JME: *Journal of Multidiscipline & Equality*
Vol.3 No.2 July-December 2026

ANALISIS TRANSFORMASI TATA KELOLA ASET UNIVERSITAS NEGERI SURABAYA PASCA PERUBAHAN STATUS DARI PTN-BLU MENJADI PTN-BH

Muhammad Shulthon Ferdiansyah
Universitas Negeri Surabaya
Email: 24040674276@mhs.unesa.ac.id

Maghfiroh Hefril Gatmalia
Universitas Negeri Surabaya
Email: 24040674281@mhs.unesa.ac.id

Intan Nacwa 'Ainuz Zahro'
Universitas Negeri Surabaya
Email: 24040674286@mhs.unesa.ac.id

Deby Febriyan Eprilianto
Universitas Negeri Surabaya
Email: debyeprilianto@unesa.ac.id

Revienda Anita Fitrie
Universitas Negeri Surabaya
Email: reviendafitrie@unesa.ac.id

Abstrak

Perubahan status Universitas Negeri Surabaya (UNESA) dari Badan Layanan Umum (BLU) menjadi Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN-BH) pada tahun 2022 mengubah kedudukan hukum, kewenangan, dan mekanisme pengelolaan asetnya. Penelitian ini bertujuan menganalisis transformasi tata kelola aset UNESA setelah perubahan status tersebut, menilai penerapan prinsip transparansi, akuntabilitas, efektivitas, dan efisiensi, serta mengidentifikasi tantangan yang muncul. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan metode studi literatur terhadap data sekunder berupa peraturan perundang-undangan, dokumen kelembagaan UNESA, dan artikel ilmiah, yang dianalisis melalui kondensasi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan menurut model Miles, Huberman, dan Saldaña. Hasil kajian menunjukkan bahwa UNESA bergeser dari kuasa pengguna barang atas Barang Milik Negara (BMN) menjadi pemilik kekayaan negara yang dipisahkan, dengan tanah yang tetap berstatus BMN, serta beralih dari Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) ke Standar Akuntansi Keuangan (SAK). Perubahan ini memperjelas garis akuntabilitas internal, memperluas pelaporan, dan mengurangi hambatan birokrasi, tetapi keterbukaan informasi pemanfaatan aset masih terbatas, efektivitas strategis belum kuat, dan efisiensi bergantung pada pengendalian internal. Tantangan utama meliputi ketegangan normatif antara rezim keuangan negara dan otonomi PTN-BH, harmonisasi peraturan internal yang belum tuntas, serta kapasitas kelembagaan untuk mengelola aset secara strategis.

Kata Kunci: *tata kelola aset, PTN-BH, PTN-BLU, Barang Milik Negara, good governance*

PENDAHULUAN

Status kelembagaan menentukan kewenangan dan dasar hukum yang digunakan dalam pengelolaan aset perguruan tinggi negeri. Di Indonesia, perguruan tinggi negeri (PTN) dikelompokkan ke dalam tiga pola pengelolaan berdasarkan tingkat otonomi keuangannya, yaitu satuan kerja, Badan Layanan Umum (BLU), dan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN-BH). Universitas Negeri Surabaya (UNESA) sebelumnya menerapkan pola pengelolaan keuangan BLU berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 50/KMK.05/2009. Dalam status tersebut aset yang diperoleh melalui dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tercatat sebagai Barang Milik Negara (BMN), sedangkan UNESA berkedudukan sebagai kuasa pengguna barang. Upaya perubahan status kelembagaan mulai terlihat pada Oktober 2021 ketika UNESA menjadi salah satu dari empat perguruan tinggi yang diusulkan oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan untuk beralih menjadi PTN-BH dan perubahan tersebut kemudian ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2022 yang diundangkan pada 20 Oktober 2022. Melalui perubahan status ini, Universitas Negeri Surabaya (UNESA) memperoleh otonomi yang lebih luas dalam penyelenggaraan bidang akademik maupun nonakademik dan perubahan tersebut tidak hanya memengaruhi struktur kelembagaan, tetapi juga memperluas kewenangan UNESA dalam mengelola aset, keuangan, dan sumber daya manusia.

Perubahan status dari Badan Layanan Umum (BLU) menjadi PTN-BH membawa konsekuensi terhadap sistem dan mekanisme pengelolaan aset di UNESA. Pasal 65 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi mengatur bahwa kekayaan awal PTN-BH berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dengan pengecualian terhadap tanah. Ketentuan tersebut diperjelas melalui Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2015 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2020. Regulasi ini mengatur bahwa aset yang diperoleh PTN-BH dicatat dalam daftar inventaris barang milik PTN-BH dan kekayaan negara yang telah dipisahkan harus dikelola secara tertib, akuntabel, serta berdasarkan prinsip pengelolaan aset yang sehat. Sementara itu, tanah yang berasal dari APBN tetap berstatus sebagai Badan Milik Negara (BMN). Selanjutnya, mekanisme penetapan nilai kekayaan awal PTN-BH diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 156 Tahun 2023. Ketentuan tersebut mencakup likuidasi satuan kerja asal, penyusunan laporan posisi keuangan pembuka berdasarkan standar akuntansi keuangan yang diaudit oleh kantor akuntan publik, serta penghapusan BMN dari pencatatan setelah dilakukan serah terima dengan pengecualian terhadap tanah.

Sebelum beralih menjadi PTN-BH, pengelolaan aset UNESA mengikuti ketentuan pengelolaan Barang Milik Negara (BMN) sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 yang telah diubah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020. Pengelolaan tersebut mencakup beberapa tahapan mulai dari perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan, hingga pembinaan, pengawasan, dan pengendalian. Setelah beralih menjadi PTN-BH, terdapat perubahan dalam kewenangan serta mekanisme pencatatan dan

pertanggungjawaban aset yang salah satu perubahan mendasarnya terletak pada penggunaan standar akuntansi dari Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) menuju Standar Akuntansi Keuangan (SAK).

Meskipun memberikan kewenangan yang lebih luas, perubahan status menjadi PTN-BH juga menimbulkan sejumlah persoalan dalam pengelolaan kekayaan negara. Direktorat Jenderal Kekayaan Negara menjelaskan bahwa terdapat perbedaan perspektif antara Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi dalam memandang kekayaan negara yang dipisahkan. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tetap menempatkan kekayaan negara yang dipisahkan sebagai bagian dari keuangan negara, sedangkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 memberikan kewenangan kepada PTN-BH untuk mengelola kekayaannya secara mandiri. Perbedaan pengaturan tersebut berpotensi menimbulkan ketidakjelasan mengenai batas kewenangan dan tanggung jawab dalam pengelolaan kekayaan PTN-BH. Permasalahan serupa juga ditemukan dalam konteks internal UNESA. Sulaksono dkk. (2023) mengidentifikasi bahwa sejumlah peraturan rektor yang dikaji setelah perubahan status kelembagaan masih menghadapi persoalan berupa tumpang tindih, ketidakharmonisan, pertentangan antarkebijakan, ketidakjelasan makna, serta kurangnya efektivitas pelaksanaan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa perubahan status kelembagaan belum sepenuhnya diikuti oleh keselarasan regulasi dan mekanisme pengelolaan internal.

Dalam konteks tersebut, pengelolaan aset perguruan tinggi perlu dilihat tidak hanya dari aspek kepatuhan terhadap peraturan, tetapi juga dari kualitas tata kelola yang diterapkan. Penelitian ini menggunakan konsep *good governance* sebagai landasan untuk menganalisis pengelolaan aset UNESA. UNDP (1997) menjelaskan bahwa tata kelola yang baik ditandai oleh sejumlah prinsip, di antaranya transparansi, akuntabilitas, partisipasi, kepastian hukum, serta efektivitas dan efisiensi. Prinsip-prinsip tersebut kemudian dikembangkan menjadi berbagai ukuran tata kelola oleh Kaufmann dkk. (2010). Dalam lingkungan perguruan tinggi, konsep ini juga dikenal melalui istilah *good university governance* dimana sistem dan proses pengambilan keputusan yang memengaruhi penyelenggaraan serta kinerja perguruan tinggi. Berdasarkan konsep tersebut, penelitian ini memfokuskan analisis pada empat prinsip utama, yaitu transparansi, akuntabilitas, efektivitas, dan efisiensi. Transparansi digunakan untuk melihat keterbukaan informasi mengenai keberadaan, penggunaan dan pemanfaatan aset kepada pihak yang berkepentingan. Akuntabilitas berkaitan dengan kejelasan kewenangan dan tanggung jawab dalam pengambilan keputusan serta pelaporan aset. Efektivitas digunakan untuk menilai sejauh mana pengelolaan aset mampu mendukung pencapaian tujuan universitas. Sementara itu, efisiensi berkaitan dengan ketepatan penggunaan sumber daya agar pengelolaan aset dapat dilaksanakan secara optimal tanpa pemborosan.

Sejumlah penelitian terdahulu telah membahas pengelolaan aset perguruan tinggi khususnya kaitannya dengan perubahan status kelembagaan menjadi PTN-BH. Setyorini dkk. (2022) mengkaji kesiapan Universitas Negeri Yogyakarta (UNY) dalam mengelola aset untuk menghasilkan pendapatan dan hasil penelitian menunjukkan bahwa UNY telah menyiapkan peraturan rektor sebagai pedoman pengelolaan aset, tetapi peraturan tersebut belum dapat diberlakukan karena belum

memperoleh pengesahan melalui payung hukum yang diperlukan. Wiyanto dkk. (2023) meneliti kesiapan pegawai pengelola aset di Universitas Negeri Semarang yang dalam penelitian tersebut menemukan bahwa kesiapan pengelolaan aset belum optimal karena regulasi terkait masih dalam proses penyusunan dan belum tersedianya peta jalan pemanfaatan aset, serta belum adanya ketentuan mengenai penyertaan modal. Sementara itu, Priantinah dkk. (2026) mengembangkan model tata kelola kewirausahaan pada PTN-BH dengan menitikberatkan pada upaya perguruan tinggi dalam mengembangkan sumber pendapatan melalui pemanfaatan aset dan kegiatan kewirausahaan.

Berdasarkan penelitian terdahulu, kajian mengenai pengelolaan aset perguruan tinggi masih banyak berfokus pada aspek kesiapan kelembagaan, potensi peningkatan pendapatan, dan penyusunan regulasi setelah perubahan status menjadi PTN-BH. Selain itu, sebagian penelitian dilakukan ketika proses transformasi masih dipersiapkan atau pada tahap awal penerapan status baru. Oleh karena itu, masih terdapat ruang untuk mengkaji perubahan tata kelola aset secara lebih menyeluruh dengan membandingkan kondisi sebelum dan sesudah perubahan status kelembagaan berdasarkan prinsip *good governance*. Penelitian ini berupaya mengisi ruang tersebut dengan menjadikan UNESA sebagai objek kajian. UNESA dipilih karena mengalami perubahan status kelembagaan dari BLU menjadi PTN-BH pada tahun 2022 serta memiliki dokumen kelembagaan yang dapat digunakan untuk menelusuri perubahan pengelolaan aset pada kedua periode tersebut, meliputi peraturan rektor pada masa BLU serta statuta dan peraturan internal setelah menjadi PTN-BH. Selain itu, perubahan kewenangan pengelolaan, standar pencatatan keuangan dan kedudukan tanah yang tetap berstatus Barang Milik Negara (BMN) menjadi aspek penting untuk memahami dinamika transformasi tata kelola aset di UNESA.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis transformasi tata kelola aset UNESA setelah perubahan status menjadi PTN-BH, khususnya terkait perubahan kewenangan dan mekanisme pengelolaannya. Penelitian ini juga bertujuan menilai penerapan prinsip transparansi, akuntabilitas, efektivitas, dan efisiensi dalam pengelolaan aset serta mengidentifikasi berbagai tantangan yang muncul selama proses transformasi tersebut. Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian mengenai tata kelola aset pada organisasi sektor publik, khususnya perguruan tinggi negeri berbadan hukum. Secara praktis, hasil penelitian diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dan pertimbangan bagi UNESA dalam memperkuat tata kelola aset, sekaligus menjadi referensi bagi perguruan tinggi negeri lain yang sedang atau akan melakukan perubahan status kelembagaan menjadi PTN-BH.

METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan metode studi literatur. Pendekatan deskriptif digunakan untuk menggambarkan dan menganalisis penerapan prinsip tata kelola yang baik dalam pengelolaan aset UNESA dan bukan untuk mengukur hubungan antarvariabel secara kuantitatif. Penelitian ini sepenuhnya menggunakan sumber tertulis berupa peraturan perundang-undangan, dokumen kelembagaan, dan artikel ilmiah sehingga tidak

melibatkan pengumpulan data secara langsung di lapangan. Penelitian kepustakaan merupakan rangkaian kegiatan yang meliputi pengumpulan bahan pustaka, membaca, mencatat, serta mengolah informasi yang relevan dengan permasalahan penelitian. Dengan demikian, studi literatur tidak hanya berfokus pada kegiatan membaca tetapi juga mencakup proses penelaahan dan analisis terhadap berbagai sumber, selain itu kajian literatur memungkinkan peneliti menggabungkan temuan dari berbagai sumber untuk memperoleh pemahaman yang lebih menyeluruh mengenai suatu permasalahan.

Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder yang bersumber dari dokumen tertulis dan dikelompokkan ke dalam tiga kategori. Pertama, peraturan perundang-undangan yang meliputi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 sebagaimana diubah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020, Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2015 sebagaimana diubah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2020, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2022, serta Peraturan Menteri Keuangan Nomor 156 Tahun 2023. Kedua, dokumen kelembagaan UNESA yang mencakup dua ketentuan mengenai statuta yaitu Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Nomor 79 Tahun 2017 yang berlaku pada masa BLU dan ketentuan dalam Bab III Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2022 setelah UNESA berstatus PTN-BH. Selain itu, dokumen kelembagaan yang digunakan meliputi Peraturan Rektor Nomor 7 dan Nomor 008 Tahun 2017 serta Peraturan Majelis Wali Amanat Nomor 07 Tahun 2023. Ketiga, artikel jurnal dan publikasi instansi pemerintah yang membahas tata kelola aset, perubahan status kelembagaan perguruan tinggi negeri, serta penerapan prinsip *good governance*.

Pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran berbagai sumber pustaka, meliputi portal peraturan perundang-undangan, situs resmi instansi pemerintah dan UNESA, serta portal jurnal nasional maupun internasional. Penelusuran dilakukan menggunakan sejumlah kata kunci yang sesuai dengan fokus penelitian, seperti tata kelola aset, PTN-BH, PTN-BLU, Barang Milik Negara (BMN), dan *good governance*. Sumber yang diperoleh kemudian diseleksi berdasarkan kesesuaiannya dengan tujuan penelitian, kejelasan penerbit atau lembaga yang menerbitkan, serta ketersediaan akses terhadap dokumen dan kemudian dokumen yang memenuhi kriteria tersebut ditelaah secara sistematis untuk memperoleh informasi yang relevan dengan permasalahan penelitian.

Analisis data dalam penelitian ini mengacu pada model Miles, Huberman, dan Saldaña (2014) yang terdiri atas tiga tahapan. Pertama, kondensasi data (*data condensation*), yaitu proses memilih, memusatkan perhatian, menyederhanakan dan merangkum informasi dari peraturan perundang-undangan, dokumen kelembagaan, serta literatur yang relevan dengan fokus penelitian. Pada tahap ini, informasi yang berkaitan dengan perubahan kewenangan dan mekanisme pengelolaan aset pada masa BLU dan PTN-BH dikelompokkan sesuai kebutuhan analisis. Kedua, penyajian data (*data display*), yaitu menyusun hasil pengolahan informasi dalam bentuk uraian deskriptif dan tabel perbandingan antara pengelolaan aset UNESA pada masa BLU dan setelah menjadi PTN-BH. Perbandingan tersebut dianalisis berdasarkan empat prinsip *good governance*, yaitu transparansi, akuntabilitas, efektivitas, dan efisiensi, serta dikaitkan dengan tahapan

pengelolaan aset sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014. Ketiga, penarikan kesimpulan dan verifikasi (*conclusion drawing and verification*), yaitu merumuskan hasil analisis berdasarkan pola dan perbedaan yang ditemukan dari berbagai sumber.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Transformasi Kewenangan dan Mekanisme Pengelolaan Aset UNESA dari BLU ke PTN-BH

Transformasi status kelembagaan dari Badan Layanan Umum (BLU) menjadi Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN-BH) secara mendasar mengubah posisi hukum UNESA dalam mengelola aset. Pada fase BLU, UNESA berkedudukan sebagai kuasa pengguna barang dengan aset yang diperoleh melalui APBN, yang tercatat sebagai Barang Milik Negara (BMN). Setelah ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2022, UNESA berubah menjadi pemilik kekayaan negara yang dipisahkan, dengan pengecualian tanah yang tetap berstatus BMN. Perubahan ini menuntut pergeseran mendasar pada mekanisme pencatatan, yakni dari penggunaan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) menuju Standar Akuntansi Keuangan (SAK), sekaligus perubahan peran kewenangan dari Rektor sebagai Kuasa Pengguna Anggaran menjadi Rektor sebagai Chief Executive Officer yang berkewajiban bertanggung jawab kepada Majelis Wali Amanat (Direktorat Jenderal Perbendaharaan, 2026).

Dari sudut pandang transparansi, perubahan status tersebut memperluas kanal pelaporan UNESA. Kewajiban penyusunan laporan keuangan dengan dasar SAK mencakup laporan posisi keuangan, laporan aktivitas, laporan arus kas, serta catatan atas laporan keuangan, sehingga menyediakan basis informasi yang lebih kaya bagi para pemangku kepentingan, termasuk MWA, Senat, dan auditor. Meski demikian, keterbukaan formal ini belum sepenuhnya sejalan dengan keterbukaan substantif. Kajian mengenai transparansi PTN-BH menunjukkan masih adanya keterbatasan dalam akses informasi serta keterbukaan kebijakan, khususnya terkait rincian pemanfaatan aset produktif (Wulandari et al., 2026). Dalam konteks UNESA, informasi mengenai kontribusi sewa lahan, kerja sama FnB, dan pengelolaan area parkir belum sepenuhnya disajikan dalam bentuk yang memungkinkan publik menelusuri hubungan antara pemanfaatan aset dan capaian pendapatan non-APBN.

Bila ditinjau dari aspek akuntabilitas, pergeseran locus kewenangan memperjelas garis tanggung jawab internal antara Rektor dan MWA. Namun, secara eksternal, akuntabilitas UNESA masih menghadapi permasalahan yang mendasar. Kekayaan negara yang dipisahkan tetap berada dalam lingkup rezim keuangan negara, dan ketidakjelasan batas antara Kekayaan Negara yang Dipisahkan dan BMN berpotensi memunculkan kriminalisasi terhadap diskresi keuangan pada rektorat (Masnun et al., 2026). Keadaan ini diperkuat oleh temuan Sulaksono et al. (2023) yang menunjukkan adanya tumpang tindih serta ketidakharmonisan peraturan internal setelah perubahan status, sehingga akuntabilitas formal belum otomatis menghasilkan kejelasan operasional.

2. Penerapan Prinsip Efektivitas dan Efisiensi Dalam Pengelolaan Aset UNESA Pasca PTN-BH

Efektivitas pengelolaan aset dapat ditentukan oleh seberapa jauh aset berkontribusi dalam pencapaian tujuan universitas, termasuk diversifikasi pendapatan nonakademik. Data empiris memperlihatkan adanya kecenderungan positif pada tataran operasional. UNESA telah melakukan pemetaan aset serta mengembangkan pemanfaatan yang bersifat komersial, misalnya area FnB di sepanjang jalan utama kampus, pengelolaan area parkir pada fasilitas olahraga, serta penyewaan papan reklame kepada pihak luar (Universitas Negeri Surabaya, 2025). Penilaian kesiapan UNESA sebagai PTN-BH menunjukkan bahwa pemanfaatan aset telah menghasilkan pendapatan yang melampaui target. Meskipun aset dinilai telah dikelola dengan baik secara administratif, masih ada peluang untuk peningkatan terutama dalam mengintegrasikan isu-isu pemangku kepentingan ke dalam rencana strategis pengelolaan aset (Susilawati et al., 2024). Temuan tersebut menandakan bahwa efektivitas pada level transaksional telah terbentuk, sedangkan efektivitas pada level strategis-kelembagaan masih perlu diperkuat agar tidak terjadi fragmentasi inisiatif antarsatuan.

Dari perspektif efisiensi, perubahan status menjadi PTN-BH menimbulkan penurunan friksi birokratis yang cukup besar. Pada periode saat masih berstatus BLU, proses pelaksanaan anggaran masih membutuhkan pengesahan belanja ke KPPN, sedangkan setelah menjadi PTN-BH kebutuhan tersebut tidak lagi berlaku. Akibatnya, keputusan pengeluaran yang berkaitan dengan pengelolaan aset dapat ditetapkan lebih cepat (Direktorat Jenderal Perbendaharaan, 2026). Otonomi ini berpotensi menekan biaya transaksi dan mempercepat realisasi pemanfaatan aset komersial (Priantinah et al., 2026). Akan tetapi, efisiensi tidak semata-mata berkaitan dengan kecepatan. Pengelolaan aset PTN-BH yang bersifat otonom membutuhkan sistem pengendalian internal dan audit yang memadai. BPK secara tegas mendorong penguatan komite audit PTN-BH dalam pelaksanaan good university governance, mengingat masih banyaknya persoalan terkait pengelolaan aset tetap serta belum optimalnya tindak lanjut atas rekomendasi hasil audit (Subchi, 2024). Dengan demikian, efisiensi setelah transformasi bersifat kondisional: akan benar-benar terwujud apabila UNESA mampu membangun tata kelola internal yang disiplin, namun dapat menghilang bila otonomi dijalankan tanpa pengendalian yang sebanding.

3. Tantangan dan Hambatan dalam Transformasi Tata Kelola Aset di UNESA

Berdasarkan kajian terhadap dua subbab sebelumnya, muncul tiga tantangan utama dalam proses transformasi tata kelola aset UNESA. Tantangan pertama berkaitan dengan ketegangan normatif antara rezim keuangan negara dan otonomi PTN-BH yang belum teratasi. Perbedaan sudut pandang yang termuat dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 dan UU Nomor 12 Tahun 2012 menimbulkan ketidakpastian mengenai batas kewenangan serta pertanggungjawaban atas aset, khususnya pada tanah yang tetap berstatus BMN dan pemanfaatannya yang memerlukan persetujuan Menteri Keuangan (Masnun et al., 2026). Ketidakjelasan tersebut

membuat pengelola aset di UNESA berada dalam posisi yang rentan secara hukum ketika harus mengambil diskresi dalam pemanfaatan aset.

Tantangan kedua adalah upaya harmonisasi peraturan internal UNESA setelah perubahan status yang masih menyisakan pekerjaan rumah. Bukti berupa tumpang tindih, ketidakharmonisan, serta pertentangan antarkebijakan menunjukkan bahwa perubahan status kelembagaan belum sepenuhnya diikuti oleh keselarasan regulasi dan mekanisme pengelolaan internal (Sulaksono et al., 2023). Implikasinya, adaptasi prosedur operasional standar dalam pengelolaan aset berlangsung lambat, sehingga potensi otonomi yang diberikan oleh PTN-BH belum dapat diimplementasikan secara optimal di tingkat unit kerja.

Tantangan ketiga terletak pada kapasitas kelembagaan untuk mengelola aset secara strategis, bukan semata administratif. Penguatan komite audit dan sistem pengendalian internal merupakan prasyarat agar otonomi tidak berubah menjadi kelonggaran yang merugikan (Subchi, 2024). UNESA memerlukan sistem informasi aset yang terintegrasi, indikator kinerja yang seimbang antara pendapatan dan dampak akademik, serta mekanisme audit internal yang menitikberatkan pada nilai, bukan hanya kepatuhan. Dengan demikian, transformasi tata kelola aset UNESA pasca-PTN-BH dapat dipahami sebagai proses yang terus berlangsung, bukan sebagai peristiwa yang telah selesai. Otonomi yang diperoleh pada tahun 2022 telah membuka peluang bagi tata kelola aset yang lebih transparan, akuntabel, efektif, dan efisien. Namun peluang tersebut baru akan menjadi nyata apabila ditopang oleh kejelasan norma, kedisiplinan dalam pengendalian, serta kapasitas strategis yang memadai (Priantinah et al., 2026).

KESIMPULAN

Transformasi status UNESA dari BLU menjadi PTN-BH secara mendasar mengubah posisi hukum dan mekanisme pengelolaan asetnya. UNESA tidak lagi berkedudukan sebagai kuasa pengguna barang atas Barang Milik Negara (BMN), melainkan sebagai pemilik kekayaan negara yang dipisahkan, dengan pengecualian tanah yang tetap berstatus BMN. Perubahan tersebut disertai pergeseran standar pencatatan dari SAP ke SAK serta perubahan peran Rektor dari Kuasa Pengguna Anggaran menjadi Chief Executive Officer yang bertanggung jawab kepada Majelis Wali Amanat.

Berdasarkan prinsip good governance, transformasi ini membawa kemajuan sekaligus kelemahan. Pada aspek transparansi, kewajiban pelaporan berbasis SAK memperluas informasi bagi pemangku kepentingan, tetapi keterbukaan substantif, khususnya mengenai pemanfaatan aset produktif, belum memadai. Pada aspek akuntabilitas, garis tanggung jawab internal menjadi lebih jelas, namun ketidakjelasan batas antara kekayaan negara yang dipisahkan dan BMN serta tumpang tindih peraturan internal masih menghambat kejelasan operasional. Efektivitas telah terbentuk pada level transaksional melalui pemetaan dan pemanfaatan aset komersial, tetapi belum kuat pada level strategis-kelembagaan. Efisiensi meningkat karena berkurangnya friksi birokrasi, namun sifatnya kondisional dan bergantung pada sistem pengendalian internal serta audit yang memadai.

Tiga tantangan utama yang dihadapi UNESA adalah ketegangan normatif antara rezim keuangan negara dan otonomi PTN-BH, harmonisasi peraturan internal yang belum tuntas, dan keterbatasan kapasitas kelembagaan dalam mengelola aset secara strategis. Dengan demikian, transformasi tata kelola aset UNESA merupakan proses yang masih berlangsung. Untuk itu, UNESA disarankan memperkuat kejelasan norma, menyelaraskan peraturan internal, meningkatkan keterbukaan informasi pemanfaatan aset, serta membangun sistem informasi aset terintegrasi dan penguatan audit internal. Penelitian selanjutnya dapat menambahkan data primer, seperti wawancara dengan pengelola aset, untuk menguji temuan studi literatur ini.

DAFTAR PUSTAKA

Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal, 9*(2), 27–40. https://doi.org/10.3316/QRJ0902027

Direktorat Jenderal Kekayaan Negara. (t.t.). *PTN berbadan hukum*. Kementerian Keuangan. https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita_media/baca/12614/PTN-Berbadan-Hukum.html

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). *The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues*. World Bank. https://doi.org/10.1596/1813-9450-5430

Majelis Wali Amanat Universitas Negeri Surabaya. (2023). *Peraturan Majelis Wali Amanat Nomor 07 Tahun 2023 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Internal Universitas Negeri Surabaya*. https://jdih.unesa.ac.id/common/dokumen/salinan_07_tatacarapembentukanperaturaninternal_28_03_23.pdf

Priantinah, D., Juliani, D., Hafidz, S., Sayekti, F. N., & Purwita, C. (2026). Good income generating governance: Model tata kelola kewirausahaan perguruan tinggi negeri berbadan hukum. *Reviu Akuntansi dan Bisnis Indonesia, 10*(1), 96–111. https://doi.org/10.18196/rabin.v10i1.29743

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 156 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penetapan Nilai Kekayaan Awal Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum. https://jdih.kemenkeu.go.id/download/b62eb836-06a1-4e9c-b3dc-af27beb46401/2023pmkeuangan156.pdf

Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2017 tentang Statuta Universitas Negeri Surabaya. https://peraturan.go.id/files/bn1858-2017.pdf

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2015 tentang Bentuk dan Mekanisme Pendanaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum. https://peraturan.go.id/files/pp8-2020bt.pdf

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2015 tentang Bentuk dan Mekanisme Pendanaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum. https://peraturan.go.id/files/pp26-2015bt.pdf

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. https://jdih.kemenkeu.go.id/api/download/fulltext/2014/27TAHUN2014PP.htm

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2022 tentang Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum Universitas Negeri Surabaya. https://peraturan.go.id/files/PP+Nomor+37+Tahun+2022.pdf

Setyorini, D., dkk. (2022). Kesiapan pengelolaan aset UNY dalam rangka optimalisasi income generating untuk mendukung PTNBH UNY. *Jurnal Pendidikan Akuntansi Indonesia, 20*(2), 198–208. https://journal.uny.ac.id/index.php/jpakun/article/download/56483/18858

Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research, 104*, 333–339. https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039

Sugiyono. (2019). *Metode penelitian kuantitatif, kualitatif, dan R&D*. Alfabeta.

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 (PTNBH). *Proceedings of the International Joint Conference on Arts and Humanities 2023*, 1455–1461. https://doi.org/10.2991/978-2-38476-152-4_148

Universitas Negeri Surabaya. (2017a). *Peraturan Rektor Nomor 7 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan Aset Tetap Barang Milik Negara pada Universitas Negeri Surabaya*. https://jdih.unesa.ac.id/common/dokumen/peraturanrektor2017no.7ttgtatacarapelaksanaanpenggunaanbarangmiliknegarapadaunesa1.pdf

Universitas Negeri Surabaya. (2017b). *Peraturan Rektor Nomor 008 Tahun 2017 tentang Peraturan Manajemen Pengelolaan BMN Universitas Negeri Surabaya*. https://jdih.unesa.ac.id/common/dokumen/peraturanrektor2017no.8ttgperaturanmanajemenpengelolaanbmnunesa.pdf

Universitas Negeri Surabaya. (2021, 22 Oktober). *UNESA presents preparation for PTN BH next year, target to release PTN BLU status*. https://en.unesa.ac.id/unesa-presents-preparation-for-ptn-bh-next-year-target-to-release-ptn-blu-status

Wiyanto, A., Mundir, A., & Widodo. (2023). Kesiapan pengelolaan aset Unnes dalam rangka optimalisasi pendapatan mendukung PTN Badan Hukum. *Business and Economic Analysis Journal, 3*(2), 111–121. https://doi.org/10.15294/beaj.v3i2.39422

Direktorat Jenderal Perbendaharaan. (2026). *Bagaimana pola pengelolaan keuangan PTN BH? Apa perbedaan dengan PTN BLU?* Kementerian Keuangan Republik Indonesia. https://djpb.kemenkeu.go.id/kppn/bandaaceh/id/data-publikasi/berita/3075-bagaimana-pola-pengelolaan-keuangan-ptn-bh-apa-perbedaan-dengan-ptn-blu.html

Masnun, M. A., & Prasetio, D. E. (2026). Rezim Keuangan Negara dan Otonomi PTN-BH: Implikasi Tata Kelola dalam Menjawab Wacana Bebas Biaya Pendidikan Tinggi. *NOVUM: JURNAL HUKUM*, *13*(1).

Priantinah, D., Juliani, D., Hafidz, S., Sayekti, F. N., & Purwita, C. (2026). Good Income Generating Governance: Model Tata Kelola Kewirausahaan Perguruan Tinggi Negeri Berbadan Hukum. *Reviu Akuntansi dan Bisnis Indonesia*, *10*(1), 96-111.

Subchi, F. (2024, 19 November). Penguatan komite audit dalam implementasi good university governance. *Sindonews*. https://nasional.sindonews.com/read/1490627/18/penguatan-komite-audit-dalam-implementasi-good-university-governance-1731989473

Masnun, M. A., Sulityowati, E., Nugroho, A., & Lovisonya, I. (2023, December). Arrangement of Internal Regulations at UNESA after Status of a State University with a Legal Entity (PTN-BH). In *International Joint Conference on Arts and Humanities 2023 (IJCAH 2023)* (pp. 1454-1461). Atlantis Press.

Susilawati, N., Sari, T. D., Wahyudi, T., & Hayati, M. N. (2024). The readiness evaluation of being legal entity state university in terms of asset optimalization (A lesson from Universitas Negeri Surabaya). *International Journal of Economics, Business and Innovation Research, 3*(1), 285–296.

Universitas Negeri Surabaya. (2025, 10 November). *Unesa terima kunjungan Unsika, sharing tata kelola pemanfaatan aset kampus*. https://unesa.ac.id/unesa-terima-kunjungan-unsika-sharing-tata-kelola-pemanfaatan-aset-kampus

Wulandari, I. D. A. Y., Yuniarta, G. A., & Sulindawati, N. L. G. E. (2026). Transparansi dan Akuntabilitas Keuangan PTN BH dalam Perspektif Good University Governance. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, *4*(4), 3840-3856.