

ANALISIS RUU TENTANG APBN

No. 09/an.PKA/APBN/IX/2020

Kinerja Badan Layanan Umum (BLU) dan Tantangan BLU Tahun 2021

PUSAT KAJIAN ANGGARAN

BADAN KEAHLIAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

RINGKASAN EKSEKUTIF

Kinerja Badan Layanan Umum (BLU) dan Tantangan BLU Tahun 2021

Badan layanan umum (BLU) sebuah agen yang otonom bagian dari K/L, tidak mencari keuntungan, mendapatkan sumber dana dari Rupiah Murni (RM) APBN dan pendapatan BLU, serta memiliki SDM berupa PNS dan Non PNS, kekayaan negara tidak dipisahkan, dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk menyelenggarakan kegiatan BLU. Perkembangan satker BLU terus bertambah sejak awal pembentukannya pada tahun 2005, hingga triwulan 1 tahun 2020, jumlah satker BLU mencapai 243 yang terdiri atas 105 BLU rumpun kesehatan, 100 BLU rumpun pendidikan, 10 BLU rumpun pengelola dana, 5 BLU pengelola kawasan, dan 23 BLU barang/jasa lainnya.

Pertumbuhan pendapatan BLU secara rata-rata tumbuh sebesar 21 persen per tahun, lebih besar dari rata-rata pertumbuhan PNBPNasional sebesar 6 persen per tahunnya. Peningkatan realisasi pendapatan BLU juga disebabkan oleh pemberian Penyertaan Modal Negara (PMN) pada BLU sejak tahun 2005 yang memberikan dampak positif bagi kinerja keuangan dan layanan BLU. Dalam 10 tahun terakhir, rasio kontribusi pendapatan BLU secara rata-rata sebesar 9,7 persen dari pendapatan PNBPNasional. Masih kecilnya kontribusi pendapatan BLU terhadap PNBPNasional disebabkan oleh BLU dapat menggunakan penerimaan mereka sendiri tanpa perlu menyetorkannya ke kas umum Negara. Oleh karena itu, pengelolaan kas BLU akan lebih transparan dan lebih tidak beresiko apabila sumber dana yang dimiliki dikelola oleh perbendaharaan tanpa memengaruhi otonomi pengoperasian BLU.

Pandemi Covid-19 telah memberikan dampak pada satker BLU baik dari sisi rasio pendapatan PNBPN terhadap biaya operasional (POBO) yaitu 78 persen BLU rumpun kesehatan, 46 persen BLU rumpun pendidikan, dan 47 persen BLU rumpun lainnya. Oleh karena itu, guna mengoptimalkan PNBPN BLU perlu meningkatkan kinerja baik dari aspek keuangan maupun non keuangan. Berdasarkan analisa kinerja keuangan BLU perlu memerhatikan penggunaan biaya operasional agar lebih efektif, meningkatkan rasio kemandirian dengan cara meningkatkan pendapatan PNBPN agar pagu RM semakin berkurang, BLU perlu mengoptimalkan asetnya, meningkatkan efisiensi khususnya pada BLU kesehatan dengan pengelolaan piutang pelayanan agar pembayaran klaim jangan terlambat, meningkatkan efisiensi khususnya BLU pendidikan menghitung tarif layanan BLU menggunakan biaya langsung dan biaya tidak langsung sehingga mengurangi pagu RM serta meningkatkan efektivitas BLU dengan cara mengukur kegiatan agar sesuai dengan tujuan dan sasaran yang diharapkan. Peningkatan kinerja non keuangan BLU guna meningkatkan PNBPN BLU yaitu pada BLU rumpun kesehatan dan pendidikan sudah baik, namun perlu meningkatkan indeks kepuasan masyarakat, BLU program BPI dan program RISPRO perlu meningkatkan hasil monitoring, evaluasi, dan pemantauan tindak lanjut atas layanan beasiswa yang optimal. Begitupula, kinerja non keuangan BLU PIP perlu tata kelola dan penetapan target yang jelas dalam menyalurkan pinjamannya.

Pada tahun 2021, upaya peningkatan kinerja PNBPN BLU dimasa pemulihan ekonomi pertama melalui pemanfaatan *idle fund* melalui investasi kas, BLU dapat melakukan pemindahan dana antar BLU dalam rangka penanganan dampak pandemi Covid-19 dengan menggunakan pemindahan dana kas sesuai Kepdirjen Nomor Kep-145/PB/2020 mengenai SOP Pemindahan dana antar BLU. Kedua, modernisasi pemanfaatan IT sistem administrasi untuk meningkatkan PNBPN BLU.

KINERJA BADAN LAYANAN UMUM DAN TANTANGAN BLU TAHUN 2021

Martha Carolina¹

PENDAHULUAN

Badan layanan umum (BLU) dibentuk untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Karakteristik BLU adalah sebuah agen yang otonom bagian dari K/L, tidak mencari keuntungan, mendapatkan sumber dana dari Rupiah Murni (RM) APBN dan pendapatan BLU, serta memiliki SDM berupa PNS dan Non PNS, kekayaan negara tidak dipisahkan, dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk menyelenggarakan kegiatan BLU, dan pembinaan keuangan BLU pemerintah pusat dilakukan oleh Menteri Keuangan sementara pembinaan teknis dilakukan oleh Menteri Teknis yang bersangkutan. Pengembangan skema BLU dilandasi oleh sistem tata kelola BLU yang dituangkan dalam peraturan-peraturan terkait, seperti Undang-Undang (UU) Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pasal 68 dan pasal 69 UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 66 huruf (3) UU Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) mengenai pengelolaan PNBP oleh BLU diatur sesuai dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan BLU.

Perkembangan satker BLU terus bertambah sejak awal pembentukannya pada tahun 2005, hingga triwulan 1 tahun 2020, jumlah satker BLU mencapai 243 yang terdiri atas 105 BLU rumpun kesehatan, 100 BLU rumpun pendidikan, 10 BLU rumpun pengelola dana, 5 BLU pengelola kawasan, dan 23 BLU barang/jasa lainnya. Kinerja layanan BLU rumpun Pendidikan telah mensubsidi 392.000 mahasiswa tidak mampu, memberikan beasiswa bagi 15.811 mahasiswa, mendidik 1,4 juta mahasiswa formal dan pendidikan vokasi 150 ribu taruna/mahasiswa, melatih 358 ribu angkatan kerja masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) secara gratis (sertifikasi pelaut, perikanan, dll) untuk dapat membuka lapangan kerja, Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) menghasilkan 12.291 riset atau 66,8 persen dari riset nasional, menyumbang hak atas kekayaan intelektual (HAKI) sebesar 4.102 atau sebesar 92 persen dari HAKI nasional, dan memberikan 36.963 pengabdian masyarakat dalam 4 tahun terakhir serta *menciptakan techno park/science center* di 24 provinsi. Kinerja Layanan BLU rumpun Kesehatan yaitu 80 persen BLU rumah sakit (RS) melayani pasien BPJS Kesehatan dan 73 RS BLU merupakan RS rujukan Covid-19. Kinerja layanan BLU rumpun Lainnya yaitu dukungan Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN) pada proyek strategis nasional 2015-2019 sebesar Rp91,2triliun pada 43 ruas jalan tol, 38 bendungan & 4 irigasi, 11 jalur Kereta api, dan 1 pelabuhan. BLU rumpun pengelola dana seperti Pusat Pengelolaan Dana Pembiayaan Perumahan (PPDPP) untuk membantu Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP) dalam merumahkan MBR. BLU rumpun Pusat Investasi Pemerintah (PIP) dengan Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi Usaha Mikro Kecil dan Menengah (LPDB) membantu pembiayaan Ultra Mikro (UMi) dan mikro. BLU rumpun jasa lainnya seperti pada satker Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT) memberikan layanan berupa pengembangan beragam produk inovasi hasil riset, pengembangan, dan inovasi.

¹ Analis APBN Muda, rastrri.26@gmail.com.

Tabel 1. Perkembangan BLU

Jenis BLU	Bentuk BLU	Jumlah BLU	Satker
BLU Rumpun Pendidikan	PTN	33	Kemendikbud
	UIN	18	Kemenag
	POLTEK	23	Kemenhub
		18	Kemenkes
		2	Kemendikbud
		1	Kemenperin
		1	Kemenkeu
		4	ESDM
BLU Rumpun Kesehatan	RS	13	Kemenkes
		17	TNI
		39	POLRI
	RS Khusus	19	Kemenkes
	Balkes	9	Kemenkes
BLU Pengelola Dana		6	Kemenkeu
		1	PUPR
		1	Kominfo
		1	KKP
		1	KUKM
BLU Pengelola Kawasan		2	Kemensetneg
		1	Kemenpar
		1	Batam
		1	Sabang
BLU Jasa Lainnya		10	Kemenhub
		4	Kemenperin
		2	Kementan
		1	Kemendikbud
		1	Kemenkeu
		1	Kemenpora
		1	Kemenag
		4	ESDM
		1	BPPT
		1	KUKM

Sumber: Direktorat PPK BLU Kemenkeu, (diolah)

Pendapatan BLU dalam pasal 14 PP 23 tahun 2005 tentang Perbendaharaan Negara bersumber dari penerimaan anggaran APBN, pendapatan jasa layanan, hibah, hasil Kerjasama BLU dengan pihak lain dan/hasil usaha lainnya. Dalam penjelasan pasal 14 ayat (4) juga telah dijelaskan bahwa pendapatan BLU termasuk dari yang tidak berhubungan langsung dengan tugas pokok dan fungsi BLU. Semua pendapatan BLU tersebut merupakan PNBPN dan (kecuali hibah terikat) dapat digunakan langsung untuk membiayai belanja BLU. Realisasi pendapatan BLU terus mengalami peningkatan dari tahun 2010 sampai tahun 2019. Pertumbuhan pendapatan BLU secara rata-rata tumbuh sebesar 21 persen per tahun, lebih besar dari rata-rata pertumbuhan PNBPN nasional sebesar 6 persen per tahunnya. Peningkatan realisasi pendapatan BLU juga disebabkan oleh pemberian Penyertaan Modal Negara (PMN) pada BLU sejak tahun 2005 yang memberikan dampak positif bagi kinerja keuangan dan layanan BLU. Namun, pada tahun 2019 terjadi penurunan realisasi pendapatan BLU sebesar 11,16 persen dibandingkan tahun 2018 disebabkan tidak adanya pungutan ekspor kelapa sawit oleh BLU Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS).

Rasio kontribusi pendapatan BLU dalam 10 tahun terakhir secara rata-rata sebesar 9,7 persen dari pendapatan PNBPN nasional. Masih kecilnya kontribusi pendapatan BLU terhadap PNBPN nasional disebabkan BLU dapat menggunakan penerimaan mereka sendiri tanpa perlu menyetornya ke Rekening Kas Umum Negara. PP Nomor 23 tahun 2005 memungkinkan BLU untuk menyimpan penerimaan mereka di rekening bank komersial dan menggunakannya untuk membiayai pengeluaran mereka sendiri. Oleh karena itu, pengelolaan kas BLU akan lebih transparan dan lebih tidak beresiko apabila sumber dana yang dimiliki dikelola oleh perbendaharaan tanpa memengaruhi otonomi pengoperasian BLU.

Tabel 2. Perkembangan Pendapatan BLU (Triliun Rupiah)

	LKPP 2010	LKPP 2011	LKPP 2012	LKPP 2013	LKPP 2014	LKPP 2015	LKPP 2016	LKPP 2017	LKPP 2018	LKPP 2019	APBN 2020	APBN Perpres 54/2020	APBN Perpres 72/2020
Penerimaan Negara Bukan Pajak	268,94	331,47	351,8	354,75	398,59	355,63	261,98	311,22	409,32	407,68	366,99	297,75	294,14
Pendapatan BLU	10,6	21,7	21,7	24,6	29,6	35,3	41,9	47,2	55	48,86	56,69	55,79	50
Proporsi Realisasi PNBPU BLU (%)	3,94%	6,06%	6,17%	6,93%	7,43%	9,93%	15,99%	15,17%	13,10%	11,90%	15,40%	18,70%	17%

Sumber: Kemenkeu (diolah)

Meskipun proporsi realisasi PNBPU BLU mengalami tren peningkatan sejak tahun 2010-2019 namun masih ditemui banyak permasalahan-permasalahan BLU. Berdasarkan *highlight current issues* BLU tahun 2017, hasil temuan permasalahan pada BLU yaitu sebesar 28 persen, terkait kurangnya optimalisasi saldo kas yang ditandai dengan masih banyaknya BLU yang menempatkan *idle cash* di rekening giro dan belum adanya mekanisme *beauty contest* dalam pemilihan bank mitra, serta sebesar 24 persen permasalahan terkait kurangnya paradigma bisnis BLU yang masih berfokus pada layanan utama. Hasil evaluasi BLU tahun 2018 menunjukkan bahwa fungsi Satuan Pengawas Intern pada BLU yang belum optimal, adanya permasalahan dalam tata kelola Sumber Daya Manusia (SDM) BLU, dan kendala dalam optimalisasi aset tetap. Direktorat PPK BLU sebenarnya telah menyusun kebijakan teknis BLU tahun 2019 terkait operasionalisasi PMK 136/PMK.05/2016 tentang pengelolaan aset BLU, optimalisasi *idle cash* BLU sesuai PMK 82/PMK.05/2018, peningkatan kompetensi SDM BLU, penguatan kelembagaan BLU, dan pemanfaatan IT sebagai bagian dari modernisasi pengelolaan BLU namun permasalahan-permasalahan itu masih ditemukan pada BLU².

Pada tahun 2020, pandemi covid-19 telah merubah perkembangan dan tatanan ekonomi dan kesehatan di seluruh dunia. Pemerintah untuk merespon tantangan ekonomi dan kesehatan telah menerbitkan Perppu Nomor 1/2020 yang kemudian ditetapkan sebagai Undang-Undang Nomor 2 tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Pemerintah selanjutnya telah melakukan perubahan postur APBN TA 2020 dengan menerbitkan Perpres Nomor 54 tahun 2020 kemudian diubah menjadi Perpres Nomor 72 tahun 2020. Dalam Perpres Nomor 72 tahun 2020, terjadi perubahan target PNBPU BLU menjadi Rp50triliun lebih tinggi 6 persen dari target PNBPU tahun 2019 atau sebesar 17 persen dari target PNBPU nasional. Target PNBPU BLU tahun 2020 sebesar Rp50 triliun terdiri dari target PNBPU rumpun kesehatan sebesar Rp18,22 triliun, target PNBPU BLU pendidikan sebesar Rp12,40 triliun, target PNBPU rumpun pengelola dana sebesar Rp16,41 triliun, target PNBPU BLU barang jasa lainnya 2,76 triliun, dan target PNBPU BLU kawasan Rp0,20triliun. Perubahan target PNBPU salah satunya dipengaruhi oleh perlambatan aktifitas layanan BLU yang mengakibatkan penurunan pendapatan BLU.

² Direktorat Jenderal Pembinaan Keuangan BLU (DJPBN), 2018

Peran BLU sangat penting dalam manajemen kas pemerintah khususnya dalam menanggulangi pandemi Covid-19. Pemerintah dapat menarik dana yang dikelola oleh BLU hal ini sesuai dengan Pasal 29 PP Nomor 23 tahun 2005 mengenai Surplus BLU dan PMK 98 tahun 2017 tentang penarikan dan pengembalian dana pada BLU. Berdasarkan dasar hukum tersebut Menteri Keuangan dapat melakukan penarikan dana kelolaan BLU dalam rangka pembinaan pengelolaan keuangan BLU, optimalisasi kas pemerintah, dan penyangga kas pemerintah. Menurut Direktorat Jenderal Anggaran Kemenkeu penarikan kas BLU pernah dilakukan pemerintah di tahun 2013-2019 sebesar Rp12,68 triliun. Menurut Ombudsman RI guna menanggulangi pandemi covid-19 pemerintah dapat memanfaatkan dana yang dikelola oleh BLU terlebih dahulu untuk penanggulangan pandemi seperti dana yang dikelola oleh BLU Badan Aksesibilitas Telekomunikasi dan Informasi Bakti (BAKTI) sebesar Rp3,16triliun untuk memberikan bantuan sosial (bansos) pada masyarakat³.

Berdasarkan latar belakang diatas akan pentingnya BLU sebagai penyelenggaraan layanan publik yang mendapatkan PMN dan memberikan kontribusi terhadap PNBP, PEN, dan peningkatan kualitas SDM serta manajemen kas pemerintah, maka analisis ini akan mengkaji kinerja BLU dengan memerhatikan dua aspek yaitu aspek keuangan dan aspek non keuangan. Kinerja BLU dari aspek keuangan bertujuan untuk mengetahui pengelolaan keuangan BLU telah diselenggarakan berdasarkan praktik-praktik yang sehat (best practice) yang tercermin dalam rasio-rasio laporan keuangannya, sedangkan kinerja BLU dari aspek non keuangan dilakukan terhadap kinerja layanan dan aspek kepatuhan. Analisis pengukuran kinerja BLU dari aspek non keuangan dalam penelitian ini menggunakan hasil penelitian-penelitian terdahulu yang jumlahnya masih sedikit penyebabnya adalah beragamnya *core* bisnis BLU dan ukuran BLU sehingga para peneliti sangat sulit membandingkan kinerja BLU satu dengan lainnya. Disisi lain, analisa ini juga akan membahas peran BLU dalam masa pandemi Covid-19, dan tantangan BLU tahun 2021.

Pengukuran Kinerja BLU

Konsep BLU yang tidak mengutamakan keuntungan agak kontraproduktif dengan konsep kompetitif sebagaimana tujuan utama dalam mewirauasakan pemerintah. BLU yang kompetitif berarti mampu menyediakan layanan kepada masyarakat dengan harga pasar (market price) atau di bawahnya namun tetap memerhatikan kualitas layanan yang diberikan. BLU yang kompetitif harus menerapkan basis kinerja (performance-based) sesuai dengan Penjelasan PP Nomor 23 Tahun 2005. Melalui basis kinerja, dana pemerintah digunakan tidak sekedar untuk membiayai masukan (input) namun juga diukur apa yang dihasilkan (output) dari pembiayaan tersebut. Oleh karenanya, pengukuran kinerja merupakan hal yang mutlak untuk mengetahui tingkat efektifitas pembiayaan BLU yang mempergunakan dana pemerintah. Pada dasarnya terdapat 2 (dua) jenis pengukuran kinerja yaitu pengukuran kinerja keuangan dan pengukuran kinerja non keuangan .

1. Pengukuran Kinerja Keuangan BLU

Pengukuran kinerja keuangan BLU adalah untuk mengetahui seberapa jauh pengelolaan keuangan BLU telah diselenggarakan berdasarkan praktek-praktek bisnis yang sehat (best practice) yang tercermin dalam rasio-rasio laporan keuangannya. Pengukuran kinerja keuangan BLU dalam analisa ini

³ Ombudsman, 2020

menggunakan rasio PNBP terhadap biaya operasional, rasio kemandirian, rasio perputaran total asset, dan analisis *Konsep Value For Money (VFM)* untuk mengukur efisiensi dan efektivitas BLU.

a. Rasio Pendapatan PNBP terhadap Biaya Operasional

Rasio ini digunakan untuk melihat perbandingan pendapatan dengan biaya operasional yang dikeluarkannya. Hasil rasio PNBP BLU terhadap biaya operasionalnya tahun 2015-2019 rata-rata sebesar 125,86 persen dinilai baik, karena berada pada titik $PB > 65$ sesuai dengan Peraturan Dirjen tentang pedoman layanan BLU. Namun, rasio PNBP terhadap biaya operasional tahun 2015-2019 menunjukkan tren penurunan. Rasio PNBP terhadap biaya operasional tahun 2019 sebesar 106,22 persen mengalami penurunan 34,72 persen dibandingkan rasio tahun 2015 sebesar 162,76 persen. Penurunan rasio pendapatan terhadap biaya operasional artinya BLU kurang dapat meningkatkan pendapatan yang berasal dari pendapatan PNBP melalui penggunaan biaya operasional yang efektif.

Tabel 3. Rasio PNBP terhadap Biaya Operasional BLU (%)

Tahun	PNBP (Rp, Triliun)	Belanja Operasional (Rp, Triliun)	Rasio PNBP terhadap Biaya operasional (%)
LKPP2015	35,32	21,7	162,76
LKPP2016	41,95	38,1	110,10
LKPP 2017	47,33	40,5	116,86
LKPP 2018	55,09	41,3	133,39
LKPP 2019	48,86	46	106,22
Realisasi PNBP Juni 2020	17,26	8,3	207,95

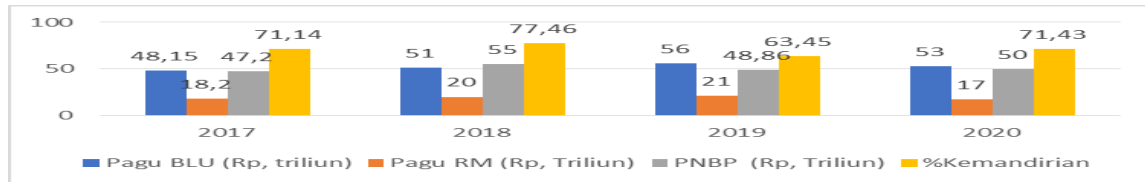
Sumber: Direktorat PPK BLU kemenkeu, diolah

b. Rasio Kemandirian

BLU memiliki keleluasaan operasional lebih dibandingkan Kementerian tetapi sangat bergantung pada pendanaan pemerintah. Pada BLU, terdapat 2 (dua) sumber pendanaan yaitu berasal dari RM atau APBN serta dari PNBP yang diperoleh dari layanan. Pengelolaan keuangan BLU sebenarnya sudah memisahkan sumber dana belanja berdasarkan jenis biayanya. Sumber dana PNBP digunakan untuk kegiatan operasional sedangkan RM yang berasal dari APBN digunakan untuk investasi/ekspansi namun untuk belanja pegawai, barang, maupun modal dapat menggunakan sumber dana belanja RM maupun sumber dana dari PNBP. Kondisi ketidakjelasan tersebut menyebabkan risiko duplikasi penggunaan antara belanja yang bersumber RM dan PNBP sehingga sangat sulit untuk mengukur keakuratan kemandirian BLU.

Rasio kemandirian menunjukkan jumlah PNBP relatif terhadap jumlah dari PNBP dan RM. Rasio kemandirian sangat penting bagi BLU. BLU yang memiliki rasio kemandirian yang baik seharusnya bisa mengurangi alokasi pagu RM yang berasal dari APBN. Rasio kemandirian BLU tahun 2017-2020 rata-rata sebesar 70,87 persen, artinya rasio kemandirian BLU sudah baik karena BLU tidak tergantung dari pagu RM yang berasal dari APBN. Kemandirian BLU diharapkan akan menambah ruang fiskal APBN, sebagai contoh Menurut Dirjen Anggaran Pemerintah tidak perlu mengalokasikan tunjangan kinerja dari pagu RM sebesar Rp10,1triliun/tahun untuk BLU karena didanai dari PNBP BLU.

Gambar 1. Rasio Kemandirian BLU (%)



Sumber: Direktorat PPK Kemenkeu, (diolah)

c. Rasio Perputaran Total Aset

Berdasarkan PMK 136/PMK.05/2016 tentang Pengelolaan Aset pada BLU, BLU diberikan tugas dan kewajiban untuk mengoptimalkan aset yang dimiliki dengan tujuan membantu peningkatan PNBP BLU yang dampaknya adalah pendapatan dari layanan pendukung tersebut dapat menjadi subsidi bagi tarif layanan utama BLU sehingga tarif layanan utama BLU tetap terjangkau masyarakat. Guna mendukung pola pengelolaan aset yang baik dan akuntabel, BLU harus memiliki mekanisme pengendalian internal atas aset secara memadai, yang dapat meminimalisasi potensi penyalahgunaan/fraud dari PNBP atas aset tersebut. Rasio perputaran total aset pada BLU menunjukkan berapa banyak Rupiah aset yang diperlukan untuk menghasilkan PNBP. Berdasarkan hasil rasio perputaran total aset BLU tahun 2016-2019 nilai rasionya semakin menurun artinya BLU kurang dapat mengoptimalkan asetnya.

Tabel 4. Rasio Perputaran Total Aset (%)

Keterangan	Tahun			
	2016	2017	2018	2019
PNBP (Triliun)	41,95	47,33	55,09	48,83
Aset (Triliun)	247	917	1141	1099
Rasio Perputaran Total Aset%	16,98	5,16	4,83	4,44

Sumber: Direktorat PPK Kemenkeu, (diolah)

Berdasarkan laporan Monev 2019 BLU masih belum mengoptimalkan asetnya, BLU masih mempunyai potensi aset untuk dioptimalkan sebesar 94,23 persen. Beberapa indikator menunjukkan BLU belum melakukan administrasi atas pengelolaan aset dengan lengkap dan baik, BLU masih perlu memanfaatkan IT dalam pengawasan dan optimalisasi aset, masih terdapat pemimpin BLU yang belum menetapkan tarif layanan pendukung yang telah didelegasikan oleh Menteri Keuangan dan sebagian besar BLU belum menginformasikan tarif layanan pendukung tersebut melalui media massa serta masih terdapat juga BLU yang belum menyusun pedoman dan SOP atas tata Kelola aset BLU.

d. Analisis Konsep *Value For Money*

Fleksibilitas anggaran yang diberikan oleh pemerintah kepada satker BLU dalam pelaksanaannya harus dituntut efektif dan efisien. Menurut Mahsun (2006) *konsep Value for Money* dapat dijadikan acuan bagi Satker BLU dalam mengukur pelaksanaan anggaran berdasarkan perencanaan dan anggaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Konsep *Value for money* (VFM) meliputi penilaian efisiensi dan efektivitas BLU.

- Efisiensi (daya guna) mempunyai pengertian yang berhubungan erat dengan konsep produktivitas. Pengukuran efisiensi dilakukan dengan menggunakan perbandingan antara output

yang dihasilkan terhadap input yang digunakan (cost of input). Berdasarkan hasil analisis rata-rata tingkat efisiensi BLU tahun 2015-2019 sebesar 81,39 persen dengan kriteria cukup efisien, namun hasil analisis efisiensi BLU tahun 2019 sebesar 94,14 persen dengan kriteria kurang efisien. Berdasarkan hasil monev BLU tahun 2019 kurang efisiennya BLU disebabkan peningkatan piutang pelayanan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) pada BLU rumpun kesehatan yang pembayaran klaimnya sering terlambat sebesar 40 persen dari total operasional BLU. Begitupula, BLU rumpun pendidikan berdasarkan hasil monev BLU tahun 2019 kurang efisiennya BLU rumpun pendidikan disebabkan komponen tarif BLU rumpun pendidikan sebagian besar baru menghitung biaya langsung atas layanan yang diberikan sementara biaya tidak langsung sebagian besar didanai RM.

Tabel 5. Tingkat Efisiensi BLU (%)

Keterangan	Tahun				
	2015	2016	2017	2018	2019
Realisasi Biaya PNBPN untuk memperoleh pendapatan (Triliun)	21,7	38,1	40,5	41,3	46
Realisasi Pendapatan PNBPN (Triliun)	35,32	41,95	47,33	55,09	48,86
Tingkat Efisiensi (%)	61,44	90,82	85,57	74,97	94,15

Sumber: Direktorat PPK Kemenkeu, (diolah)

- Efektivitas (hasil guna) merupakan hubungan antara keluaran dengan tujuan atau sasaran yang ingin dicapai. Pengukuran efektivitas organisasi sektor publik dikatakan efektif apabila kegiatan tersebut mencapai sasaran dan tujuan yang diharapkan. Berdasarkan tabel 5 tingkat efektivitas BLU tahun 2015-2019 rata-rata sebesar 124,09 persen, hal ini menunjukkan efektivitas operasional BLU sangat efektif. Namun, tingkat efektivitas BLU tahun 2015-2019 mengalami tren penurunan. Tingkat efektivitas BLU tahun 2019 sebesar 101,98 persen mengalami penurunan sebesar 33,30 persen dibandingkan efektivitas BLU tahun 2015 sebesar 152,90 persen. Tingkat efektivitas sampai Juni 2020 sebesar 34,52 persen disebabkan realisasi pendapatan sampai Juni tahun 2020 sebesar Rp17,26triliun. Efektivitas BLU tahun 2020 diperkirakan akan menurun akibat pelemahan ekonomi dampak pandemi Covid-19 yang membuat target penerimaan PNBPN sulit tercapai.

Tabel 6. Tingkat Efektivitas BLU (%)

Keterangan	Tahun					Perpres 72 Tahun 2020
	2015	2016	2017	2018	2019	
Realisasi Pendapatan PNBPN (Triliun)	35,32	41,95	47,33	55,09	48,83	17,26
Pagu Anggaran PNBPN (Triliun)	23,1	36,3	38,54	43,3	47,88	50
Efektivitas (%)	152,9	115,56	122,81	127,23	101,98	34,52

Sumber: Direktorat PPK Kemenkeu, (diolah)

2. Pengukuran Kinerja Non Keuangan BLU

Pengukuran kinerja non keuangan BLU dilakukan terhadap kinerja layanan dan aspek kepatuhan. Pengukuran kinerja layanan mengacu pada tujuan pengelolaan keuangan BLU untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pengukuran aspek kepatuhan meliputi penilaian terhadap pelaporan keuangan, pentarifan, dan Standar Operasional Prosedur (SOP) pengelolaan keuangan.

Berdasarkan hasil penelitian Donny Maha P dan Sintong (2019), hasil penilaian kinerja non keuangan BLU Pendidikan dari aspek kinerja pelayanan rata-rata indeks kepuasan masyarakat di 12 BLU Pendidikan dengan skala 1-5 mencapai nilai 3,12 atau bernilai baik. Kondisi ini mencerminkan kepuasan yang didapat oleh masyarakat baik itu mahasiswa, dosen, tenaga kependidikan, dan masyarakat terhadap kinerja BLU. Walaupun demikian, nilai indeks kepuasan masyarakat seharusnya dapat ditingkatkan lagi karena BLU sebagai unit bisnis organisasi pemerintah sangat mengandalkan kualitas pelayanan sebagai tolak ukur keberhasilan. Kemudian apabila memperhatikan akreditasi, dapat dilihat bahwa secara umum akreditasi yang dimiliki oleh BLU obyek penelitian adalah A dan B.

Hasil penilaian kinerja non keuangan BLU kesehatan menurut laporan monev BLU 2019 sudah baik. Jumlah BLU kesehatan hingga tahun 2018 adalah 97 BLU yang terdiri dari 69 rumah sakit (RS), 19 RS khusus, dan 9 Balai kesehatan total kunjungan pasien di BLU/BLUD Kesehatan mencapai 34 Juta orang. Jumlah RS berstatus BLU atau BLUD di Indonesia memang hanya 38.7 persen dari seluruh RS di Indonesia, tetapi BLU Kesehatan mampu melayani 58.62 persen pasien dari seluruh Indonesia. Kemudian dari sisi kualitas, *visite* dokter terus mengalami peningkatan dari 80,27 persen di tahun 2017 menjadi 82.06 persen di tahun 2019. Begitupula, peningkatan layanan pasien dari tahun 2016 sebesar 0,3 persen meningkat menjadi 2,6 persen di tahun 2019.

Hasil penilaian kinerja non keuangan BLU pengelola dana masih ditemukan permasalahan berdasarkan temuan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan (IHPS) Semester 2 tahun 2019 terhadap Program Beasiswa Pendidikan (BPI), Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP), dan Program Riset Inovatif Produktif (RISPRO) oleh BLU LPDP. Hasil kinerja non keuangan BPI menurut temuan tersebut belum memiliki arah pencapaian yang jelas dan terukur serta belum jelas keterkaitannya dengan pencapaian program-program pemerintah yang termuat dalam RPJMN dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

Hasil penilaian kinerja non keuangan BLU pengelola dana LPDP, berdasarkan IHPS semester 2 tahun 2019 hasil monitoring, evaluasi, dan pemantauan tindak lanjut atas layanan beasiswa BLU LPDP belum optimal. Hal tersebut dapat dilihat dari BLU LPDP yang belum mengetahui secara langsung permasalahan dan kesulitan yang dihadapi oleh penerima beasiswa karena belum memiliki data capaian akademik *awardee*. Selain itu, BLU LPDP belum menggunakan hasil monitoring data akademik untuk memperbaiki database *awardee* seperti tempat kuliah *awardee* dan jenjang studi yang tidak sesuai dan *awardee* yang telah lulus tetapi masih tercatat aktif. Penyelesaian tindak lanjut atas monitoring pelanggaran oleh *awardee* juga belum optimal karena rekapitulasi data dugaan pelanggaran beasiswa yang disusun belum lengkap. Akibatnya, tujuan dari monitoring dan evaluasi belum tercapai, database *awardee* tidak valid, dan penegakan sanksi atas pelanggaran masih lemah. Begitupula, hasil penilaian kinerja non keuangan RISPRO oleh BLU LPDP belum sepenuhnya mendukung program riset nasional yang ditetapkan pemerintah.

Hasil penilaian kinerja non keuangan BLU PIP disoroti dalam rapat kerja komisi XI pada 26 Agustus 2020 dengan Kemenkeu BLU, PIP seharusnya menyalurkan pinjaman kepada UMi dan koperasi ternyata juga menyalurkan ke pegadaian. Begitupula, masalah bunga BLU PIP yang menempatkan bunga yang beragam bahkan bunganya ada yang di atas rata-rata hal ini tidak sesuai dengan tujuan BLU yang tidak mengutamakan kepentingan.

BLU dalam Masa Pandemi Covid dan tantangannya

Pandemi Covid-19 telah memberikan dampak pada satker BLU dari sisi rasio pendapatan PNBPN terhadap biaya operasional (POBO) dan layanannya yaitu 78 persen BLU rumpun kesehatan, 46 persen BLU rumpun pendidikan, dan 47 persen BLU rumpun lainnya⁴. Begitupula terhadap dampak keuangan dan layanan BLU (Gambar 2). Oleh karena itu, respon kebijakan yang dilakukan pemerintah untuk BLU yaitu pertama, melakukan efisiensi belanja dan mendorong inovasi layanan BLU. Kedua, memberikan insentif kepada tenaga medis dan UMKM. Ketiga, relaksasi atau fleksibilitas kebijakan dengan memberikan kemudahan dalam memenuhi kebutuhan layanan RS, *refocussing* anggaran, transfer kas antar BLU, pembelian SUN oleh BLU. Keempat, pemerintah juga melakukan pemberian investasi kepada BLU sebesar Rp36triliun dalam rangka PEN pada semester 2 tahun 2020 yang terdiri dari BLU LPDB-KUKM sebesar Rp1 triliun, BLU PIP sebesar Rp1triliun, BLU Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup (BPD LH) sebesar Rp2triliun, Dana Abadi Perguruan Tinggi sebesar Rp5 triliun, BLU PDP sebesar Rp3triliun, Dana Pengembangan Pendidikan Nasional (DPPN) sebesar Rp18triliun, Dana Abadi Penelitian sebesar Rp5triliun, dan Dana Abadi Kebudayaan sebesar Rp1triliun.

Gambar 2. Respon Kebijakan Pemerintah untuk BLU akibat pandemi Covid- 19

		Q2-Q3	Q4
SKENARIO DAMPAK	Baseline Dampak Layanan	Pelayanan Pasien covid-19 meningkat signifikan sementara layanan pasien Non Covid-19 menurun	1. Pelayanan pasien covid-19 menurun 2. Layanan kesehatan Non Covid19 mulai tumbuh
		Perubahan pola pengajaran dan perkuliahan menjadi metode daring Studi From Home (SFH) dan Work from home (WFH) Penundaan pengajaran dan perkuliahan Praktikum	Kombinasi pengajaran dan perkuliahan via daring dan tatap muka
		Layanan Pariwisata, transportasi menurun drastis Bisnis UMKM menurun, kemampuan bayar UMKM rendah	Sektor pariwisata mulai tumbuh/recovery • Bisnis UMKM mulai bergolak • kemampuan bayar naik
	Baseline Dampak Fiskal/Keuangan	Bisnis BLU terjadi kontraksi signifikan (penurunan 20%-30% PNBPN)	Bisnis BLU mulai recovery • PNBPN mulai naik 10%-30% dari fase puncak penurunan
RESPON KEBIJAKAN	Relaksasi/fleksibilitas Kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> • Kemudahan dalam memenuhi kebutuhan layanan RS (klaim BPJS, klaim BNPB, kemudahan pengadaan alkes/sarpras) • Refocussing anggaran (optimalisasi saldo kas BLU) • Transfer kas antar BLU • Pembelian SUN oleh BLU 	
	Efisiensi belanja & mendorong inovasi layanan	Efisiensi belanja & mendorong inovasi layanan	
	Stimulus	<ul style="list-style-type: none"> • Pemberian insentif kepada tenaga medis • Penyaluran insentif kepada UMKM, pelaku usaha & koperasi 	

Sumber: Direktorat Jenderal Perbendaharaan

Tantangan 5 rumpun layanan BLU di tengah pandemi covid-19 pertama, pada BLU rumpun layanan kesehatan yaitu penurunan potensi pendapatan layanan yang berdampak pada kekurangan likuiditas RS BLU, kebutuhan dan kapasitas tenaga medis yang cukup besar, dukungan logistik alat kesehatan (alkes) dan tambahan layanan kesehatan seperti ruang isolasi, ventilator, dll. Kedua, BLU pada rumpun pendidikan yaitu penerapan kuliah daring, menyiapkan RS pada BLU pendidikan, penurunan PNBPN karena penundaan penerimaan mahasiswa baru dan kebijakan penundaan SPP, dll. Ketiga, BLU rumpun PBJ

⁴ DJA, 2020

lainnya yaitu renegotiasi kontrak kinerja, penurunan 50 persen pengguna apartment, jasa lainnya juga diperkirakan akan turun sekitar 20 persen. Keempat, BLU pada rumpun pengelolaan dana yaitu penyaluran dana bergulir dilakukan secara elektronik, perlambatan penyaluran dana BDPKPS, dll. Kelima, BLU rumpun kawasan yaitu penundaan/ pembebasan biaya sewa UMKM di bandara, kinerja layanan BLU kawasan diperkirakan akan turun pada Gelora Bung Karno sebesar 77 persen, PPK Kemayoran sebesar 90 persen, BP Batam sebesar 60 persen, BPO Danau Toba sebesar 92 persen dan BPK Sabang sebesar 79 persen.

Outlook BLU Tahun 2021 dan Tantangannya

Berdasarkan KEM PPKF Kerangka kebijakan BLU tahun 2021-2024 yaitu penguatan implementasi Good BLU Governance (GBG) menjadi sangat penting untuk menentukan rating BLU dan penilaian kinerja layanan, IT based secara menyeluruh untuk mendukung proses bisnis dan layanan BLU, *endowment fund* untuk mendukung Perguruan Tinggi Negeri (PTN) berkualitas global, dan sinergi kolaborasi antar BLU dalam bentuk sumberdaya (finansial asset, SDM) untuk mencapai pelayanan yang lebih baik.

Berdasarkan tabel proyeksi PNBPN BLU tahun 2021 diproyeksikan sebesar 7 persen dari proyeksi tahun 2020. Keadaan ekonomi dan layanan ekonomi diperkirakan akan berangsur normal meski masih ada relaksasi pungutan tarif akibat covid. Pada tahun 2021, upaya pencapaian kinerja PNBPN BLU dimasa pemulihan ekonomi diperkirakan masih menemui tantangan namun diharapkan lebih baik dibandingkan tahun 2020. Tantangan penerimaan PNBPN BLU tahun 2021 yaitu meningkatkan kinerja pelayanan BLU dengan pemanfaatan *idle fund* melalui investasi kas dan modernisasi pemanfaatan IT sehingga PNBPN BLU dapat dikelola lebih transparan serta berkontribusi dalam meningkatkan PNBPN nasional.

Tabel 7. Proyeksi BLU Tahun 2021 (Triliun Rupiah)

Rumpun	Proyeksi 2020					Proyeksi 2021
	Proyeksi Tren Pekan	Proyeksi POBO	Proyeksi Growth 2,3%	Proyeksi Growth -0,4%	Proyeksi 2021	
Pendidikan	11,28	12,58	13,37	12,51	13,52	
Kesehatan	16,35	14,59	17,30	16,18	17,48	
Barang Jasa Lainnya	4,60	0,85	0,35	0,33	0,30	
Pengelola Dana	16,58	19,84	19,24	18,00	19,45	
Pengelola Kawasan	1,29	1,92	1,40	1,31	1,42	
Total Proyeksi PNBPN	50,10	49,78	51,66	48,33	52,17	

Sumber: Direktorat PPK Kemenkeu

Rekomendasi

BLU sebagai agen otonom yang dibentuk untuk penyelenggaraan layanan publik memberikan kontribusi penuh dalam program PEN yaitu dengan cara meningkatkan layanan yang berdampak terhadap capaian PNBPN. Masih kecilnya kontribusi pendapatan BLU terhadap PNBPN nasional disebabkan oleh BLU dapat menggunakan penerimaan mereka sendiri tanpa perlu menyetorkannya ke kas umum Negara. Oleh karena itu, pengelolaan kas BLU akan lebih transparan dan lebih tidak beresiko apabila sumber dana yang dimiliki dikelola oleh perbendaharaan tanpa memengaruhi otonomi pengoperasian BLU.

Guna meningkatkan realisasi PNBPN BLU terhadap PNBPN nasional maka perlu meningkatkan kinerja keuangan BLU yaitu pertama, rasio PNBPN BLU terhadap biaya operasional BLU yang mengalami tren

penurunan tahun 2015-2019 maka BLU harus meningkatkan pendapatan PNBP nya melalui penggunaan biaya operasional yang efektif. Kedua, meningkatkan rasio kemandirian BLU tahun 2017-2020 rata-rata sebesar 70,87 persen yang sudah baik sehingga pagu RM semakin berkurang. Disisi lain, penghitungan rasio kemandirian ini perlu memerhatikan keakuratan data hal ini disebabkan belum ada kejelasan untuk belanja pegawai, barang, maupun modal yang bisa menggunakan dua sumber dana belanja RM maupun sumber dana dari PNBP. Ketiga, rasio perputaran total aset yang trennya mengalami penurunan dari tahun 2016-2019 maka BLU perlu mengoptimalkan asetnya. Keempat, analisis konsep *value for money* untuk efisiensi (daya guna) BLU pada tahun 2019 masih kurang efisien, oleh karena itu perlu pengelolaan piutang pelayanan agar pembayarannya jangan sering terlambat terutama untuk piutang pelayanan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) pada BLU rumpun kesehatan. Begitupula, BLU rumpun pendidikan agar semakin efisien dalam penghitungan tarif komponen tarif BLU perlu memerhatikan biaya langsung dan biaya tidak langsung yang berasal dari pagu RM. Kelima, analisis konsep *value for money* untuk efektivitas BLU tahun 2015-2019 yang mengalami tren penurunan, maka BLU perlu meningkatkan pengukuran kegiatan agar mencapai sasaran dan tujuan yang diharapkan.

BLU dalam meningkatkan PNBP BLU terhadap PNBP nasional juga perlu meningkatkan kinerja non keuangan yaitu pertama, perlu peningkatan indeks kepuasan masyarakat atas BLU pendidikan dan BLU kesehatan yang sudah baik indeks kepuasan masyarakatnya, pengelolaan dana pendidikan program BPI dan program RISPRO perlu meningkatkan hasil monitoring, evaluasi, dan pemantauan tindak lanjut atas layanan beasiswa yang optimal. Begitupula, BLU PIP dalam meningkatkan kinerja non keuangannya perlu tata kelola dan penetapan target yang jelas dalam menyalurkan pinjamannya.

Pada tahun 2021, upaya peningkatan kinerja PNBP BLU dimasa pemulihan ekonomi yaitu pertama, pemanfaatan *idle fund* melalui investasi kas yaitu BLU dapat melakukan pemindahan dana antar BLU dalam rangka penanganan dampak pandemi Covid-19 dengan menggunakan pemindahan dana kas sesuai Kepdirjen Nomor Kep-145/PB/2020 mengenai SOP Pemindahan dana antar BLU. Kedua, modernisasi pemanfaatan IT sistem administrasi untuk meningkatkan PNBP BLU.

Daftar Pustaka

- ____. 2003. Undang-Undang RI No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Jakarta
- ____. 2004. Undang-Undang RI No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Jakarta
- ____. 2009. Undang-Undang RI No. 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak. Jakarta
- ____. 2005. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan BLU
- ____. 2020. Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Postur Dan Rincian Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara tahun Anggaran 2020.
- ____. 2020. Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020.
- ____. 2020. "Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal Tahun 2021". Diakses dari <https://fiskal.kemenkeu.go.id/publikasi/kem-ppkf>.
- ____. 2019. Direktorat Pembinaan Pengelolaan Keuangan BLU. Laporan Monev BLU 2019. Jakarta.
- Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020.

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.. Laporan Keuangan Hasil Pemeriksaan BPK atas LKPP berbagai tahun. Jakarta: BPK RI

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2019. Diakses dari <https://www.bpk.go.id/ihs>

DJPBN. 2018. Peningkatan Kapasitas Pembinaan Menuju BLU Yang Efisien dan Produktif. Diakses dari <http://blu.djpbk.kemenkeu.go.id/index.php?r=publication/news/view&id=51>

Ombudsman RI. 2020. Penanggulangan Covid-19, Ombudsman Sarankan Potong Anggaran BLU. Diakses dari <http://blu.djpbk.kemenkeu.go.id/index.php?r=publication/news/view&id=51>

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan BLU

Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Postur Dan Rincian Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara tahun Anggaran 2020.

Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020.



**PUSAT KAJIAN ANGGARAN
BADAN KEAHLIAN DPR RI**

JL. JEND. GATOT SUBROTO - JAKARTA PUSAT
TELP. (021) 5715635 - FAX (021) 5715635

[HTTP://www.puskajianggaran.dpr.go.id](http://www.puskajianggaran.dpr.go.id)

EMAIL: puskaji.anggaran@dpr.go.id