

Peran Pemangku Kepentingan untuk Meningkatkan Kelayakan Informasi Kinerja Badan Layanan Umum Rumpun Pengelola Kawasan

The Role of Stakeholders in Enhancing the Public Service Agency's and Area Management's Performance Information Adequacy

Achmad Zunaidi^{1*}, Sutiono², Budi Sudarso³ & Kurniawan Santoso⁴

^{1,2,3,4}Pusdiklat Anggaran dan Perbendaharaan, Jl. Raya Puncak Km. 72, Kab. Bogor, Kode Pos 16770

*helmyzoen@gmail.com

Submitted: 08-11-2023

Accepted: 18-03-2024

Published: 06-06-2024

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peran pemangku kepentingan dalam perumusan kinerja Badan Layanan Umum (BLU) yang bergerak di bidang pengelola kawasan, serta untuk memahami mekanisme penetapan target pendapatan PNPB BLU dalam konteks karakteristik BLU yang berbeda. Dalam upaya meningkatkan efisiensi dan kualitas pelayanan BLU, penelitian ini berfokus pada peran agen dan prinsipal dalam pengambilan keputusan kinerja BLU, serta mengeksplorasi tantangan terkait dengan penerapan standar biaya masukan (SBM) dan perincian biaya operasional dalam penganggaran. Hasil penelitian ini dapat memberikan wawasan mendalam untuk perbaikan pengelolaan BLU dalam bidang pengelola kawasan dan meningkatkan kualitas layanan yang diberikan kepada masyarakat. Jenis penelitian ini adalah kualitatif-eksploratif dengan fokus pada perumusan kinerja yang terhubung erat dengan anggaran. Data penelitian berasal dari: 1) hasil wawancara 23 narasumber yang berperan sebagai agen (4 BLU) dan 6 pemangku kepentingan yang mewakili prinsipal; 2) dokumen perencanaan-penganggaran sebagai arahan kebijakan kepada BLU (termasuk peraturannya). Penelitian ini dilaksanakan pada Maret-September 2022. Hasil penelitian menemukan bahwa ada dua karakteristik organisasi BLU rumpun pengelola kawasan berdasarkan peran para pemangku kepentingan: 1) BLU sebagai kementerian sekaligus Satker; 2) BLU hanya sebagai Satker. Pemangku kepentingan BLU sebagai kementerian sekaligus Satker lebih jelas merumuskan informasi kinerja dibanding BLU hanya sebagai Satker. Semakin banyak kepentingan yang harus diakomodir BLU dalam perencanaan-penganggarnya, perumusan kinerja layanan BLU rumpun pengelola kawasan dalam dokumen perencanaan-penganggaran menjadi kurang fokus dan jelas dikaitkan dengan layanan yang dihasilkan.

Kata kunci: Informasi Kinerja, Kelayakan Informasi Kinerja, Badan Layanan Umum

Abstract: In addition to understanding the process for PNPB BLU income targets in the context of various BLU characteristics, the study intends to assess the role of stakeholders in the formulation of the performance of Public Service Agencies (BLU) involved in area management. This study focuses on the role of agents and principals in BLU performance decision making, as well as addressing problems connected to the application of input cost standards (SBM) and operational cost details in budgeting, in an effort to improve the efficiency and quality of BLU services. The findings of this study have the potential to significantly enhance BLU management in the field of area management and raise the standard of community services. This kind of research is exploratory and qualitative, concentrating on how performance is defined in relation to the budget. The research data were gathered from two sources: 1) interviews with six stakeholders who represented principals and 23 resource persons who served as agents for four BLUs; and 2) planning-budgeting materials that served as guidelines for BLU policy (including its rules). The study was carried out in 2022, from March to September. Based on the involvement of stakeholders, the study's findings identified two traits of BLU organizations within regional management clusters: 1) BLU exclusively as Satker; 2) BLU as a ministry in addition to Satker. Performance information is more explicitly formulated by BLU stakeholders, ministries, and Satker than by BLU alone. The more important BLU must take into account when planning and budgeting, the less focused and obviously linked the BLU service performance of regional management clusters is in the planning and budgeting documents.

Keywords: Performance Information, Feasibility of Performance Information, Public Service Agency

PENDAHULUAN

Dalam pengelolaan badan pemerintahan di seluruh dunia, informasi kinerja memiliki peran kunci, terutama dalam memenuhi tuntutan masyarakat akan transparansi, akuntabilitas, dan pelayanan yang berkualitas (Mauro et al., 2019). Era informasi menuntut pemahaman mendalam tentang kinerja badan pemerintah, bukan hanya sebagai harapan tetapi sebagai keharusan (Yue & Wang, 2020). Salah satu jenis badan pemerintahan yang unik dalam pengelolaan keuangan dan penyelenggaraan layanan publiknya adalah Badan Layanan Umum (BLU), yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. BLU memiliki otonomi dalam pengelolaan keuangan dan melaporkan informasi kerjanya secara transparan.

Namun, dalam praktiknya, BLU sering menghadapi kendala dalam mengelola informasi kerjanya, yang dapat mengaburkan pemahaman tentang efektivitas dan efisiensi operasional mereka (Junge, 2022). Tantangan ini menjadi lebih signifikan dalam konteks hubungan prinsipal-agen setelah gerakan *New Public Management* (NPM) membawa elemen sektor swasta ke dalam sektor publik (Shidarta & Van Huis, 2020; Mau, 2021). NPM bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi birokrasi, mengurangi peran birokrasi, dan memperluas peran swasta (Speklé & Verbeeten, 2014; Rose et al., 2015).

Teori keagenan, yang diadopsi dari sektor swasta, telah menjadi relevan dalam konteks organisasi publik, di mana serangkaian hubungan prinsipal-agen menjadi dasar demokrasi modern (Panda & Leepsa, 2017; Nalewaik, 2013). Model hubungan prinsipal-agen digunakan untuk menganalisis komitmen kebijakan publik yang sering melibatkan masalah kontraktual seperti informasi yang tidak setara, risiko moral, dan pemilihan yang tidak tepat (Chen et al., 2019). Dalam konteks Badan Layanan Umum (BLU), prinsipal memiliki kewenangan kuat untuk memberikan arahan kepada agen, yang merupakan pengelola satker BLU, sehingga hubungan ini lebih mirip hubungan keagenan.

Penelitian mengenai BLU sering berfokus pada aspek akuntabilitas, evaluasi kinerja, dan efisiensi pengelolaan keuangan. Namun, penelitian sebelumnya jarang menyoroti substansi kinerja, terutama dalam hal bagaimana perumusan kinerja BLU ditetapkan.

Proses perumusan kinerja BLU melibatkan mekanisme perencanaan dan penganggaran yang panjang dan menggunakan pendekatan *top-down* dan *bottom-up* untuk menghasilkan target kinerja yang optimal (Chen et al., 2019; Heinrich, 2012).

Terkait kinerja, teori keagenan telah menjadi bingkai analitis yang bermanfaat untuk menjelaskan masalah insentif dalam institusi publik. Dalam hubungan prinsipal-agen, terdapat dua kemungkinan kondisi. Pertama, adanya beberapa prinsipal dengan tujuan dan kepentingan yang tidak selalu sejalan. Kedua, prinsipal dapat bertindak yang tidak selalu sesuai dengan kepentingan masyarakat tetapi lebih mengutamakan kepentingan pribadi (Vitolla et al., 2020). Dalam konteks BLU, perbedaan kedudukan antara prinsipal dan agen muncul karena perbedaan kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki oleh keduanya, sehingga hubungan ini lebih mirip hubungan keagenan.

Selanjutnya, penyusunan anggaran kementerian, yang melibatkan Satker BLU sebagai unit operasionalnya, secara umum mengadopsi paradigma anggaran berbasis kinerja dan menggunakan *logical framework*. *Logical framework* digunakan untuk menyajikan pemikiran melalui model visual yang menggambarkan hubungan antara elemen-elemen kunci, seperti *input*, *activities*, *output*, dan *outcome*. Terdapat berbagai model logika yang bisa digunakan, termasuk model yang membagi *outcome* ke dalam beberapa tingkatan, seperti *outcome* jangka pendek, menengah, dan jangka panjang. Kerangka logis ini digunakan dalam perumusan kebijakan publik dengan mengidentifikasi elemen-elemen yang harus diubah (*outcome*), menggambarkan apa yang harus dihasilkan (*output*), dan menunjukkan aktivitas yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut. Hubungan "jika-maka" di antara elemen-elemen ini digambarkan dalam model ini untuk memastikan kelogisan dalam penyusunan kebijakan.

Penerapan paradigma anggaran berbasis kinerja dalam penyusunan anggaran kementerian didukung oleh penggunaan *logical framework* atau *logic model*. Konsep *logic model* yang digunakan dalam penelitian ini mengacu pada kerangka logis Knowlton dan Philips (Zunaidi & Santoso, 2021). Model ini memahami hubungan antar elemen, yaitu *input*, *activities* atau *process*, *output*, dan *outcome*. *Outcome* dalam model ini dibagi menjadi

outcome jangka pendek, menengah, dan jangka panjang. Kerangka logis ini mengawali pertanyaan "apa yang hendak diubah" (*outcome*) untuk mencapai perubahan yang diinginkan. Kemudian, "apa yang harus dihasilkan" (*output*) menjadi langkah berikutnya untuk mencapai outcome tersebut, yang membutuhkan "proses yang harus dilakukan" (*activity*) dengan memanfaatkan "sumber daya" (input). Hubungan antar elemen dalam *logic model* diuraikan sebagai hubungan "jika-maka," dimulai dari input, proses, output, hingga outcome. Jika kelogisan dalam hubungan ini terganggu, elemen-elemen dalam rumusan harus direvisi (Hoque, Z., & Mia, 2019).

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, pertanyaan penting yang dijadikan pertanyaan penelitian adalah "Bagaimana kedudukan dan peran pemangku kepentingan dalam perumusan informasi kinerja dan target PNBPU BLU rumpun pengelola kawasan?" Dalam hal ini, bagaimana pemangku kepentingan (prinsipal dan agen) berperan dalam mengelola dan menyajikan informasi kinerja BLU menjadi aspek penting untuk dipahami dalam upaya meningkatkan efektivitas dan transparansi lembaga ini. Fokus pertanyaan penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya. Objek penelitian (Nugroho & Salim, 2021) dengan metode kuantitatif mencakup variabel pengembangan produk, kualitas pelayanan, inovasi, dan kepuasan pelanggan (variabel bebas). Penelitian (Silitonga, 2019) menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan komparatif yang melibatkan dua kelompok atau lebih. Objek penelitian meliputi Rencana Strategis Kementerian Pendidikan Kebudayaan dan Rencana Strategis SMA Negeri 68. Penelitian oleh Rimawati (2017) menggunakan metode penelitian kualitatif dengan fokus pada akuntabilitas dan transparansi. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dan fokus pada proses perencanaan dan penganggaran. Data diperoleh melalui wawancara, dokumen, dan triangulasi.

Tulisan ini memiliki signifikansi penting dalam konteks pengelolaan BLU rumpun pengelola kawasan di Indonesia. Dengan memahami peran pemangku kepentingan dalam perumusan informasi kinerja BLU, dapat diidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi penyajian data kinerja dan pemahaman yang lebih baik tentang praktik-praktik yang efektif. Tujuan kajian ini adalah untuk memberikan

wawasan yang mendalam tentang hubungan prinsipal-agen dalam konteks BLU dan bagaimana pemangku kepentingan berkontribusi dalam perumusan informasi kinerja. Dengan demikian, artikel ini memberikan landasan bagi pembuat kebijakan, pengelola BLU, dan peneliti untuk memahami dinamika pengelolaan BLU dan meningkatkan transparansi serta akuntabilitas dalam pelayanan publik.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif-eksploratif mengadopsi penelitian sebelumnya (Malterud, 2012a; Peek et al., 2016). Penelitian kualitatif merupakan kajian dengan menggunakan data atau informasi berupa teks sebagai bahan utama. Pengertian eksploratif hendak mengungkapkan fakta yang terjadi dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data primer sebagai bahan utama. Data primer diperoleh melalui wawancara 23 narasumber yang terlibat dalam perumusan informasi kinerja BLU dan penetapan target PNBPU BLU. Narasumber tersebut berasal dari 4 Satker BLU rumpun pengelola kawasan dan 6 pemangku kepentingan yang mewakili prinsipal, termasuk BLU sebagai kementerian. Selain BLU sebagai kementerian, pemangku kepentingan yang menjadi narasumber penelitian terdiri dari: Biro Perencanaan kementerian; Direktorat Anggaran Bidang pada Direktorat Jenderal Anggaran; Direktorat Pembinaan Pengelolaan Keuangan BLU pada Direktorat Jenderal Perbendaharaan.

Teknik wawancara digunakan untuk mendapatkan data primer dari narasumber. Pemilihan narasumber dilakukan dengan purposive sampling dengan kriteria: pengelola BLU dan/atau pejabat penyusunan kebijakan terkait perumusan informasi kinerja dan target PNBPU BLU. Pejabat/pegawai tersebut berasal dari: 1) Bagian Perencanaan BLU; 2) Biro Perencanaan Kementerian; 3) Direktorat Anggaran Bidang pada Direktorat Jenderal Anggaran (DJA). Data wawancara dianalisis dengan mengacu pada protokol wawancara yang telah disusun sebelumnya. Data mengenai narasumber dalam penelitian ini sebagaimana disajikan dalam Tabel 1. Proses penggalan data wawancara terkait bidang penganggaran sektor public mengacu penelitian (Dwi Antoro & Sutiono, 2023).

Tabel 1. Narasumber/Informan Penelitian

No	Kelompok dan Narasumber	Jumlah	Jabatan
1	Mitra Kerja Kementerian Sekretariat Negara, Direktorat Jenderal Anggaran	2: narasumber 1 dan 2	1 Kepala Seksi 1 Pelaksana
2	Mitra Kerja Badan Pengelolaan Batam dan Badan Pengelolaan Sabang, Direktorat Jenderal Anggaran	2: narasumber 3 dan 4	Pelaksana
3	Mitra Kerja Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, Direktorat Jenderal Anggaran	4: narasumber 5, 6, 7, dan 8	1 Kepala Seksi 3 Pelaksana
4	Mitra Kerja BLU, Direktorat Pembinaan Pengelolaan BLU, Direktorat Jenderal Perbendaharaan	1: narasumber 9	1 Kepala Seksi
5	BLU Kemayoran	4: narasumber 10, 11, 12, dan 13	1 Direktur 3 Kepala Divisi (Perencanaan, Keuangan, dan Humas)
6	BLU Gelora Bung Karno	2: narasumber 14 dan 15	Pejabat Fungsional
7	Badan Pengelolaan Batam	5: narasumber 16, 17, 18, 19, dan 20	3 Kepala Divisi 2 Kepala Bagian
8	Badan Pengelolaan Sabang	1: narasumber 21	Kepala Divisi Keuangan
9	Biro Perencanaan Sekretariat Negara	2: narasumber 22 dan 23	1 Pejabat Fungsional Perencana 1 Pejabat Fungsional Analis Anggaran

Sumber: Peneliti (2022)

Kebutuhan data berikutnya berupa dokumen perencanaan penganggaran BLU rumpun pengelola kawasan dan peraturan yang terkait. Rincian dokumen perencanaan penganggaran BLU tersebut terdiri dari: Rencana Strategi dan Bisnis (RSB), Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA), Ikhtisar RBA, dan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) Satker. Selanjutnya, teknik dokumentasi digunakan untuk mengungkap informasi kinerja dalam dokumen peraturan perencanaan-penganggaran BLU (RBA, Ikhtisar RBA, dan RKA Satker).

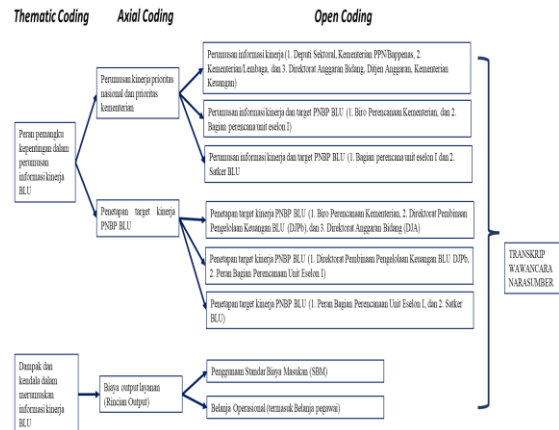
Kedua data tersebut dianalisis secara interpretatif dan naturalistik (Belotto, 2018) dan kemudian disatukan dalam proses triangulasi (Morse, 2015) untuk memperoleh informasi yang terhubung dengan pertanyaan penelitian. Analisis data melibatkan kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Hasil Temuan

Proses analisis dalam penelitian ini terdiri dari serangkaian langkah sistematis dalam memahami dan mengurai data kualitatif yang dihasilkan dari wawancara (23 narasumber). Narasumber tersebut terdiri dari pengelola BLU rumpun pengelola kawasan (mewakili agen) dan para pemangku kepentingan (mewakili *principal*). Pertama, transkripsi wawancara diubah menjadi teks tertulis sebagai langkah awal. Selama proses wawancara, narasumber dijelaskan dan diminta persetujuan (*informed consent*) melalui tahap informal dan formal.

Tahap formal mencakup penjelasan kepada narasumber tentang tujuan penelitian, proses, alasan pemilihan mereka sebagai narasumber (*purposive sampling*), serta permintaan izin partisipasi dalam penelitian. Selanjutnya dalam proses wawancara, protokol wawancara yang mencakup pertanyaan penelitian, panduan waktu, etika, dan catatan juga dinyatakan dan dijelaskan untuk memandu wawancara agar berjalan terarah.



Sumber: Data Penelitian Diolah (2022)

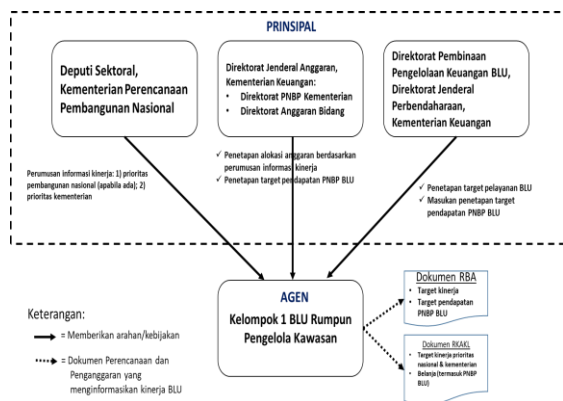
Gambar 1. Hasil Coding Wawancara

Setelah transkripsi selesai, proses *coding* data dimulai dengan memberi kode pada bagian-bagian teks yang mengandung makna dan merujuk pada tema tertentu. Metode analisis isi digunakan untuk memahami makna dalam data yang dikumpulkan. Data wawancara kemudian diklasifikasi dalam frase kunci yang relevan dengan topik penelitian dan diidentifikasi pola data yang muncul selama wawancara, dengan hasil temuan juga diperkuat oleh observasi dan dokumen terkait. Proses *coding* melibatkan tahap: 1) *open coding* untuk eksplorasi awal, 2) *axial coding* untuk identifikasi hubungan antara konsep dan tema, dan 3) *thematic coding* untuk mengidentifikasi dengan tema utama.

Hasil analisis tercermin dalam kelompok tema yang disajikan Gambar 1 yang memberikan wawasan mendalam tentang aspek-aspek yang diteliti dalam hubungan dengan BLU rumpun pengelola kawasan: peran pemangku kepentingan BLU dalam perumusan informasi kinerja; dampak dan kendala dalam perumusan informasi kinerja.

Terkait dokumentasi, dokumen yang menjadi fokus berupa dokumen-dokumen yang mencakup laporan, paparan, serta peraturan penganggaran dan pengelolaan keuangan BLU. Data-data tersebut berasal dari agen dan prinsipal yang terlibat dalam pengelolaan BLU.

Lebih khusus, data yang diolah dan dianalisis dalam penelitian ini berasal dari dokumen perencanaan-penganggaran (Rencana Strategis dan Bisnis, Rencana Bisnis dan Anggaran, serta Rencana Kerja dan Anggaran) dan peraturan perundangan yang relevan dalam pengelolaan Satuan Kerja (Satker) BLU. Dokumen peraturan tersebut mencakup Peraturan Menteri Keuangan Nomor 129 Tahun 2020, Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor 2 Tahun 2022, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 71/PMK.02/2013 yang diubah oleh Peraturan Menteri Keuangan Nomor 51/PMK.02/2014, Peraturan Direktur Jenderal Anggaran Nomor PER-4/AG/2022, dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 199/PMK.02/2021.

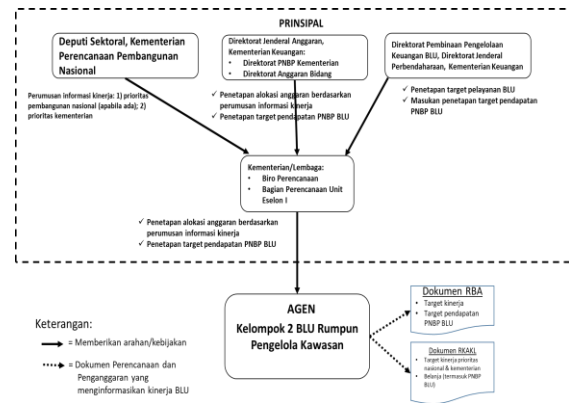


Sumber: Peneliti (2022)

Gambar 2. Kelompok 1 BLU Rumpun Pengelola Kawasan

Analisis triangulasi digunakan untuk meneliti peran para pemangku kepentingan dalam perumusan informasi kinerja BLU yang dinyatakan dalam dokumen perencanaan-penganggaran. Prosesnya diawali dengan meneliti secara formal (peraturan perundangan) yang dikonfirmasi oleh hasil wawancara dan dokumen perencanaan-penganggaran.

Hasil temuan berupa peran pemangku kepentingan dalam BLU rumpun pengelola Kawasan sebagaimana dijelaskan Gambar 2 dan Gambar 3. Terkait perbedaan nyata antara Gambar 4 dan Gambar 5, BLU yang hanya sebagai Satker memiliki lebih banyak pemangku kepentingan.



Sumber: Peneliti (2022)

Gambar 3. Kelompok 2 BLU Rumpun Pengelola Kawasan

2. Perumusan Informasi Kinerja BLU Rumpun Pengelola Kawasan

Masalah keagenan pada perusahaan sektor privat seringkali timbul ketika kepentingan pengelola perusahaan tidak sejalan dengan kepentingan pemiliknya, melalui keputusan yang menguntungkannya yang merugikan pemegang saham. Untuk mencegahnya, pemilik saham harus mengikat agen dengan kontrak kerja yang memastikan transparansi informasi, mengurangi risiko bagi agen, dan meminimalkan biaya keagenan. Biaya ini meliputi insentif untuk agen dan pengawasan kontrak oleh pihak ketiga seperti komisaris, bank, atau akuntan publik. Besarnya biaya keagenan dibatasi oleh tingkat delegasi kekuasaan pemilik saham kepada agen (Ang et al., 2000). Teori keagenan tersebut dibawa ke ranah birokrasi (sektor publik).

Dalam konteks penerapan teori keagenan pada sektor publik, pembuat peraturan menghendaki secara tersirat bahwa yang mengemban adalah BLU (Pasal 68 dan Pasal 69, Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara). Pengelola BLU atau agen harus memberikan informasi kinerja. Argumentasinya adalah prinsipal (masyarakat/publik) mengharapkan untuk menerima pelayanan maksimal dari agen (pemerintah pada berbagai tingkatan) dan untuk mengukur akuntabilitas keputusan agen (baik ekonomi, sosial, maupun politik). Untuk menjamin akuntabilitas ini, prinsipal memberikan insentif kepada agen berdasarkan kinerjanya (penghargaan finansial atau pengakuan). Hubungan keagenan ini tidak hanya terwujud dalam perjanjian formal tetapi juga dalam peraturan hukum, mencerminkan atasan yang mengarahkan bawahan untuk

mencapai tujuan organisasi (Vitolla et al., 2020).

Dalam konteks hubungan keagenan dalam pemerintahan, tingkatan pemerintah yang lebih atas memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa tingkatan pemerintah lebih rendah menjalankan tugasnya sesuai dengan kepentingan masyarakat (prinsipal). Dengan demikian, pemerintah tingkat atas bertindak sebagai perwakilan atau agen-prinsipal dalam mengatur, mengawasi, dan memastikan bahwa pemerintah pada tingkat yang lebih bawah memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat.

Dalam peran sebagai agen, Satuan Kerja (Satker) Badan Layanan Umum (BLU) berusaha memenuhi arahan prinsipal (tingkatan pemerintah yang lebih tinggi) mengenai target kinerja melalui proses *mapping* yang sejalan dengan bingkai *logic model*. Hal ini merujuk pada Peraturan Direktur Jenderal Anggaran Nomor PER-4/AG/2022 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/ Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran. Rumusan kinerja (pelayanan) Satker BLU tersebut dikelompokkan dalam tiga kategori, yaitu: 1) Klasifikasi Rincian Output (KRO) Teknis; 2) KRO Dukungan Manajemen; 3) Rincian Output (RO) atau rincian lebih teknis dari KRO, seperti layanan sewa ruangan.

Rasionalisasi teori *logic model* (*input, activity, output, outcome*) diwujudkan dalam struktur sumber daya (*input*), komponen (*activity*), *output* (RO-KRO), dan sasaran program (*outcome*). Struktur tersebut diterapkan dalam 2 jenis program yang dilaksanakan BLU rumpun pengelola kawasan: 1) Program Dukungan Manajemen; 2) Program Teknis. Gambaran singkat penyelenggaraan program sebagaimana disajikan pada Tabel 2 yang mengacu peran pemangku kepentingan BLU (Gambar 2 dan Gambar 3).

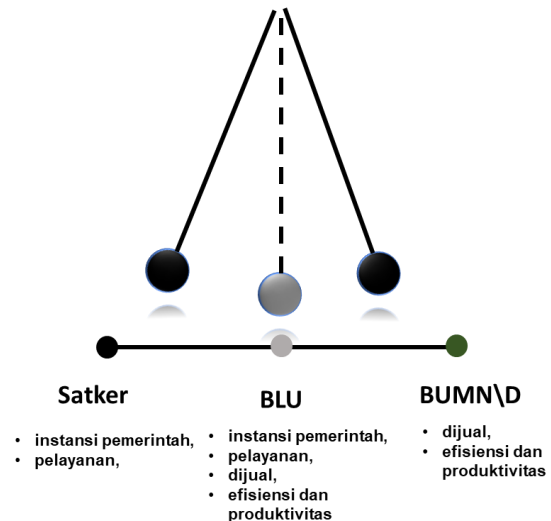
Tabel 2. Peran Kementerian/Lembaga dalam Pelaksanaan Program

No	BLU Rumpun Pengelola Kawasan	Peran sebagai Kementerian/ Lembaga	Peran sebagai Satuan Kerja	Pelaksana Program Dukungan Manajemen	Pelaksana Program Teknis
1.	GBK	-	√	√	-
2.	Kemayoran	-	√	√	-
3.	Toba	-	√	√	√
4.	Batam	√	√	√	√
5.	Sabang	√	√	√	√

Sumber: Peneliti (2022)

Namun, rasionalisasi keterkaitan *input-activity-output-outcome* tidaklah mudah sebagaimana pada umumnya terjadi pada

organisasi sektor publik di Indonesia terkait rumusan tujuan dan kinerja yang jelas (Novita Indrawati, 2010; Rahman et al., 2016). Dalam hal ini, peran pemangku kepentingan mempunyai pengaruh langsung untuk meningkatkan kelayakan rumusan informasi kinerja BLU rumpun pengelola kawasan sebagai agen.



Sumber: Peneliti (2022)

Gambar 4. Kedudukan Ideal BLU Diantara Satker dan BUMN/D

Terlihat jelas, peran pemangku kepentingan pada BLU hanya sebagai Satker (Gambar 3) yang terjadi pada BLU Gelora Bung Karno (GBK) dan BLU Kemayoran. BLU tersebut merupakan instansi yang berada di bawah Kementerian Sekretariat Negara (Kementerian Setneg). Kementerian Setneg menyelenggarakan Program Dukungan Manajemen, yaitu program yang menampung kegiatan-kegiatan internal pemerintahan dan bersifat dukungan (*supporting*). Secara sederhana, kegiatan tersebut tidak berkaitan langsung dengan upaya perbaikan sektoral yang menyentuh masyarakat.

Kondisi tersebut dapat memberikan perspektif berbeda apabila merujuk pada kriteria Satker BLU: peningkatan pelayanan masyarakat; tidak mencari keuntungan. Sementara, BUMN/D merupakan instansi pemerintah yang mencari keuntungan. Artinya, Satker BLU merupakan jenis instansi dengan kriteria gabungan sebagai organisasi sektor publik sekaligus organisasi sektor privat (Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 68 dan Pasal 69).

Gambaran ideal BLU sebagaimana Gambar 4, yaitu berada di tengah-tengah antara jenis Satker pada umumnya maupun Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/D). Namun, kedudukan BLU pada dasarnya fleksibel, dapat mendekati ke kriteria Satker pada umumnya atau lebih mendekati ke kriteria BUMN/D.

Dalam konteks BLU GBK dan BLU Kemayoran, kriteria BLU lebih mendekati pada Satker pada umumnya (bukan ke arah BUMN/D). Kondisi tersebut tercermin dalam rumusan informasi kinerja Program Dukungan Manajemen yang diselenggarakan Kementerian Setneg yang berperan sebagai pemangku kepentingan BLU dimaksud. Kedua BLU memiliki Rencana Kinerja Organisasi (RO) dan Klasifikasi Rincian Output (KRO) yang berhubungan dengan penyelenggaraan fasilitas dengan tujuan mengamankan aset-aset negara. Hal ini sejalan dengan kondisi yang terjadi pada BLU tersebut berdasarkan temuan Wahyudi & Lantara (2015). Setelah pengelolaan keuangan BLU ditingkatkan menjadi BLU, terjadi kenaikan pendapatan sekaligus peningkatan biaya. Sementara, rasio keuangan likuiditas, profitabilitas, dan solvabilitas tetap stabil sebelum dan setelah PK BLU berkat transparansi, akuntabilitas, dan pengarahannya yang ketat sesuai regulasi.

Berikut ini penjelasan kondisi secara teknis pada BLU GBK berdasarkan *logic model*. Program Dukungan Manajemen memiliki 6 sasaran program (*outcome*) berupa: 1) Meningkatnya kualitas manajemen SDM; 2)

Organisasi, tata kelola, dan transformasi birokrasi yang efektif; 3) Pengawasan yang berkualitas; 4)

Perencanaan, dan pelaksanaan anggaran yang berkualitas dan akuntabel; 5) Layanan BLU Kemsetneg yang berkualitas; 6) Terwujudnya dukungan administrasi yang baik. Sasaran tersebut didukung dengan output (KRO) eksternal terkait dengan pengelolaan Kawasan berupa Layanan Publik Lainnya. Secara logis, sasaran program (*outcome*) dan output yang dihasilkan oleh BLU GBK berdasarkan tugas-fungsinya sebenarnya tidak sejalan dengan bisnis (layanan) yang diselenggarakan GBK (investasi dan pengelolaan kawasan). Namun kondisi tersebut, ada penjelasan secara historis. Pembentukan BLU GBK dan Kemayoran bertujuan untuk menyelamatkan aset negara agar tidak dikuasai oleh pihak lain. Dalam upaya penyelamatan aset tersebut, Kemsetneg sebagai institusi yang

dekat dengan lembaga kepresidenan digunakan untuk menjaga dari permasalahan politis. Hal tersebut juga disampaikan pengelola BLU (narasumber 10):

“Kementerian Setneg membina BLU GBK dan BLU Kemayoran karena ada historinya. Aset-aset negara di sekitar Jakarta Pusat mempunyai permasalahan kepemilikan yang mengandung unsur politis. Kementerian Setneg bertugas untuk penyelamatan aset negara, biar tidak hilang atau dikuasai pihak lain.”

Kondisi ini berbeda dengan BLU sebagai kementerian sekaligus sebagai Satker sebagai BLU Batam dan BLU Sabang. Kedua BLU tersebut melaksanakan 2 program: 1) Program Dukungan Manajemen; 2) Program Teknis. Program Dukungan Manajemen ditujukan untuk mendukung Program Teknis sebagai pengelola kawasan. Dalam konteks ini, BLU Batam dan BLU Sabang mendekati bentuk ideal BLU (Gambar 4) atau bahkan lebih dekat sebagai BUMN/D. Hal tersebut dapat diteliti dalam program/kegiatan utama BLU Batam tahun 2022, seperti: Pengadaan Alat Bongkar Muat Pelabuhan Batu Ampar; *The Development of Sewerage System in Batam Island*.

Temuan pada BLU Batam mengonfirmasi mengenai hal tersebut. BLU Batam tahun 2022 melaksanakan Program Teknis berupa: Pengembangan Kawasan Strategis dengan sasaran program (*outcome*) berupa: 1) Meningkatnya Jumlah Realisasi Investasi di Batam; 2) Meningkatnya prasarana dan sarana pendukung investasi di KPBPB Batam; 3) Terpenuhinya Infrastruktur dan fasilitas pendukung Investasi; 4) Meningkatnya Kualitas Perizinan BP Batam; 5) Meningkatnya penerapan hasil kajian terhadap optimalisasi kinerja badan usaha. Sasaran tersebut didukung dengan output (KRO) berupa: 1) Layanan Pengadaan dan Pengalokasian Lahan; 2) Layanan Pengendalian Pertanahan; 3) Layanan Dokumentasi Pertanahan; 4) Layanan Legalitas Pertanahan. Dalam konteks ini, output-outcome yang dihasilkan sinkron dengan karakteristik BLU yang dapat memperoleh keuntungan.

Permasalahan yang dihadapi BLU Batam dan BLU Sabang tersebut lebih pada bagaimana mencapai target kinerja pelayanan. Hal ini disampaikan oleh narasumber 6:

“Proses penetapan alokasi anggaran KL yang direncanakan...ya harus melihat dulu, output yang hendak dihasilkan. Tapi tidak itu saja...bila outputnya sudah dihasilkan tahun sebelumnya...juga

harus dilihat realisasi capaian output dan anggarannya itu. Kalau Bappenas, target kinerja output terkait prioritas nasional lebih menjadi fokusnya.”

Simpulannya, pemangku kepentingan BLU dapat meningkatkan kelayakan informasi kinerja sampai pada tingkat layanannya. Proses tersebut dilakukan melalui arahan kebijakan internal pada proses perencanaan-penganggaran. Bentuknya dapat berbagai bentuk, seperti petunjuk teknis, surat edaran, atau koordinasi secara langsung terkait perumusan informasi kinerja. Upaya tersebut menghadapi kondisi bahwa semakin banyak pemangku kepentingan dan tingkatan birokrasinya, semakin berat upaya menghubungkan *input-activity-output-outcome* dalam suatu program.

3. Peran Pemangku Kepentingan dalam Penetapan Target PNBP BLU

Mekanisme penetapan target Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) BLU didasarkan pada karakteristik sebagai kementerian-sekaligus Satker atau hanya sebagai Satker. Untuk BLU yang berperan sebagai kementerian sekaligus Satker (Gambar 4), proses dimulai dengan BLU mengusulkan target pendapatan PNBP kepada pemangku kepentingan Direktorat Pembinaan Pengelolaan Keuangan BLU. Selanjutnya, usulan tersebut dianalisis dan disampaikan kepada pemangku kepentingan Direktorat PNBP KL dan Direktorat Jenderal Anggaran untuk ditetapkan. Berikutnya, target tersebut disampaikan kepada Direktorat Anggaran Bidang, Direktorat Jenderal Anggaran sebagai bahan penelaahan target kinerja layanan BLU.

Bagi BLU yang hanya berperan hanya sebagai Satker (Gambar 3), mekanismenya hampir serupa tetapi lebih panjang. Target PNBP tersebut diusulkan terlebih dahulu disampaikan kepada pemangku kepentingan Bagian Perencanaan Unit Eselon I kementerian dan Biro Perencanaan Kementerian. Setelah usulan tersebut ditelaah dan disinkronisasi, mekanisme usulan target PNBP BLU mengikuti proses sebagaimana BLU sebagai kementerian sekaligus sebagai Satker.

Proses ini menggambarkan adanya arahan target PNBP BLU. Dilihat dari jangka waktu, mekanisme penetapan target PNBP BLU memerlukan waktu sekitar 12 bulan sebelum penetapan final sebagaimana dicantumkan dalam dokumen Rencana Kerja dan Anggaran.

Berdasarkan mekanisme tersebut, BLU sebagai pengusul menerima penetapan target PNBP BLU final dari Direktorat Jenderal Anggaran. Untuk BLU sebagai kementerian sekaligus Satker, terdapat keuntungan berupa mendapat akses langsung ke Direktorat Jenderal Anggaran terkait perubahan target PNBP BLU. Dalam hal ini, BLU dapat segera melakukan penyesuaian ke dokumen perencanaan-penganggaran yang mencakup perumusan informasi kinerja yang terkait dengan target PNBP BLU. Sebaliknya, kerugian bagi BLU yang hanya sebagai Satker karena terlambat mengetahui perubahan target PNBP BLU. Dampaknya adalah target PNBP BLU tersebut ditetapkan lebih rendah dari usulan tetapi informasi kinerja (target volume layanan) masih tetap (usulan awal). Hal ini menyalahi prinsip penganggaran berbasis kinerja yang menghubungkan antara anggaran dan informasi kinerja serta *logic model* (Zunaidi & Santoso, 2021). Apabila kondisi tersebut terjadi, BLU melakukan penyesuaian terhadap target capaian kerjanya sebagaimana dinyatakan oleh narasumber 13:

- “Diskusi mengenai pencapaian target PNBP BLU hanya terjadi dengan Biro Perencanaan/Bagian Perencanaan Unit Eselon I sebagai prinsipal 2 saja. Sementara untuk Direktorat PPK BLU (prinsipal 1), kami hanya menyampaikan saja dan tidak ada diskusi.”
- “Karena ada pemotongan target PNBP BLU, kami harus menyesuaikan kembali target-target capaian kinerja layanan kami.”

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan dari penelitian ini adalah terdapat dua karakteristik organisasi BLU rumpun pengelola kawasan berdasarkan peran para pemangku kepentingan: 1) BLU sebagai kementerian sekaligus Satker; 2) BLU hanya sebagai Satker. Pemangku kepentingan BLU sebagai kementerian sekaligus Satker lebih jelas merumuskan informasi kinerja dibanding BLU hanya sebagai Satker. Penetapan target PNBP BLU merupakan hasil dialog antara prinsipal-agen. Semakin banyak tingkatan birokrasi berarti semakin banyak pemangku kepentingan dengan kepentingan yang berbeda. Kondisi tersebut berpotensi menyulitkan harmonisasi antara informasi kinerja dengan anggaran yang bersumber dari PNBP BLU.

UCAPAN TERIMA KASIH

Kami ingin mengucapkan terima kasih yang tulus kepada Pusat Pendidikan dan Pelatihan Anggaran dan Perbendaharaan atas dukungan dana penelitian yang telah diberikan dalam pelaksanaan penelitian ini. Dukungan finansial yang diberikan oleh lembaga ini telah memungkinkan kami untuk menjalankan penelitian ini dengan baik dan mendalam. Semoga hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat yang signifikan dalam pemahaman lebih lanjut mengenai topik yang kami teliti. Terima kasih atas dukungan yang berharga ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Ang, J. S., Cole, R. A., & Lin, J. W. (2000). Agency costs and ownership structure. *Journal of Finance*, 55(1), 81–106. <https://doi.org/10.1111/0022-1082.00201>
- Belotto, M. J. (2018). Data analysis methods for qualitative research: Managing the challenges of coding, interrater reliability, and thematic analysis. *Qualitative Report*, 23(11). <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2018.3492>
- Chen, Y., Yin, Y., Browne, G. J., & Li, D. (2019). Adoption of building information modeling in Chinese construction industry: The technology-organization-environment framework. *Engineering, Construction and Architectural Management*, 26(9). <https://doi.org/10.1108/ECAM-11-2017-0246>
- Dwi Antoro, S., & Sutiono, S. (2023). CASE STUDY IN FINANCE EDUCATION AND TRAINING AGENCY. *Jurnal Inovasi Aparatur*, 5(1). <https://ejournal-bpsdm.jakarta.go.id/index.php/monas/article/view/122/59>
- Heinrich, C. J. (2012). How credible is the evidence, and does it matter? An analysis of the program assessment rating tool. *Public Administration Review*, 72(1). <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02490.x>
- Hoque, Z., & Mia, L. (2019). Logic model and performance measurement: the role of logical framework analysis in performance-based budgeting. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 31(3), 426–446.
- Indrawati, N. (2010). Penyusunan Anggaran dalam Era New Public Management: Implementasinya di Indonesia. *Jurnal Riset Akuntansi Dan Bisnis*, 10(September).
- Junge, S. Y. (2022). Administrative Groupings and Equality in Public Service Provision. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32(2). <https://doi.org/10.1093/jopart/muab031>
- Malterud, K. (2012). Systematic text condensation: A strategy for qualitative analysis. *Scandinavian Journal of Public Health*, 40(8). <https://doi.org/10.1177/1403494812465030>
- Mau, T. A. (2021). Branding the public service of Canada: A model worthy of emulation or unfulfilled promise? In *Public Branding and Marketing: A Global Viewpoint*. https://doi.org/10.1007/978-3-030-70505-3_8
- Mauro, S. G., Cinquini, L., & Sinervo, L. M. (2019). Actors' dynamics toward performance-based budgeting: a mix of change and stability? *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 31(2). <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2018-0068>
- Morse, J. M. (2015). Critical Analysis of Strategies for Determining Rigor in Qualitative Inquiry. *Qualitative Health Research*, 25(9). <https://doi.org/10.1177/1049732315588501>
- Nalewaik, A. (2013). Factors affecting capital program performance audit findings. *International Journal of Managing Projects in Business*, 6(3). <https://doi.org/10.1108/IJMPB-11-2012-0070>
- Nugroho, F. A., & Salim, F. (2021). Analisis strategi pengembangan usaha BLU pusat pengelolaan kompleks Kemayoran. *Jurnal Matemar*, 3(1), 50–62. <https://ejournal.amanjaya.ac.id/index.php/matemar/article/view/114>
- PANDA, B., & LEEPSA, N. M. (2017). Agency Theory: Review of Theory and Evidence on Problems and Perspectives. *Indian Journal of Corporate Governance*, 10(1), 74–95.
- Peek, S. T. M., Luijkx, K. G., Rijnaard, M. D., Nieboer, M. E., Van Der Voort, C. S., Aarts, S., Van Hoof, J., Vrijhoef, H. J. M., & Wouters, E. J. M. (2016). Older Adults' Reasons for Using Technology while

- Aging in Place. *Gerontology*, 62(2).
<https://doi.org/10.1159/000430949>
- Rahman, A., Bulkis, S., & Mukhtar, M. (2016). Efektivitas Program Bantuan Ternak Sapi Pemerintah Di Kabupaten Gorontalo. *J. Sains & Teknologi*, 16(2).
- Rimawati, A. (2017). Proses manajemen perencanaan dan penganggaran untuk peningkatan kualitas pelayanan publik. *JURNAL REVITALISASI Jurnal Ilmu Manajemen*, 6(4), 1–10.
- Rose, J., Persson, J. S., Heeager, L. T., & Irani, Z. (2015). Managing e-Government: Value positions and relationships. *Information Systems Journal*, 25(5).
<https://doi.org/10.1111/isj.12052>
- Shidarta, & Van Huis, S. C. (2020). Between Revenues and Public Service Delivery SOEs and PSAs in Indonesia. *Bijdragen Tot de Taal-, Land- En Volkenkunde*, 176(2–3).
<https://doi.org/10.1163/22134379-bja10006>
- Silitonga, D. (2019). Komparasi perencanaan strategis (Renstra) Kemendikbud dan SMA Negeri 68 Jakarta. *Jurnal Manajemen Bisnis*, 22(2), 141.
- Speklé, R. F., & Verbeeten, F. H. M. (2014). The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance. *Management Accounting Research*, 25(2).
<https://doi.org/10.1016/j.mar.2013.07.004>
- Vitolla, F., Raimo, N., & Rubino, M. (2020). Board characteristics and integrated reporting quality: an agency theory perspective. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 27(2).
<https://doi.org/10.1002/csr.1879>
- Wahyudi, A., & Lantara, I. W. N. (2015). *Analisis pengelolaan dan kinerja keuangan pada Pusat Pengelolaan Komplek Gelora Bung Karno (PPKGBK) dan Pusat Pengelolaan Komplek Kemayoran (PPKK) sebelum dan setelah penerapan prinsip pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum (BLU)* [Universitas Gajah Mada].
<https://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/83697#filepdf>