



Rezim Keuangan Negara dan Otonomi PTN-BH: Implikasi Tata Kelola dalam Menjawab Wacana Bebas Biaya Pendidikan Tinggi

Muh. Ali Masnun^{1*}, Dicky Eko Prasetyo², Maalikatussofa³

¹Fakultas Hukum, Universitas Negeri Surabaya, Indonesia

²Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang, Indonesia

³Fakultas Hukum, Universitas Mulawarman, Indonesia

*
alimasnun@unesa.ac.id

Article	Abstract
Keywords: Free Tuition; Legal Entity State University (PTN-BH); Financial Governance.	<i>The constitutional mandate of Article 31 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia drives the government's political and legal commitment to implement a policy of gradually waiving tuition fees at public universities. However, the full transfer of operational funding from the State Budget (APBN) creates a conflict of norms with the legal framework of State Universities as Legal Entities (PTN-BH), which were designed to be autonomous under Law No. 12 of 2012. This normative legal study aims to analyze the legal implications of full State Budget funding on the degree of autonomy of State Universities with Legal Entity Status (PTN-BH), to rationalize the legal status of the wealth and assets of PTN-BH in relation to the State Property regime and Law No. 17 of 2003, and to formulate an ideal reconstruction of the financial governance of PTN-BH. This study employs a legislative, conceptual, and comparative approach to the higher education systems in Germany and Sweden. The results indicate that massive intervention by the State Budget without legal restructuring risks triggering fiscal recentralization, which would reduce the managerial flexibility of PTN-BHs, effectively turning them into ordinary bureaucratic units. Furthermore, the uncertainty regarding the demarcation between Separated State Assets and State Property has the potential to lead to the criminalization of the rectorate's financial discretion. This study recommends restructuring governance through a Performance-Based Block Grant scheme that separates the accounting of public funds from the university's independent funds. This scheme should be formalized through a new Government Regulation or an amendment to the Statutes of each PTN-BH, and supported by performance audit standards from the State Audit Agency to ensure legal certainty and university autonomy.</i>

PENDAHULUAN

Jaminan atas pendidikan tinggi sebagai bagian dari hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara sehingga negara berkewajiban untuk memenuhi dan

memfasilitasi terwujudnya hak konstitusional tersebut (Dicky Eko Prasetyo, Muh. Ali Masnun, Arinto Nugroho, Denial Ikram, 2024). Hal ini dipertegas secara eksplisit dalam Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), yang mengamanatkan negara untuk mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional. Kedudukan pendidikan sebagai hak konstitusional tidak terlepas dari fungsi UUD NRI 1945 norma hukum positif yang secara hierarkis berada pada kedudukan tertinggi sehingga menjadi dasar setiap tindakan atau perbuatan yang berkaitan dengan pemenuhan hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara (Prasetyo et al., 2025). Dengan kedudukan tersebut, negara memiliki tanggung jawab untuk menjamin terselenggaranya pendidikan serta memberikan perlindungan terhadap pemenuhan hak warga negara atas pendidikan (Palguna & Dwi Atmaja, 2023).

Konstitusi menempatkan pendidikan sebagai salah satu hak dasar yang melekat pada setiap warga negara. Pemenuhan hak tersebut memiliki arti penting dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia. Hak atas pendidikan pada dasarnya menjadi bagian dari perkembangan isu global khususnya sebagai salah satu tujuan dari Sustainable Development Goals (SDGs), khususnya pada tujuan ke-4 untuk memastikan adanya pendidikan yang inklusif, berkualitas, dan menjamin partisipasi semua pihak dalam pendidikan (Dharma et al., 2025). Pendidikan tidak hanya berkaitan dengan proses memperoleh pengetahuan, tetapi juga berperan dalam membentuk sumber daya manusia yang berkualitas dan mampu menghadapi tuntutan perubahan global. Pemenuhan hak tersebut pada akhirnya berkaitan pula dengan kesempatan masyarakat untuk memperoleh pendidikan yang layak dan dapat diakses secara luas (Setiawan, 2024).

Mandat konstitusional tersebut kemudian direspons melalui komitmen politik hukum pemerintah di bawah kepemimpinan Presiden Prabowo Subianto untuk merumuskan kebijakan pembebasan biaya kuliah (*tuition-free higher education*) secara bertahap pada Perguruan Tinggi Negeri (PTN). Kebijakan tersebut masih berada pada tahap pengkajian, terutama terkait kebutuhan pembiayaan, sumber pendapatan PTN, dan kemampuan fiskal negara. Pemerintah juga membentuk tim khusus untuk mengkaji skema serta tahapan pelaksanaannya sebelum kebijakan tersebut diterapkan. (Kementerian Sekretariat Negara RI, 2026). Kebijakan tersebut dimaksudkan untuk memangkas hambatan finansial masyarakat dalam mengakses pendidikan tinggi, khususnya pasca-maraknya polemik kenaikan Uang Kuliah Tunggal (UKT) dan Iuran Pengembangan Institusi (IPI) di berbagai kampus.

Kendati demikian, dalam perspektif hukum keuangan negara dan administrasi publik, wacana pembiayaan penuh oleh negara (*full-state budget support*) menyimpan benturan norma (*norm contradiction*) yang fundamental. Pada satu sisi, Bab VI Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (UU Diktisaintek/PT) telah mengkonstruksikan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN-BH) sebagai entitas subjek hukum mandiri yang diberikan otonomi luas, baik otonomi akademik maupun otonomi non-akademik, termasuk fleksibilitas pengelolaan keuangan secara mandiri (Tamara, 2022).

Desain otonomi ini dibuat agar PTN-BH tidak lagi kaku seperti Badan Layanan Umum (BLU) atau Satuan Kerja (Satker), melainkan memiliki ruang yang lebih luas dalam menentukan kebijakan dan mengelola sumber daya kelebagaannya. Otonomi tersebut memberikan keleluasaan bagi PTN-BH untuk mengembangkan sumber pendapatan mandiri (*revenue generation*) sebagai bagian dari upaya mendukung penyelenggaraan pendidikan tinggi dan pengembangan kelembagaan. Perubahan status menjadi PTN-BH juga memberikan konsekuensi terhadap kapasitas keuangan perguruan tinggi karena pengelolaan kelembagaan yang lebih otonom berkaitan dengan kemampuan perguruan tinggi dalam mengembangkan sumber pendapatan secara mandiri (Zulkifli, 2022).

Pada sisi yang lain, kebijakan skema kuliah gratis yang menggantikan seluruh penerimaan UKT dan IPI dengan alokasi APBN berpotensi memicu resentralisasi fiskal. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, setiap rupiah dana yang bersumber dari APBN tunduk pada asas kepatuhan anggaran, rezim Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP), serta pengawasan ketat Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Apabila seluruh operasional PTN-BH ditanggung oleh APBN, timbul ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*). Apakah status otonomi keuangan PTN-BH masih relevan secara doktrinal, ataukah PTN-BH secara *de facto* terdegradasi kembali menjadi BLU atau Satker biasa di bawah kementerian?.

Persoalan tersebut tidak hanya berkaitan dengan perubahan sumber pembiayaan, tetapi juga menyangkut kedudukan PTN-BH sebagai badan hukum yang memiliki otonomi dalam pengelolaan keuangannya. PTN-BH dapat mengelola dana yang bersumber dari APBN maupun sumber selain APBN, sehingga perbedaan sumber dana tersebut menimbulkan konsekuensi terhadap mekanisme pengelolaannya. Ruang lingkup keuangan PTN-BH mencakup dana yang berasal dari APBN maupun sumber lainnya, dengan mekanisme pengelolaan yang memiliki karakteristik berbeda dari pengelolaan APBN. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa sumber pembiayaan PTN-BH memiliki keterkaitan erat dengan konstruksi hukum pengelolaan keuangannya (Sujoko, 2020).

Sebagai badan hukum, PTN-BH memiliki kekayaan yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dana yang berasal dari APBN memiliki keterkaitan dengan sistem keuangan negara, sedangkan dana yang berasal dari sumber selain APBN dikelola dalam kerangka otonomi PTN-BH sebagai badan hukum. Sementara dalam praktiknya, masih terdapat aset yang berkaitan dengan Barang Milik Negara. Perbedaan kedudukan kekayaan tersebut menimbulkan persoalan dalam menentukan batas kewenangan pengelolaan serta pertanggungjawaban atas kekayaan PTN-BH. Berdasarkan hal tersebut, persoalan keuangan PTN-BH tidak hanya berkaitan dengan sumber pendanaan, tetapi juga dengan kedudukan kekayaan negara, kewenangan pengelolaan, serta mekanisme pemeriksaan dan pertanggungjawaban keuangan (F. Firdaus dkk., 2025).

Berangkat dari problematika normatif tersebut, penelitian ini difokuskan pada tiga poros utama kajian hukum keuangan publik dan administrasi negara. Pertama,

penelitian ini mengidentifikasi dan membedah implikasi yuridis dari pengalihan beban pembiayaan operasional secara penuh kepada APBN terhadap eksistensi serta derajat otonomi finansial dan kelembagaan PTN-BH sebagaimana didesain dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Kedua, penelitian ini melakukan rasionalisasi atas ketegangan norma mengenai status hukum kekayaan dan aset PTN-BH, guna mengurai batas demarkasi antara doktrin Kekayaan Negara yang Dipisahkan dengan rezim pengelolaan Barang Milik Negara (BMN) berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara di tengah penetapan skema pembiayaan penuh oleh negara. Ketiga, penelitian ini merumuskan preskripsi rekonstruksi model tata kelola keuangan (*financial governance*) PTN-BH yang ideal dan kontekstual, guna menciptakan artikulasi hukum yang mampu menjamin kepastian hukum, mempertahankan fleksibilitas manajerial rektorat, serta memenuhi standar akuntabilitas pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam ekosistem kebijakan kuliah gratis.

Kajian terhadap topik ini memiliki urgensi dan relevansi akademis serta sejumlah aspek kebaruan (*novelty*) yang dapat diidentifikasi melalui tiga alasan utama: Pertama, Peralihan skema pembiayaan dari *cost-sharing* (pemerintah dan masyarakat) menjadi *full state budget* tanpa restrukturisasi hukum yang matang berisiko menciptakan jebakan hukum bagi pimpinan perguruan tinggi. Fleksibilitas diskresi rektorat dalam mengelola unit usaha, dana abadi (*endowment fund*), dan subsidi silang antar-program studi rawan ditafsirkan sebagai bentuk kerugian negara atau mal-administrasi penerimaan negara bukan pajak (PNBP) oleh auditor publik. Kedua, bahwa otonomi PTN-BH adalah buah dari reformasi tata kelola pendidikan tinggi agar kampus terbebas dari intervensi birokrasi yang kaku. Tanpa adanya model penyerapan APBN yang tepat (misalnya melalui skema *Block Grant* atau Subsidi Publik Berbadan Hukum), kuliah gratis justru berpotensi dapat melumpuhkan kebebasan mimbar akademik dan fleksibilitas pengembangan inovasi kampus. Ketiga, Sebagian besar literatur terdahulu fokus membahas PTN-BH dari kacamata komersialisasi pendidikan atau keabsahan tarif UKT. Belum ada studi hukum normatif mutakhir yang secara mendalam menganalisis reorientasi status hukum dan batasan pengawasan fiskal negara ketika negara mengambil alih beban pembiayaan pada entitas berstatus Badan Hukum Publik.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*doctrinal legal research*) yang berfokus pada analisis bahan hukum, koherensi antar-norma, dan harmonisasi vertikal maupun horizontal dari peraturan perundang-undangan (Masnun dkk., 2025). Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini lebih pada pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan komparatif. Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) lebih menekankan pada bagaimana harmonisasi antara UUD NRI 1945, UU No. 17/2003, UU No. 1/2004, UU No. 12/2012, serta PP Tata Kelola PTN-BH. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*) akan menggunakan beberapa teori otonomi badan hukum publik, teori kekayaan negara yang dipisahkan, dan asas *Good Governance in Public Finance*. Pendekatan Komparatif (*comparative approach*) hendak

membandingkan model pemberian dana publik (*state grant/ block grant*) pada perguruan tinggi negeri berstatus otonom di negara-negara yang menerapkan pembebasan biaya kuliah (seperti Skandinavia dan Jerman). Mengacu pada pandangan Michael Bogdan, perbandingan hukum tidak semata-mata dilakukan dengan memperhadapkan dua atau lebih aturan secara tekstual, melainkan diarahkan untuk menemukan persamaan dan perbedaan antar sistem hukum serta menjelaskan faktor yang menyebabkan perbedaan tersebut (Bogdan, 2019; Dicky Eko Prasetyo, 2022). Oleh karena itu, penelitian ini membandingkan model pemberian dana publik (*state grant/ block grant*) kepada perguruan tinggi negeri yang memiliki status otonom di negara-negara yang menerapkan pembebasan biaya kuliah, khususnya negara-negara Skandinavia dan Jerman.

Perbandingan tersebut penting karena status otonomi perguruan tinggi menimbulkan kebutuhan untuk melihat bagaimana negara tetap menjalankan tanggung jawab pembiayaan pendidikan tinggi tanpa menghilangkan ruang kelembagaan perguruan tinggi untuk mengatur pengelolaan keuangannya secara mandiri. Analisis Bahan hukum dianalisis secara kualitatif dengan teknik interpretasi hukum (sistematis, gramatikal, dan teleologis) serta menggunakan metode penalaran hukum preskriptif untuk menghasilkan rekomendasi formulasi norma baru.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Implikasi Yuridis Pengalihan Pembiayaan Operasional Secara Penuh dari APBN terhadap Derajat Otonomi Finansial dan Kelembagaan PTN-BH

a. Konstruksi Normatif Otonomi PTN-BH dan Doktrin *Public Body Autonomy*

Evolusi rekayasa kelembagaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN-BH) melalui Bab VI Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (UU PT) didasarkan pada doktrin otonomi badan hukum publik (*Public Body Autonomy Theory*), yaitu pemberian ruang kemandirian kepada badan hukum publik untuk menjalankan fungsi dan mengelola kepentingan kelembagaannya berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh hukum (Santosa, 2019). Mengacu pada *Black's Law Dictionary*, istilah *autonomy* pada dasarnya merujuk pada *the right or condition of self-government*, yakni hak atau keadaan yang memungkinkan suatu entitas untuk mengatur atau memerintah dirinya sendiri (Bryan A. Garner, 2019). Konsep tersebut mengandung dua unsur utama, yaitu *self-government* dan *independence in decision-making*, sehingga otonomi tidak semata-mata berarti kebebasan tanpa batas, melainkan adanya kewenangan internal untuk menentukan dan mengelola urusan tertentu berdasarkan kerangka hukum yang memberikan kewenangan tersebut (Widodo et al., 2024).

Dalam konteks hukum publik, otonomi itu harus dipahami sebagai kewenangan yang bersumber dari hukum dan dilaksanakan dalam batas-batas yang ditentukan oleh sistem hukum, khususnya hukum positif (Prasetyo, 2022). Berdasarkan kerangka tersebut, otonomi tidak hanya dimaknai sebagai kebebasan dalam menjalankan fungsi pendidikan tinggi, tetapi juga sebagai kewenangan untuk menentukan dan mengelola kebutuhan internal lembaga sesuai dengan karakter serta tujuan kelembagaannya.

Secara normatif, Pasal 62 ayat (1) UU PT menegaskan bahwa perguruan tinggi memiliki otonomi untuk mengelola sendiri lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan Tridharma Perguruan Tinggi (Hujjatusnaini, 2024). Otonomi ini dipilah menjadi dua ranah utama yaitu otonomi akademik dan otonomi non-akademik. Pengelolaan akademik mencakup kewenangan menetapkan norma dan kebijakan operasional serta melaksanakan tridharma perguruan tinggi. Adapun pengelolaan nonakademik meliputi organisasi, keuangan, kemahasiswaan, ketenagaan, dan sarana prasarana. Dengan status berbadan hukum, PTN-BH memiliki ruang yang lebih luas dalam mengelola keuangannya, termasuk menetapkan tarif fasilitas kampus, mendirikan badan usaha berbentuk PT, menetapkan IPI bagi mahasiswa jalur mandiri, serta menentukan penggolongan UKT (Yanuar dkk., 2024).

Perspektif hukum administrasi, bahwa pemberian status *personae juris* (subjek hukum mandiri) kepada PTN-BH bertujuan menciptakan fleksibilitas manajerial (*administrative flexibility*) guna melepaskan institusi pendidikan dari kaku-kaku birokrasi pemerintahan (*bureaucratic rigidity*) (Aldemir & Uçma Uysal, 2025). Hal ini pada dasarnya sejalan dengan karakteristik hukum administrasi negara modern di mana fleksibilitas selalu dikaitkan dengan efektivitas dan efisiensi birokrasi, khususnya yang berkaitan dengan pemberian layanan kepada publik (Muh. Ali Masnun, 2026). Fleksibilitas tersebut tercermin dari tingkat otonomi PTN-BH yang lebih tinggi dibandingkan PTN Satuan Kerja (Satker) dan PTN Badan Layanan Umum (BLU). PTN Satker masih memiliki tingkat otonomi yang paling terbatas karena kedudukannya beroperasi layaknya bagian dari kementerian, sementara PTN BLU juga belum sepenuhnya luas karena kedudukannya masih berada dalam struktur pemerintahan. PTN-BH memiliki ruang pengelolaan yang lebih luas, baik pada bidang akademik maupun nonakademik, termasuk dalam pengelolaan keuangan, sumber daya manusia, dan aset. Meskipun memperoleh ruang otonomi tersebut, pengelolaan PTN-BH tetap berada dalam mekanisme pengawasan pemerintah (Fauzi & Shoffa, 2025).

Otonomi finansial PTN-BH secara eksplisit dijamin dalam Pasal 65 ayat (3) UU No. 12/2012, yang memberikan wewenang kepada PTN-BH untuk:

1. Mendirikan badan usaha dan mengembangkan dana abadi (*endowment fund*);
2. Mengelola kekayaan secara mandiri yang dipisahkan dari kekayaan negara kecuali tanah; dan
3. Menentukan tarif biaya pendidikan (seperti Uang Kuliah Tunggal/UKT dan Iuran Pengembangan Institusi/IPI) berdasarkan standar satuan biaya operasional pendidikan tinggi.

Ketiga kewenangan tersebut mempertegas bahwa kewenangan PTN-BH didapatkan secara atributif dalam suatu peraturan perundang-undangan. Hal ini karena dalam hukum administrasi negara, sumber kewenangan terdiri dari tiga jenis, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat di mana kewenangan PTN-BH tersebut merupakan kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan atau bersifat atributif. Kewenangan tersebut memperlihatkan bahwa PTN-BH memiliki ruang otonomi finansial yang relatif luas dalam menjalankan fungsi kelebagaannya. Otonomi tersebut memberikan dasar bagi PTN-BH untuk mengelola sumber daya, kekayaan, dan pembiayaan pendidikan sesuai dengan

kebutuhan kelembagaan, dengan tetap berada dalam kerangka hukum dan mekanisme akuntabilitas publik. Konstruksi normatif PTN-BH menempatkan kemandirian pengelolaan keuangan sebagai salah satu unsur penting dalam pelaksanaan otonomi perguruan tinggi (Pratiwi dkk., 2025).

Pemberian otonomi finansial yang relatif luas bagi PTN-BH pada dasarnya merupakan konsekuensi yuridis dari perubahan kedudukan PTN-BH dari sekadar satuan kerja pemerintah menjadi badan hukum yang memiliki tingkat kemandirian kelembagaan tertentu dalam menyelenggarakan pendidikan tinggi, termasuk dalam mengelola sumber daya dan pembiayaannya, sehingga pola pengelolaan keuangannya tidak dapat sepenuhnya disamakan dengan mekanisme pengelolaan keuangan negara pada kementerian/lembaga atau satuan kerja pemerintah pada umumnya. Otonomi finansial tersebut memberikan ruang bagi PTN-BH untuk merencanakan, mengalokasikan, menggunakan, mengembangkan, dan mempertanggungjawabkan sumber daya keuangannya sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan tridharma perguruan tinggi, dengan tetap memperhatikan prinsip akuntabilitas, transparansi, efisiensi, efektivitas, dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Karakteristik demikian menunjukkan adanya rezim keuangan yang bersifat khusus (*lex specialis*), karena PTN-BH tetap mempunyai hubungan yang erat dengan keuangan negara, terutama ketika memperoleh pendanaan yang bersumber dari APBN, tetapi pada saat yang sama diberikan instrumen hukum untuk mengelola kekayaan dan pendapatannya secara lebih fleksibel dibandingkan dengan satuan kerja pemerintah biasa (Masnun, Muh Ali, Prasetyo, Dicky Eko, Konara, 2026).

PTN-BH dengan pengelolaan keuangan yang bersifat khusus tersebut pada dasarnya mirip dengan keuangan negara yang terdapat dalam BUMN di mana keuangan negara tersebut tidak tunduk sepenuhnya pada pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara secara umum, tetapi bersifat khusus karena merupakan keuangan negara yang dipisahkan (Sulaksono et al., 2023). Hal ini mempertegas bahwa keberadaan otonomi bagi PTN-BH, khususnya pada otonomi finansial pada dasarnya merupakan keuangan negara yang bersifat khusus sebagaimana yang terdapat dalam BUMN. Oleh karena itu, persoalan hukum yang muncul bukan semata-mata apakah keuangan PTN-BH merupakan keuangan negara atau bukan, melainkan bagaimana menentukan batas antara otonomi finansial badan hukum perguruan tinggi dan prinsip pengelolaan serta pertanggungjawaban keuangan negara ketika terdapat dana publik yang diserahkan kepada PTN-BH.

Karakter khusus tersebut menjadi semakin penting apabila dikaitkan dengan konstruksi keuangan negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang pada dasarnya membangun sistem pengelolaan keuangan negara berdasarkan prinsip kesatuan anggaran, penguasaan negara atas sumber daya publik, penganggaran berbasis APBN/APBD, serta pertanggungjawaban dan pemeriksaan atas penggunaan keuangan negara (Arinanda et al., 2025). Dalam pola konvensional, satuan kerja pemerintah mempunyai ruang gerak keuangan yang relatif terikat pada struktur APBN, dokumen pelaksanaan anggaran, mekanisme pengadaan, standar pengelolaan barang milik negara, serta berbagai prosedur administratif yang dirancang untuk

memastikan setiap pengeluaran publik dapat ditelusuri dan dipertanggungjawabkan (Dicky Eko Prasetyo, Muh Ali Masnun, 2024). Sementara itu, PTN-BH diberikan ruang yang lebih fleksibel karena karakter kelembagaannya menuntut kemampuan untuk mengambil keputusan secara cepat dan mandiri dalam menghadapi kebutuhan akademik, penelitian, inovasi, kerja sama, pengembangan aset, dan sumber pendanaan alternatif. Maka dari itu, apabila seluruh mekanisme keuangan PTN-BH diperlakukan identik dengan mekanisme keuangan pada satuan kerja pemerintah biasa, terdapat potensi terjadinya ketegangan antara otonomi perguruan tinggi sebagai badan hukum dan kontrol administratif negara terhadap keuangan publik. Sebaliknya, apabila otonomi tersebut dimaknai sebagai kebebasan finansial tanpa batas, maka terdapat risiko berkurangnya mekanisme pertanggungjawaban terhadap dana publik yang tetap memiliki dimensi kepentingan masyarakat.

Berdasarkan perspektif tersebut, keuangan PTN-BH dapat dipahami sebagai keuangan dengan karakteristik khusus, bukan dalam arti terlepas dari rezim keuangan negara, melainkan sebagai bentuk pengelolaan sumber daya keuangan yang membutuhkan diferensiasi antara sumber dana, status hukum dana, mekanisme pengelolaan, dan bentuk pertanggungjawabannya. Dana yang berasal dari APBN tetap mempunyai dimensi sebagai dana publik yang penggunaannya harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai prinsip pengelolaan keuangan negara, sedangkan pendapatan PTN-BH yang berasal dari kegiatan akademik, kerja sama, pengelolaan aset, layanan, hibah, atau sumber sah lainnya dapat memiliki karakter pengelolaan yang berbeda sesuai dengan rezim hukum badan hukum perguruan tinggi.

Diferensiasi tersebut penting agar konsep *state grant* atau *block grant* tidak diperlakukan sekadar sebagai transfer anggaran yang harus diikuti oleh seluruh prosedur administratif sebagaimana berlaku pada satuan kerja pemerintah, tetapi sebagai instrumen pendanaan publik yang sekaligus menopang otonomi kelembagaan perguruan tinggi. Berdasarkan konstruksi tersebut, negara tetap memiliki kewajiban memastikan bahwa dana publik digunakan untuk mencapai tujuan pendidikan tinggi dan kepentingan masyarakat. Akan tetapi, metode pengawasannya dapat diarahkan pada hasil, kinerja, transparansi, audit, dan akuntabilitas kelembagaan, bukan semata-mata pada pengendalian setiap tindakan pengeluaran secara administratif. Sehingga otonomi finansial PTN-BH tidak seharusnya diposisikan sebagai antitesis terhadap prinsip keuangan negara, melainkan sebagai bentuk diferensiasi pengelolaan keuangan publik yang menyesuaikan karakter perguruan tinggi sebagai badan hukum yang memiliki fungsi akademik dan tuntutan pengelolaan institusional secara mandiri. Titik keseimbangannya terletak pada pembentukan mekanisme akuntabilitas yang kompatibel dengan otonomi, yaitu negara tetap menjamin kepastian sumber pendanaan publik dan melakukan pengawasan terhadap penggunaan dana publik, sedangkan PTN-BH memperoleh keleluasaan untuk menentukan prioritas penggunaan dana berdasarkan kebutuhan institusional dan target tridharma.

b. Re-sentralisasi Fiskal dan Dekonstruksi Derajat Otonomi Kampus

Instruksi Presiden Prabowo Subianto mengenai pembebasan biaya kuliah secara penuh di PTN (Kementerian Sekretariat Negara RI, 2026), mereorientasi

skema *cost-sharing* (pembiayaan bersama antara negara dan masyarakat) menjadi *full-state budget support*. Ketika seluruh komponen operasional PTN-BH disubsidi penuh oleh APBN untuk menggantikan penerimaan UKT dan IPI, timbul implikasi yuridis yang mendasar terhadap derajat otonomi finansial kampus. Perubahan sumber pembiayaan tersebut pada akhirnya menimbulkan persoalan mengenai sejauh mana PTN-BH masih memiliki keleluasaan dalam menentukan dan mengelola kebutuhan keuangannya sendiri.

Secara doktrinal, intervensi anggaran penuh (*100% budget dependency*) selalu diikuti oleh instrumen pengawasan dan pengendalian (*control mechanism*) dari entitas pemberi dana. Berdasarkan asas keuangan negara *sui generis*, kucuran dana APBN secara masif menggantikan penerimaan mandiri akan menarik PTN-BH kembali ke dalam rezim pengendalian kaku Kementerian Keuangan dan Kementerian Pendidikan Tinggi, Sains, dan Teknologi. Ketergantungan tersebut pada akhirnya dapat memperluas ruang intervensi pemerintah terhadap perencanaan, pengalokasian, dan pertanggungjawaban anggaran PTN-BH. Kondisi ini berpotensi menggeser pola pengelolaan keuangan PTN-BH dari yang semula berbasis otonomi menjadi lebih administratif dan terikat pada mekanisme penganggaran negara.

Beberapa implikasi yuridisnya meliputi: Pertama, Pembatasan Fleksibilitas Penganggaran. Bahwa PTN-BH yang semula menggunakan sistem akuntansi berbasis *accrual* dengan kebebasan alokasi pos anggaran secara independen, berisiko dipaksa tunduk pada struktur Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) dan norma Standar Biaya Keluaran (SBK) yang terikat pada kalender anggaran tahunan (*annual budget constraint*). Kedua, keterikatan pada Rezim Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJ). Setiap pengadaan yang bersumber dari APBN atau APBD pada prinsipnya dilaksanakan berdasarkan Peraturan Presiden Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. (M. Firdaus & Susanto, 2023). Artinya, pengalihan seluruh dana operasional menjadi APBN mewajibkan seluruh pengadaan riset, laboratorium, dan sarana kampus mengikuti Peraturan Presiden tersebut. Hal ini menghilangkan fleksibilitas rektor yang selama ini diatur melalui Peraturan Rektor PTN-BH. Ketiga, penurunan status *de facto* dari badan hukum publik. Secara legal-formal, status PTN-BH tidak dicabut, namun secara *de facto*, hilangnya kewenangan menetapkan dan mengelola pendapatan mandiri melumpuhkan pilar otonomi non-akademik yang dimandatkan UU PT.

2. Rasionalisasi Status Hukum Kekayaan dan Aset PTN-BH dalam Hubungannya dengan Rezim Barang Milik Negara (BMN) dan Keuangan Negara

Diskursus status aset PTN-BH bersumber dari disparitas penafsiran norma antara UU PT dengan UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara. Berdasarkan 65 ayat (3) huruf b UU PT, menyatakan secara tegas bahwa kekayaan awal PTN-BH merupakan Kekayaan Negara yang Dipisahkan (KND). Pemisahan kekayaan tersebut berkaitan dengan pemberian otonomi kepada PTN-BH dalam pengelolaan keuangannya, sehingga

pengelolaan kekayaan PTN-BH memiliki karakter yang berbeda dengan pengelolaan keuangan pada satuan kerja pemerintah (Pradhana, 2021).

Berdasarkan doktrin hukum korporasi dan hukum administrasi, pemisahan kekayaan mengalihkan hak penguasaan dan pengelolaan aset dari rezim publik-birokratis ke rezim perdata-spesifik (*sui generis*), di mana aset tersebut bukan lagi Barang Milik Negara (BMN) yang terikat aturan kaku pengelola barang di Kemenkeu. Sementara pada Pasal 2 huruf g UU No. 17/2003 mendefinisikan keuangan negara mencakup "*kekayaan negara/kekayaan daerah yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah atau badan hukum lain*". Pendekatan broad-money concept ini ditegaskan pula dalam Penjelasan Pasal 6 ayat (1) UU No. 1/2004 bahwa semua penerimaan dan pengeluaran badan hukum publik wajib dipertanggungjawabkan dalam struktur APBN.

a. Dilema Pengelolaan Aset Independen dan Hasil Unit Usaha PTN-BH

Ketika pemerintah memberlakukan kuliah gratis, timbul kerumitan hukum (*legal complexity*) terkait klasifikasi penerimaan internal kampus:

$$\begin{aligned} \text{Total Pendapatan PTN-BH} &= \underbrace{\text{Dana APBN (Substitusi UKT/IPI)}}_{\text{Rezim APBN Murni}} \\ &+ \underbrace{\text{Hasil Unit Usaha/Pascasarjana/Dana Abadi}}_{\text{Rezim Kekayaan Dipisahkan}} \end{aligned}$$

Jika pemerintah menuntut agar seluruh arus kas PTN-BH dicatat sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang disetor ke Kas Negara sebagai konsekuensi dari pembiayaan APBN penuh, maka terjadi pertentangan dengan prinsip dasar PTN-BH:

1) Anomali Aset BMN vs Aset Independen

Apabila PTN-BH membeli alat laboratorium menggunakan hasil pendapatan unit usaha/pascasarjana, terjadi ketidakpastian status, Apakah aset tersebut serta-merta menjadi BMN atau tetap Kekayaan PTN-BH? Jika dianggap BMN, proses pemindahtanganan, sewa, atau penghapusan aset wajib mendapat persetujuan Menteri Keuangan sebagaimana diatur dalam PP No. 27/2014 jo. PP No. 28/2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Akibatnya, gerak bisnis usaha kampus terhalang birokrasi.

2) Risiko Kriminalisasi Mal-Administrasi Finansial

Dalam rezim penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia (UU No. 31/1999 jo. UU No. 20/2001), penafsiran "kerugian keuangan negara" kerap menggunakan pendekatan formalis-positivistis dari UU No. 17/2003. Kerugian bisnis pada unit usaha milik PTN-BH atau fleksibilitas diskresi rektor dalam mengalokasikan dana pascasarjana untuk menginsentif mahasiswa sarjana rawan dikriminalisasi sebagai *misappropriation of state funds* (penyalahgunaan keuangan negara) jika seluruh struktur keuangan PTN-BH disamaratakan dengan APBN murni.

b. Studi Komparatif Model Pembiayaan dan Tata Kelola Perguruan Tinggi Otonom di Negara dengan Skema Kuliah Gratis

Untuk memberikan preskripsi hukum yang memiliki daya guna (*utility*) dan keabsahan teoritis (*theoretical validity*) bagi rekonstruksi tata kelola PTN-BH di Indonesia, penelitian ini melakukan studi komparatif hukum (*comparative legal analysis*) terhadap dua negara yang berhasil memadukan prinsip pembebasan biaya kuliah (*tuition-free higher education*) dengan kebebasan dan otonomi tinggi perguruan tinggi yakni Republik Federal Jerman dan Kerajaan Swedia (Model Skandinavia).

Pendidikan tinggi di Jerman pada perguruan tinggi publik dikenal dengan kebijakan pendidikan tanpa biaya kuliah (*tuition-free education policy*) dan dipandang sebagai *public good*, dengan pembiayaan pendidikan tinggi yang secara dominan berasal dari sektor publik. Setelah sempat terdapat kewenangan negara bagian untuk mengenakan biaya kuliah pada perguruan tinggi publik berdasarkan kompetensi negara bagian dalam mengatur pendidikan, penerapan biaya tersebut berbeda antarnegara bagian dan tahun, sementara pada negara bagian yang tidak mengenakan biaya kuliah pendidikan tetap tersedia secara gratis. Pada akhirnya, biaya kuliah tersebut dihapuskan secara keseluruhan di seluruh negara bagian Jerman pada akhir tahun 2014, sehingga perguruan tinggi publik kembali berada dalam skema tanpa biaya kuliah. Pembiayaan pendidikan tinggi melalui anggaran publik dapat berjalan berdampingan dengan penyelenggaraan perguruan tinggi yang tetap berlandaskan prinsip otonomi (Minor, 2023).

Pemilihan kedua negara ini didasarkan pada kesamaan kualifikasi doktrinal-kelembagaan (*functional comparability*), bahwa Jerman maupun Swedia menetapkan perguruan tinggi negeri sebagai entitas publik yang mandiri dan membebankan seluruh operasional pendidikan dasar-sarjana kepada anggaran publik (*state-funded education*). Yang berikutnya bahwa kedua negara tidak mengubah perguruan tinggi menjadi organ birokrasi pemerintahan yang kaku (*non-bureaucratic public bodies*), melainkan mempertahankan *institutional autonomy* dan *academic freedom*.

Indikator Perbandingan		Republik Federal Jerman	Kerajaan Swedia	Indonesia (Eksisting PTN-BH)
Status Kampus	Hukum	<i>Körperschaft des öffentlichen Rechts</i> (Badan Hukum Publik Otonom)	<i>Statlig Myndighet med Särskild Ställning</i> (Lembaga Negara Berstatus Khusus)	Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN-BH)
Sumber Pembiayaan	Utama	<i>Länder</i> (Pemerintah Negara Bagian) via APBN	<i>Statsbudgeten</i> (APBN Swedia) via <i>Riksdag</i>	APBN (BOPTN) + UKT/IPI + Unit Usaha Mandiri
Instrumen Penyaluran Dana		<i>Globalbudget</i> (Sumbangan <i>Block Grant</i>)	<i>Anslag</i> (Penetapan Pagudana Lumpsum berbasis Kontrak Kinerja)	DIPA APBN Kaku + PNBP / Dana Internal PTN-BH
Mekanisme Akuntabilitas Audit		<i>Performance-based & Value for Money Audit</i> (<i>Rechnungshof</i>)	<i>Riksrevisionen</i> (Audit Kinerja berbasis Capaian Akademik)	Audit Formalistik-Ketaatan Norma BPK & Kemenkeu

c. Tata Kelola Pembiayaan Publik dan Perlindungan Otonomi Kelembagaan (*Institutional Autonomy*)

Di Jerman, otonomi perguruan tinggi dijamin oleh Pasal 5 ayat (3) *Grundgesetz* (UUD Federal Jerman) yang memproteksi kebebasan seni, ilmu pengetahuan, penelitian, dan pengajaran (*wissenschaftsfreiheit*). Jaminan ini berjalan berdampingan dengan pembiayaan pendidikan tinggi yang dominan berasal dari sektor publik.

Pada perguruan tinggi publik, Jerman dikenal dengan kebijakan pendidikan tanpa biaya kuliah (*tuition-free*), yang sejalan dengan pandangan bahwa pendidikan tinggi adalah *public good*. Pada 2005, Mahkamah Konstitusi Federal memutuskan bahwa negara bagian (*Länder*) berwenang memungut biaya kuliah. Tujuh dari 16 *Länder* memungutnya pada 2006-2014 (hingga €500 per semester), sedangkan sembilan lainnya tidak. Biaya kuliah umum tersebut dihapus di seluruh *Länder* pada akhir 2014 (Minor, 2023).

Untuk mencegah intervensi birokrasi akibat pembiayaan penuh oleh negara bagian (*Länder*), Jerman menerapkan sistem "*Globalbudget*" (anggaran global/lumpsum). Mekanisme *Globalbudget* Jerman, bahwa Pemerintah Negara Bagian tidak memberikan dana per-item belanja (seperti Gaji, Alat Tulis Kantor, atau Laboratorium secara terpisah), melainkan menyalurkan dana hibah tunggal (*lump-sum grant*). Perguruan tinggi (*Körperschaft des öffentlichen Rechts*) memegang diskresi penuh (*full discretion*) melalui Rektorat dan Senat kampus untuk membagi dan mengalokasikan anggaran tersebut sesuai kebutuhan Tridharma. Mekanisme ini merupakan bagian dari model *New Public Management*, yang menggantikan pengendalian rinci oleh kementerian (*Detailsteuerung*) dengan perjanjian target (*Zielvereinbarungen*). Wissenschaftsrat menilai *Globalbudget* mendorong otonomi, tetapi efektivitasnya bergantung pada dotasi yang memadai dan proses perjanjian target yang diprakarsai oleh perguruan tinggi (Sandberger, 2019).

Berbeda dengan Jerman, Swedia menerapkan mekanisme pembiayaan perguruan tinggi dengan pendekatan yang berbeda. Model *Anslag* di Swedia, bahwa Pemerintah Swedia menggunakan sistem *Capitation Grant* berbasis kuota mahasiswa (*student ceiling*) dan angka kelulusan (*performance indicators*). Dana dikucurkan langsung ke universitas sebagai instrumen independen tanpa melalui persetujuan teknis kementerian keuangan untuk setiap transaksi belanja operasional. Dana tersebut bersumber langsung dari anggaran negara dan dialokasikan oleh Kementerian Pendidikan dan Riset (*Utbildningsdepartementet*), dengan batas remunerasi maksimum per tahun anggaran. Alokasi bersifat sementara dan baru ditetapkan setelah universitas menyampaikan laporan tahunan. Selisih capaian hingga $\pm 10\%$ dari remunerasi maksimum dapat dibawa ke tahun anggaran berikutnya. Besaran remunerasi per mahasiswa ditetapkan pemerintah setiap tahun, berbeda menurut bidang pendidikan tetapi sama untuk semua institusi dalam bidang yang sama, dan mencakup seluruh biaya penyelenggaraan, termasuk gedung dan peralatan (Eurydice, 2025).

d. Pembelajaran untuk Indonesia (Relevansi dengan Rumusan Masalah 1):

Wacana penerapan kuliah gratis di Indonesia tidak boleh diikuti dengan penyeragaman DIPA Kemenkeu yang membelenggu PTN-BH. Indonesia perlu mengadopsi model *Globalbudget* ke dalam skema *Block Grant*, di mana dana APBN substitusi UKT/IPI diberikan sebagai sumbangan langsung kepada PTN-BH yang pengelolaan alokasi internalnya merupakan kewenangan penuh Majelis Wali Amanat (MWA) dan Rektor. Dengan pola ini, PTN-BH dapat menentukan sendiri penggunaan dana sesuai dengan kebutuhan dan prioritas masing-masing tanpa kehilangan tanggung jawab dalam pengelolaan anggaran.

Pemberian dana publik kepada perguruan tinggi perlu disertai dengan ruang yang cukup bagi perguruan tinggi untuk menentukan prioritas penggunaan

anggarannya. Namun, fleksibilitas tersebut tetap perlu diikuti dengan mekanisme akuntabilitas dan pengawasan yang jelas agar penggunaan dana tetap sesuai dengan tujuan pendidikan tinggi.

e. Pembedaan Rezim Aset dan Pengelolaan Pendapatan Mandiri (*Asset & Revenue Management*)

Di Jerman maupun Swedia, meskipun kuliah gratis ditanggung penuh oleh negara pada jenjang *Bachelor* (Sarjana), perguruan tinggi tetap diberikan hak konstitusional dan legal untuk mencari serta mengelola pendapatan mandiri (*Drittmittel*) sebagai bagian dari diversifikasi sumber pembiayaan perguruan tinggi dan untuk mendukung kebutuhan penyelenggaraan kegiatan akademik maupun nonakademik, yang berasal dari:

1. Kerjasama riset komersial dengan industri (*industry-sponsored research*);
2. Program pascasarjana khusus atau mahasiswa internasional non-EU;
3. Hasil pemanfaatan kekayaan intelektual (*paten dan lisensi*).

Pendapatan mandiri (*Drittmittel*) di Jerman disimpan dalam rekening independen universitas dan tidak dikategorikan sebagai pendapatan negara atau PNBPN yang harus disetor ke kas umum negara bagian (*Landeskasse*). Universitas memiliki otonomi perdata (*privatrechtliche Autonomie*) untuk menginvestasikannya kembali ke dalam pengembangan teknologi atau insentif peneliti (Hüther & Krücken, 2018). Hal tersebut menunjukkan bahwa pembiayaan yang berasal dari negara tidak selalu menyebabkan seluruh penerimaan dan kekayaan yang dikelola perguruan tinggi masuk ke dalam rezim keuangan negara secara langsung.

Aset tanah dan bangunan fisik universitas di Swedia pada umumnya dimiliki oleh badan pengelola aset khusus negara (*Akademiska Hus*), sementara fasilitas laboratorium dan perangkat riset yang dibeli dari dana mandiri/hibah diakui sebagai kekayaan independen kampus. Pembedaan tersebut menunjukkan adanya pemisahan antara aset yang dikuasai negara dan aset yang diperoleh serta dikelola untuk mendukung kegiatan internal universitas, sehingga pengelolaan kekayaan perguruan tinggi tidak seluruhnya ditempatkan dalam satu rezim kepemilikan dan penguasaan.

3. Konstruksi Model Tata Kelola Keuangan (*Financial Governance*) PTN-BH yang Ideal dalam Skema Kuliah Gratis

Guna menjembatani benturan antara pemenuhan hak atas pendidikan (kuliah gratis) dan perlindungan otonomi kampus, diperlukan rekonstruksi hukum menggunakan Teori Akuntabilitas Keuangan Publik (*Public Financial Accountability Theory*). Teori ini mengisyaratkan bahwa akuntabilitas tidak berarti penyeragaman prosedur (*procedural uniformity*), melainkan pertanggungjawaban berbasis kinerja (*performance-based accountability*). Pengelolaan keuangan publik yang akuntabel menjadi salah satu pilar penting untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), karena setiap penggunaan anggaran harus dapat dipertanggungjawabkan secara transparan dan diarahkan pada pencapaian tujuan yang telah ditetapkan (Faisal, 2025).

Pemerintah tidak boleh mengorbankan otonomi PTN-BH dengan menggunakan pendekatan *input-based control* (mengontrol setiap rupiah pengeluaran), melainkan harus beralih ke *output-based governance* (mengontrol ketercapaian kualitas

Tridharma dan aksesibilitas pendidikan), karena *output* berpengaruh signifikan terhadap kinerja perguruan tinggi dan menjadi prediktor yang paling konsisten dan kuat, khususnya pada perguruan tinggi publik. Pendekatan ini menempatkan hasil dan dampak penggunaan anggaran sebagai ukuran utama dalam menilai kinerja perguruan tinggi, bukan semata-mata kepatuhan terhadap setiap prosedur pengeluaran (Darmawan dkk., 2025).

Sebagai perbandingan (*comparative approach*), negara-negara yang menerapkan kuliah gratis di perguruan tinggi otonom (seperti Jerman melalui *Hochschuldemokratie* dan Skandinavia melalui *State Higher Education Funding Council*) tidak mengelola kampus menggunakan rezim perbendaharaan negara biasa. Negara-negara tersebut mengimplementasikan skema "*Block Grant*" (Sumbangan Lumpsum Publik).

Dalam skema *Block Grant* (OECD, 2024):

- a. Negara menyalurkan dana APBN dalam satu gelondongan anggaran berbasis kontrak kinerja (*Performance-Based Agreement*).
- b. Kampus memegang diskresi penuh untuk mendistribusikan dana tersebut sesuai kebutuhan internal tanpa harus meminta persetujuan per-item belanja ke kementerian keuangan.
- c. Audit oleh lembaga pemeriksa publik (seperti BPK) dititikberatkan pada pencapaian *Value for Money* (Efisiensi, Efektivitas, dan Ekonomis) serta tidak ditemukannya fraud, bukan pada kesalahan administratif pencairan.

Penerapan model tersebut pada akhirnya menempatkan keberhasilan pengelolaan keuangan PTN-BH tidak semata-mata pada kepatuhan terhadap prosedur administratif, tetapi pada sejauh mana dana yang diberikan mampu menghasilkan manfaat pendidikan yang nyata. Ukuran keberhasilannya dapat dilihat dari efisiensi penggunaan anggaran, peningkatan mutu Tridharma, perluasan akses pendidikan, serta dapat dipertanggungjawabkannya setiap penggunaan dana publik.

Rekomendasi Formulasi Norma dan Harmonisasi Regulasi

Untuk mewujudkan kepastian hukum (*legal certainty*), rekonstruksi tata kelola keuangan PTN-BH dalam skema kuliah gratis harus dituangkan melalui instrumen Peraturan Pemerintah (PP) baru atau revisi atas PP Statuta masing-masing PTN-BH dengan memuat norma-norma kunci berikut:

- 1) Penegasan Kualifikasi Hukum Dana APBN Pengganti UKT *sebagai Grant-in-Aid* (Bantuan Publik Publik Otonom): Dana pengganti UKT/IPI dari APBN ditetapkan berstatus sebagai Bantuan Operasional Badan Hukum Publik yang dialihkan menjadi penerimaan sah PTN-BH, bukan PNBP yang terikat mekanisme DIPA Kemenkeu.
- 2) Perlindungan Diskresi Rektorat (*Business Judgment Rule in Public Sector*): Memasukkan klausul perlindungan hukum bagi organ pengelola PTN-BH bahwa keputusan finansial yang diambil dalam rangka efisiensi operasional atau pengelolaan unit usaha tidak dapat dipidana selama dilakukan dengan iktikad baik (*good faith*), tanpa benturan kepentingan (*no conflict of interest*), dan tidak melanggar asas kepatutan.
- 3) Penyusunan Standar Audit Khusus BPK untuk PTN-BH: BPK perlu menerbitkan Pedoman Pemeriksaan Keuangan Khusus PTN-BH yang menghormati status Kekayaan Negara yang Dipisahkan, sehingga parameter

ketaatan hukum yang digunakan adalah Peraturan MWA/Rektor PTN-BH, bukan regulasi PBJP birokrasi pemerintah.

SIMPULAN

Wacana kebijakan pembiayaan operasional perguruan tinggi secara penuh dari APBN untuk menggantikan penerimaan UKT dan IPI membawa risiko resentralisasi fiskal yang secara *de facto* mereduksi derajat otonomi finansial dan kelembagaan PTN-BH. Ketentuan pengelolaan dana APBN murni yang terikat kaku pada struktur DIPA, norma Standar Biaya Keluaran, serta Rejim Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah membatasi fleksibilitas manajerial dan akuntansi accrual kampus. Akibatnya, terjadi penurunan derajat status hukum PTN-BH dari entitas *Public Body Autonomy* yang mandiri menjadi seolah-olah Satuan Kerja birokrasi biasa.

Terdapat benturan norma antara UU PT yang menetapkan aset PTN-BH sebagai Kekayaan Negara yang Dipisahkan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang menganut pendekatan *broad-money concept*. Pembiayaan penuh oleh negara berpotensi menimbulkan anomali status hukum aset dan risiko kriminalisasi administrasi bagi pengelola kampus. Diskresi rektorat dalam mengelola unit usaha, dana abadi, dan pendapatan pascasarjana rawan ditafsirkan sebagai bentuk tindak pidana korupsi jika seluruh arus kas PTN-BH disamaratakan dengan rezim APBN dan Barang Milik Negara murni.

Berdasarkan pembelajaran komparatif dari Jerman dan Swedia, rekonstruksi tata kelola keuangan PTN-BH dalam skema kuliah gratis harus bergeser dari input-based control menjadi *output-based governance*. Model ideal yang diusulkan adalah penyaluran dana APBN substitusi UKT dan IPI melalui skema Performance-Based Block Grant yang memisahkan akuntansi dana publik dengan dana mandiri kampus. Skema ini memberikan perlindungan *Business Judgment Rule* bagi organ PTN-BH serta mewajibkan BPK menerapkan standar Performance Audit yang menghormati status Kekayaan Negara yang Dipisahkan guna menjamin kepastian hukum dan otonomi perguruan tinggi.

Penelitian ini merekomendasikan perlunya pemerintah membentuk Peraturan Pemerintah (PP) mengenai mekanisme skema kuliah gratis yang berbasis *output-based governance* penyaluran dana APBN substitusi UKT dan IPI melalui skema Performance-Based Block Grant yang memisahkan akuntansi dana publik dengan dana mandiri kampus. Substansi PP tersebut juga perlu memuat *Business Judgment Rule* untuk memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi organ PTN-BH.

REFERENSI

- Aldemir, C., & Uçma Uysal, T. (2025). Artificial Intelligence for Financial Accountability and Governance in the Public Sector: Strategic Opportunities and Challenges. *Administrative Sciences*, 15(2), 58. <https://doi.org/10.3390/admsci15020058>.
- Arinanda, D. N., Masnun, M. A., & Dwiyan, A. (2025). The Analysis of the Disharmonization of Institutional Authority in Regional Financial Oversight. *Indonesian Journal of Administrative Law and Local Government*, 2(2), 36–52.

<https://journal.unesa.ac.id/index.php/ijalgov/article/view/51343%0Ahttps://journal.unesa.ac.id/index.php/ijalgov/article/view/51343/15444>.

Bogdan, M. (2019). *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*. Nusamedia.

Bryan A. Garner, H. C. B. (2019). *Black's Law Dictionary* (11th ed.). West Publishing Co, St. Paul.

Darmawan, R., Amalia, R., & Al-Maghrebi, M. S. (2025). Output Over Effort: Management Control System and Performance in Indonesian Higher Education Institutions. *Public Accounting and Sustainability*, 2(2), 69–87. <https://doi.org/10.18196/pas.v2i2.47>.

Dharma, B. S., Prasetyo, D. E., Masnun, M. A., & Lestari, P. D. (2025). Harmonization of laws regulating the formation of village government work plan drafting teams. *Ex Aequo Et Bono Journal Of Law*, 2(2), 69–81. <https://doi.org/10.61511/eaebjol.v2i2.2025.1092>

Dicky Eko Prasetyo, Muh. Ali Masnun, Arinto Nugroho, Denial Ikram, N. (2024). Discrimination Related to Labour Age Limitation in Indonesia : A Human Rights and Comparative Law Perspective. *Suara Hukum*, 6(2), 228–254.

Dicky Eko Prasetyo, Muh Ali Masnun, B. W. (2024). Legal Uncertainty of Golf Game Standart Mutu Pengelolaan PTKI Beserta Problem Dalam Dunia Pendidikan as Sports and Entertainment Branch in Local Tax Imposition. *Wawasan Yuridika*, 4(1), 76–93. <https://doi.org/10.25072/jwy.v8i1.4369>.

Dicky Eko Prasetyo, H. W. (2022). Ius Constituendum Pengujian Formil Dalam Perubahan Konstitusi. *Al-Manhaj: Jurnal Hukum Dan Pranata Sosial Islam*, 4(1), 2.

Eurydice. (2025). *Higher education funding*. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/eurydice/sweden/higher-education-funding>

Faisal, H. (2025). Akuntabilitas Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah. *Bappenas Working Papers*, 8(3), 460–484. <https://doi.org/10.47266/bwp.v8i3.411>

Fauzi, A., & Shoffa, S. (2025). Pengaruh Ptn-Bh Terhadap Motivasi Kerja Tenaga Kependidikan. *Edum Journal*, 7(2). <https://doi.org/10.31943/edumjournal.v7i2.270>

Firdaus, F., Fuad, F., & Rifai, A. (2025). Status Keuangan Pada Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum. *Jurnal Bedah Hukum*, 9(1). <https://doi.org/10.36596/jbh.v9i1.1847>

Firdaus, M., & Susanto, T. (2023). *Pengantar Pengadaan Barang/Jasa pemerintah versi 3.1*. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa.

- Hujjatusnaini, N. (2024).. *Jurnal Kajian Pendidikan*, 6(4).
- Hüther, O., & Krücken, G. (2018). *Higher Education in Germany – Recent Developments in an International Perspective*. <https://www.uni-kassel.de/forschung/incher/publikationen/monographs/o-huether-g-kruecken-2018-higher-education-in-germany.html>
- Kementerian Sekretariat Negara RI. (2026). *Presiden Prabowo Instruksikan Program Kuliah Gratis di PTN Disiapkan Secepatnya dan Bertahap*. https://www.setneg.go.id/baca/index/presiden_prabowo_instruksikan_program_kuliah_gratis_di_ptn_disiapkan_secepatnya_dan_bertahap
- Masnun, M. A., Prasetio, D. E., & Maalikussofa. (2025). *Reconstruction of the Normative Legal Research Paradigm in Responding to Global Challenges: An Epistemological Analysis*. 12(3).
- Masnun, Muh Ali, Prasetio, Dicky Eko, Konara, T. (2026). Financial Reconstruction of State-Owned Enterprises in Indonesia as Special State Finances: Public or Private Law? *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*, 9(1), 44–62. <https://doi.org/https://doi.org/10.30996/jhbbc.v9i1.132464>.
- Muh. Ali Masnun, D. E. P. (2026). Reconstruction of The Concept of Authority in Administrative Law Related to National Strategic Projects Based on Substantive Justice. *Mimbar Keadilan*, 19(2), 259–281. <https://doi.org/https://doi.org/10.30996/mk.v19i2.133399>.
- Minor, R. (2023). How tuition fees affected student enrollment at higher education institutions: The aftermath of a German quasi-experiment. *Journal for Labour Market Research*, 57(1), 28. <https://doi.org/10.1186/s12651-023-00354-7>
- OECD. (2024). *Benchmarking Higher Education System Performance*. OECD Publishing.
- Palguna, I. D. G., & Dwi Atmaja, B. K. (2023). Konsepsi Pendidikan Sebagai Hak Konstitusional. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 30(2), 350–370. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol30.iss2.art6>
- Pradhana, R. S. (2021). Autonomy Of Financial Management At State College With Legal Entity. *Jurnal Hukum Peratun*, 4(2), 171–190. <https://doi.org/10.25216/peratun.422021.171-190>.
- Prasetio, D. E. (2022). Sejarah Dan Eksistensi Pembentukan Peraturan Daerah. *Sol Justicia*, 5(2), 158–159.
- Prasetio, D. E., Masnun, M. A., & Noviyanti, N. (2025). Post-Election Reconciliation in 2024 as a Constitutional Convention in Indonesia: A Progressive Legal Culture

- Perspective. *Jambura Law Review*, 7(1), 176–196. <https://doi.org/10.33756/jlr.v7i1.26999>.
- Pratiwi, S., Hidayat, T., & Rahmawati, D. Y. (2025). *Analisis Laporan Keuangan Universitas Negeri Semarang Sebelum Dan Sesudah Menjadi Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum*. 11.
- Sandberger, G. (2019). Hochschulgovernance statt Unternehmerischer Hochschule? Zu den Empfehlungen des Wissenschaftsrats. *Ordnung der Wissenschaft*, 137–150.
- Santosa, A. A. G. D. H. (2019). Perbedaan Badan Hukum Publik Dan Badan Hukum Privat. *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 5(2), 152. <https://doi.org/10.23887/jkh.v5i2.18468>
- Setiawan, E. B. (2024). Rekonstruksi Kebijakan Hukum Kenaikan Uang Kuliah Tunggal Berdasarkan Tanggung Jawab Konstitusional Negara. *Lex Renaissance*, 9(2), 394–422. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol9.iss2.art7>
- Sujoko, A. (2020). Konsep dan Praktek Ruang Lingkup Keuangan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum. *Administrative Law*, 3(3).
- Sulaksono, Masnun, M. A., Sulityowati, E., Nugroho, A., & Lovisonya, I. (2023). Arrangement of Internal Regulations at UNESA after Status of a State University with a Legal Entity (PTN-BH). *Proceedings of the International Joint Conference on Arts and Humanities 2023*, 1, 1454–1461. https://doi.org/10.2991/978-2-38476-152-4_148.
- Tamara, N. (2022). Penerapan Standar Akuntansi Keuangan Untuk Pengelolaan Keuangan Di Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (Ptn-Bh). *Jurnal Manajemen Pendidikan*, 13(1), 17–25. <https://doi.org/10.21009/jmp.v13i1.27037>.
- Widodo, H., Prasetyo, D. E., Subagyo, R. A., & Chemaming, S. (2024). Legal Implications of the Authority of Acting Regional Heads Based on Policy Regulations. *Indonesian Journal of Administrative Law and Local Government*, 1(1), 65–81. <https://doi.org/10.26740/ijalgov.v1i01.35774>.
- Yanuar, D., Putra, F. H. P., Kresna, H. G., & Taqie, N. (2024). Dinamika Kebijakan Kampus PTN-BH Dari Masa ke masa Melalui Tinjauan Historis. *Gudang Jurnal Multidisiplin Ilmu*, 2(6), 49–52. <https://doi.org/https://doi.org/10.59435/gjmi.v2i6.489>
- Zulkifli, Z. (2022). Evaluasi Penerapan Insentif Berbasis Kinerja (Studi Pada PTNBH - Universitas Gadjah Mada). *ABIS: Accounting and Business Information Systems Journal*, 10(4). <https://doi.org/10.22146/abis.v10i4.78994>.