnya bab IV membahas hasil penelitian dan pembahasan berbagai topik penelitian, serta analisis hasil yang disajikan untuk menarik



kesimpulan dan kontribusi serta saran. Bab V adalah kesimpulan, yang berisikan kesimpulan, implikasi penelitian dan saran yang dianggap perlu dan berguna untuk penelitian ini dan penelitian selanjutnya.

