

Penguatan Tata Kelola Keuangan Badan Layanan Umum dalam Meningkatkan Nilai Publik: Analisis *Strategic Triangle* pada Pendidikan Penerbangan Indonesia

(Strengthening the Financial Governance of Public Service Agencies to Enhance Public Value: A Strategic Triangle Analysis of Indonesian Aviation Education)

Dian Wahyudin ^{1*}

¹ Institut Ilmu Sosial dan Manajemen STIAMI, Jakarta, Indonesia

¹ zahidah181011@gmail.com;

* corresponding author : zahidah181011@gmail.com

ARTICLE INFO

Article history:

Received : 8 April 2026

Revised : 20 Juni 2026

Accepted : 30 Juni 2026

Kata Kunci:

Badan Layanan Umum;
Tata Kelola Keuangan;
Pelayanan Publik;
Strategic Triangle;
Nilai Publik;

Keywords:

Public Service Agency;
Financial Governance;
Public Service;
Strategic Triangle;
Public Value;



This is an open access article under the CC-BY-SA license. Copyright (c) 2026
Transparansi : Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi

ABSTRACT

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara kritis tata kelola kinerja keuangan Badan Layanan Umum (BLU) dalam meningkatkan pelayanan publik, dengan fokus pada BLU Pendidikan Matra Udara di Kementerian Perhubungan. Meskipun BLU memiliki fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan, berbagai studi menunjukkan bahwa fleksibilitas tersebut belum sepenuhnya mampu meningkatkan kualitas layanan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus, melalui wawancara mendalam, studi dokumentasi, dan observasi terbatas. Analisis data dilakukan secara tematik dengan menggunakan kerangka Strategic Triangle yang mencakup dimensi public value, legitimacy and support, serta operational capacity. Hasil penelitian menunjukkan bahwa fleksibilitas keuangan BLU belum terkonversi secara optimal menjadi peningkatan nilai publik. Hal ini disebabkan oleh lemahnya tata kelola kinerja keuangan, terutama dalam perencanaan berbasis kinerja, keterbatasan kapasitas sumber daya manusia, serta belum optimalnya integrasi sistem informasi keuangan. Selain itu, ditemukan adanya ketidakseimbangan antar dimensi Strategic Triangle, di mana kapasitas operasional relatif lemah, legitimasi belum terintegrasi secara substantif, support stakeholder lintas sektoral yang perlu ditingkatkan, dan nilai publik belum optimal. Kesimpulan dari penelitian ini bahwa keberhasilan BLU dalam meningkatkan pelayanan publik sangat ditentukan oleh penguatan tata kelola keuangan yang integratif dan berbasis keseimbangan Strategic Triangle. Kebaruan penelitian terletak pada integrasi analisis tata kelola keuangan dengan pendekatan Strategic Triangle dalam konteks BLU sektor pendidikan penerbangan yang masih terbatas dalam literatur.

Abstract

This study aims to critically analyze the financial governance of Public Service Agencies (BLU) in improving public service performance, focusing on aviation education institutions under the Ministry of Transportation in Indonesia. Although BLUs are granted financial flexibility, existing studies indicate that such flexibility has not been effectively translated into improved service quality. This research employs a qualitative case study approach, utilizing in-depth interviews, document analysis, and limited observations. Data were analyzed thematically using the Strategic Triangle framework, which consists of public value, legitimacy and support, and operational capacity. The findings reveal that financial flexibility has not been optimally transformed into public value creation. This is primarily due to weak financial governance, particularly in performance-based planning, limited human resource capacity, and the lack of integrated financial information systems. Furthermore, the study identifies an imbalance among the dimensions of the Strategic Triangle, where operational capacity remains weak, legitimacy is not substantively integrated, cross-sectoral stakeholder support requires further strengthening, and public value is suboptimal. This study concludes that strengthening financial governance through an integrative and balanced Strategic Triangle approach is essential to improving public service performance. The novelty of this research lies in integrating financial governance analysis with the Strategic Triangle framework in the under-researched context of aviation education BLUs in Indonesia.

PENDAHULUAN

Reformasi tata kelola sektor publik di Indonesia sejak awal 2000-an telah mendorong pergeseran paradigma dari *rule-based bureaucracy* menuju *performance-based governance*. Transformasi ini sejalan

dengan pendekatan *New Public Management* (NPM) yang menekankan efisiensi, efektivitas, dan orientasi hasil dalam pengelolaan organisasi publik (Hood, 1991; Pollitt & Bouckaert, 2017).

Dalam konteks tersebut, pembentukan Badan Layanan Umum (BLU) merupakan inovasi kelembagaan yang dirancang untuk mengatasi rigiditas birokrasi melalui pemberian fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan, dengan tujuan utama meningkatkan kualitas pelayanan publik (Mardiasmo, 2018). Secara normatif, BLU diposisikan sebagai entitas *hybrid* yang menggabungkan logika sektor publik dan mekanisme pasar (*quasi-market institution*), sehingga diharapkan mampu meningkatkan efisiensi sekaligus mempertahankan akuntabilitas publik (Christensen & Lægrend, 2011).

Namun demikian, berbagai studi menunjukkan bahwa fleksibilitas tersebut tidak secara otomatis menghasilkan peningkatan kinerja layanan. Fenomena ini menimbulkan apa yang disebut sebagai “paradox of flexibility”, yaitu kondisi di mana otonomi keuangan tidak diiringi oleh peningkatan kapasitas manajerial dan kinerja organisasi (Mahmudi, 2019).

Dalam konteks Indonesia, implementasi BLU masih menghadapi berbagai tantangan struktural, antara lain:

1. Kapasitas sumber daya manusia yang belum memadai dalam pengelolaan keuangan berbasis kinerja (Mardiasmo, 2018);
2. Dominasi pendekatan administratif dalam penyusunan anggaran (Mahmudi, 2019);
3. Keterbatasan integrasi sistem informasi keuangan (Siregar, 2020).

Akibatnya, banyak BLU belum mampu mengoptimalkan fleksibilitas yang dimiliki untuk menciptakan nilai publik secara maksimal. Permasalahan ini menjadi semakin kompleks ketika dikaitkan dengan sektor pendidikan vokasi penerbangan yang memiliki karakteristik:

1. Biaya operasional tinggi
2. Standar keselamatan global
3. Ketergantungan pada perkembangan teknologi
4. Kebutuhan *link and match* dengan industri

BLU Pendidikan Matra Udara di Kementerian Perhubungan memegang peran strategis dalam penyediaan sumber daya manusia penerbangan nasional. Namun demikian, hasil evaluasi kinerja menunjukkan bahwa kinerja keuangan BLU pada sektor ini masih relatif rendah dibandingkan sektor lainnya. Sebagai contoh, rasio kemandirian BLU Pendidikan Matra Udara pada periode 2022–2024 berada pada kisaran 22–24%, jauh di bawah rata-rata nasional BLU yang mencapai 87,24%.

Demikian pula, rasio Pendapatan Operasional terhadap Beban Operasional (POBO) menunjukkan angka terendah dibandingkan sektor BLU matra lainnya (Darat-Kereta Api dan Laut). Temuan ini mengindikasikan bahwa fleksibilitas keuangan belum mampu dikonversi menjadi kemandirian dan peningkatan kinerja layanan. Lebih jauh, terdapat tiga permasalahan fundamental:

1. Kesenjangan antara perencanaan dan kinerja
Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) masih disusun sebagai dokumen administratif, bukan sebagai instrumen strategis berbasis *outcome* (Putra & Rahmawati, 2020).
2. Keterbatasan kapasitas operasional
Kapasitas SDM, sistem informasi, dan manajemen aset belum mendukung pengelolaan keuangan yang modern dan adaptif (Siregar, 2020).
3. Ketidakesesuaian dengan kebutuhan industri
Kesenjangan antara kompetensi lulusan dan kebutuhan industri penerbangan menunjukkan lemahnya keterkaitan antara pengelolaan keuangan dan kualitas layanan (OECD, 2019).

Fleksibilitas keuangan pada Badan Layanan Umum (BLU) pada hakikatnya bukan merupakan tujuan akhir, melainkan instrumen strategis untuk meningkatkan kapasitas organisasi dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih efektif, efisien, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Fleksibilitas

tersebut memungkinkan BLU mengelola sumber daya secara lebih adaptif melalui pengembangan layanan, optimalisasi aset, diversifikasi pendapatan, serta peningkatan kualitas sumber daya manusia. Namun demikian, apabila tidak didukung oleh tata kelola keuangan yang akuntabel, kapasitas operasional yang memadai, dan dukungan para pemangku kepentingan, maka fleksibilitas keuangan tidak akan mampu dikonversi menjadi nilai publik (public value).

Dalam konteks BLU Pendidikan Matra Udara, kondisi tersebut menjadi semakin kompleks karena karakteristik sektor pendidikan penerbangan yang membutuhkan investasi tinggi, teknologi mutakhir, standar keselamatan internasional, serta keterkaitan yang erat dengan kebutuhan industri penerbangan. Oleh karena itu, keberhasilan pengelolaan fleksibilitas keuangan pada sektor ini tidak hanya diukur dari aspek kinerja finansial, tetapi juga dari kemampuannya menghasilkan lulusan yang kompeten, meningkatkan kualitas layanan pendidikan, serta memberikan manfaat yang berkelanjutan bagi masyarakat dan industri. Untuk memahami kompleksitas tersebut, penelitian ini menggunakan kerangka *Strategic Triangle* dari Moore (1995), yang menekankan bahwa kinerja organisasi publik ditentukan oleh keseimbangan antara:

1. *Public Value* dimana kinerja organisasi dilihat dari nilai manfaat layanan bagi masyarakat;
2. *Legitimacy and Support* yang berarti kinerja organisasi publik memerlukan dukungan dan kepercayaan *stakeholder*;
3. *Operational Capacity* yang berarti kinerja organisasi publik memiliki kemampuan organisasi dalam mengelola sumber daya.

Dalam konteks BLU, ketiga dimensi tersebut saling terkait dan dipengaruhi oleh kualitas tata kelola keuangan. Namun, berbagai studi menunjukkan bahwa implementasi kebijakan publik sering gagal karena ketidakseimbangan antar dimensi tersebut (Bryson et al., 2014). Dalam kasus BLU Pendidikan Matra Udara, indikasi ketidakseimbangan tersebut terlihat dari:

1. Rendahnya kemandirian keuangan yang mengindikasikan lemahnya *operational capacity*;
2. Belum optimalnya sinergi *stakeholder* yang menunjukkan lemahnya *legitimacy*; dan
3. Belum optimalnya kualitas layanan, kondisi ini menunjukkan rendahnya *public value*.

Dari beberapa permasalahan yang telah dikemukakan, yang menjadi *state of the art* dari penelitian ini yaitu belumnya adanya penelitian yang mengkaji tentang kinerja BLU dengan menggunakan kerangka berpikir *Strategic Triangle* dari Moore (1995). Sehingga dari penelitian dapat diharapkan adanya kebaruan mengenai pengintegrasian tata kelola kinerja keuangan dengan menggunakan *Strategic Triangle*. Selain itu hasil penelitian ini menjadi model strategi penguatan tata kelola keuangan berbasis integrasi. Sehingga yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Mengapa fleksibilitas keuangan BLU belum mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik secara optimal?
2. Bagaimana ketidakseimbangan dimensi *Strategic Triangle* mempengaruhi kinerja BLU?
3. Bagaimana strategi penguatan tata kelola keuangan yang efektif dalam meningkatkan pelayanan publik?

KAJIAN LITERATUR

Paradigma Tata Kelola Sektor Publik dan Posisi BLU

Transformasi administrasi publik global menunjukkan pergeseran dari *Old Public Administration* menuju *New Public Management* (NPM) dan *New Public Governance* (NPG). NPM menekankan efisiensi, kompetisi, dan pengukuran kinerja berbasis *output* (Hood, 1991; Pollitt & Bouckaert, 2017). Dalam konteks ini, Badan Layanan Umum (BLU) di Indonesia merupakan instrumen reformasi yang memperkenalkan fleksibilitas pengelolaan keuangan untuk meningkatkan kinerja layanan (Mardiasmo, 2018).

Namun, kritik terhadap NPM menyoroti reduksionisme ekonomi dan kurangnya perhatian pada nilai publik dan legitimasi sosial (Bryson et al., 2014). Oleh karena itu, NPG mengedepankan kolaborasi,

legitimasi, dan *co-production* layanan. Dalam kerangka ini, keberhasilan BLU tidak hanya ditentukan oleh efisiensi keuangan, tetapi juga oleh kemampuannya menciptakan nilai publik (*public value*).

Secara konseptual, BLU merupakan entitas *hybrid* yang menggabungkan logika sektor publik dan mekanisme pasar (quasi-market) (Christensen & Læg Reid, 2011). Meski demikian, berbagai studi menunjukkan adanya “paradox of flexibility”, yaitu kondisi ketika otonomi keuangan tidak diikuti peningkatan kinerja akibat keterbatasan kapasitas manajerial dan tata kelola (Mahmudi, 2019).

Penelitian ini mengembangkan kerangka analitis yang mengintegrasikan konsep fleksibilitas keuangan dengan Strategic Triangle Moore dalam menjelaskan proses penciptaan nilai publik pada Badan Layanan Umum. Dalam kerangka tersebut, fleksibilitas keuangan diposisikan sebagai sumber daya strategis yang harus dikelola melalui tata kelola keuangan yang efektif sehingga mampu memperkuat kapasitas operasional organisasi.

Kapasitas operasional yang baik selanjutnya akan meningkatkan legitimasi dan dukungan para pemangku kepentingan sehingga pada akhirnya menghasilkan nilai publik berupa peningkatan kualitas layanan, kepuasan pengguna, dan manfaat sosial. Dengan demikian, penelitian ini menawarkan sintesis konseptual yang menempatkan tata kelola keuangan sebagai mekanisme penghubung antara fleksibilitas keuangan dan penciptaan public value pada organisasi sektor publik.

Tata Kelola Kinerja Keuangan dalam BLU

Tata kelola kinerja keuangan dalam sektor publik mencakup integrasi antara:

1. Perencanaan strategis,
2. Penganggaran berbasis kinerja,
3. Pelaksanaan,
4. Monitoring dan evaluasi.

Pendekatan *result-based management* menekankan keterkaitan antara *input*, *output*, *outcome*, dan dampak (OECD, 2019). Dalam praktik BLU, instrumen utama adalah Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA), yang seharusnya menjadi alat manajemen strategis. Namun, studi empiris menunjukkan bahwa RBA sering bersifat administratif, bukan strategis (Putra & Rahmawati, 2020); kapasitas SDM keuangan masih terbatas (Mardiasmo, 2018); sistem informasi belum terintegrasi secara *end-to-end* (Siregar, 2020). Akibatnya, fleksibilitas keuangan tidak optimal dalam meningkatkan kinerja layanan.

Strategic Triangle sebagai Kerangka Analisis

Teori *Strategic Triangle* dari Moore (1995) menyatakan bahwa kinerja organisasi publik ditentukan oleh keseimbangan tiga dimensi:

1. *Public Value* yang berarti nilai manfaat layanan publik;
2. *Legitimacy and Support* yang berarti dukungan dan kepercayaan stakeholder;
3. *Operational Capacity* yang menunjukkan kapasitas sumber daya dan organisasi.

Pendekatan ini telah digunakan untuk menganalisis berbagai kinerja sektor publik dan menunjukkan bahwa ketidakseimbangan antar dimensi menyebabkan kegagalan kebijakan (Bryson et al., 2014). Dalam konteks BLU, *public value* tercermin dari kualitas layanan pendidikan; lalu *legitimacy* dari dukungan regulasi dan *stakeholder*; dan terakhir *operational capacity* dari kapasitas keuangan, SDM, dan sistem. Penelitian menunjukkan bahwa kelemahan pada salah satu dimensi akan berdampak sistemik terhadap dimensi lainnya (Moore, 1995; Wijayanti, 2021).

Dalam penelitian ini, dimensi *public value* dianalisis melalui kemampuan organisasi menghasilkan layanan pendidikan yang berkualitas, relevan dengan kebutuhan industri, mudah diakses, dan memberikan manfaat bagi masyarakat. Dimensi *legitimacy and support* diidentifikasi melalui dukungan regulasi, komitmen Kementerian Perhubungan dan Kementerian Keuangan, peran Dewan Pengawas, serta kemitraan dengan industri penerbangan dan pengguna layanan.

Sementara itu, dimensi *operational capacity* dianalisis berdasarkan kapasitas sumber daya manusia, efektivitas tata kelola keuangan, pengelolaan aset, diversifikasi pendapatan, serta integrasi sistem informasi keuangan. Ketiga dimensi tersebut saling berkaitan sehingga kelemahan pada salah satu dimensi akan memengaruhi kemampuan organisasi dalam menciptakan nilai publik secara berkelanjutan.

METODOLOGI PENELITIAN

Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan strategi studi kasus untuk menganalisis secara mendalam fenomena tata kelola kinerja keuangan BLU dalam konteks nyata organisasi. Pendekatan kualitatif dipilih karena mampu menangkap kompleksitas interaksi antar variabel, khususnya dalam konteks kebijakan publik dan organisasi sektor publik (Creswell & Poth, 2018).

Strategi studi kasus digunakan karena penelitian ini berfokus pada satu kasus spesifik, yaitu BLU Pendidikan Matra Udara di Kementerian Perhubungan, yang memiliki karakteristik unik (*high-cost, high-technology, high-risk sector*). Studi kasus memungkinkan eksplorasi fenomena secara kontekstual dan holistik (Yin, 2018).

Lokasi dan Fokus Penelitian

Penelitian dilakukan pada BLU Pendidikan Matra Udara di lingkungan Kementerian Perhubungan. Fokus penelitian diarahkan pada Tata kelola kinerja keuangan BLU, meliputi: perencanaan (RBA), pelaksanaan anggaran, monitoring dan evaluasi.

Teknik Pengumpulan Data

Data dikumpulkan melalui tiga teknik utama untuk meningkatkan validitas (*triangulation*):

1. Wawancara mendalam (*in-depth interview*). Dilakukan terhadap informan kunci yang terlibat dalam:
 - a. Pengelolaan keuangan BLU
 - b. Dewan Pengawas BLU
 - c. Pengambilan kebijakan
 - d. Operasional layanan

Wawancara bersifat semi-terstruktur untuk menggali perspektif informan secara mendalam (Kvale, 2007).

2. Studi dokumentasi

Meliputi analisis dokumen berupa Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA); laporan keuangan dan laporan kinerja; serta .regulasi terkait BLU. Dokumentasi digunakan untuk memahami konteks kebijakan dan kinerja organisasi (Bowen, 2009).

3. Observasi terbatas

Dilakukan untuk memahami praktik pengelolaan keuangan dan layanan secara kontekstual.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus pada BLU Pendidikan Matra Udara di lingkungan Kementerian Perhubungan. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam terhadap lima informan kunci yang terdiri atas unsur pembina BLU, Dewan Pengawas, pimpinan BLU, dan pejabat pengelola keuangan yang dipilih menggunakan teknik purposive sampling berdasarkan kompetensi dan keterlibatannya dalam pengelolaan keuangan BLU. Selain wawancara, penelitian juga memanfaatkan dokumen Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA), laporan keuangan, laporan kinerja, serta dokumen pendukung lainnya selama periode 2022–2024 untuk memperoleh gambaran yang komprehensif mengenai implementasi tata kelola keuangan BLU.

Teknik Penentuan Informan

Informan dipilih menggunakan *purposive sampling*, yaitu berdasarkan kriteria relevansi dengan fokus penelitian (Patton, 2015). Kriteria informan meliputi:

1. Pejabat pengelola keuangan BLU
2. Pimpinan unit layanan
3. Pihak pembina (regulator)
4. Dewan Pengawas BLU
5. *Stakeholder* terkait

Pendekatan ini bertujuan memperoleh informasi yang kaya (*information-rich cases*).

Teknik Analisis Data

Analisis data dilakukan secara tematik dengan tahapan:

1. Reduksi data
Mengorganisasi dan menyederhanakan data mentah.
2. Kategorisasi dan coding
Mengelompokkan data berdasarkan tema, khususnya dimensi *Strategic Triangle*.
3. Interpretasi
Mengkaitkan temuan dengan kerangka teoritis.

Pendekatan ini mengacu pada analisis tematik yang sistematis untuk mengidentifikasi pola dan makna dalam data (Braun & Clarke, 2006).

Uji Keabsahan Data

Untuk menjamin validitas dan reliabilitas, penelitian ini menggunakan:

1. Triangulasi sumber dan metode
2. *Member checking*
3. *Audit trail*

Pendekatan ini penting dalam penelitian kualitatif untuk meningkatkan kredibilitas temuan (Lincoln & Guba, 1985). Analisis data dilakukan menggunakan pendekatan thematic analysis melalui beberapa tahapan, yaitu open coding untuk mengidentifikasi konsep-konsep utama dari hasil wawancara dan dokumen, axial coding untuk menghubungkan kategori yang memiliki keterkaitan, serta theme development untuk membangun tema-tema utama berdasarkan dimensi Strategic Triangle. Selanjutnya, hasil analisis dibandingkan dengan temuan dokumen keuangan dan teori yang digunakan sehingga diperoleh interpretasi yang komprehensif mengenai strategi penguatan tata kelola keuangan BLU.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Temuan Penelitian

Hasil penelitian menunjukkan bahwa tata kelola kinerja keuangan BLU Pendidikan Matra Udara telah mengadopsi prinsip fleksibilitas keuangan sebagaimana diamanatkan dalam kebijakan BLU. Namun demikian, implementasi fleksibilitas tersebut belum sepenuhnya mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik secara optimal.

Temuan ini mengonfirmasi adanya kesenjangan antara desain kebijakan dan praktik implementasi, di mana fleksibilitas keuangan tidak otomatis menghasilkan kinerja layanan yang lebih baik. Fenomena ini sejalan dengan konsep *paradox of flexibility* dalam organisasi sektor publik (Mahmudi, 2019). Secara umum, hasil penelitian dapat diklasifikasikan ke dalam tiga dimensi utama berdasarkan kerangka *Strategic Triangle* (Moore, 1995), yaitu:

Pembahasan

Dimensi *Public Value*: Kinerja Layanan Belum Optimal

Penelitian menunjukkan bahwa BLU Pendidikan Matra Udara telah berupaya meningkatkan nilai publik melalui peningkatan akses layanan pendidikan; penyediaan layanan berbasis kompetensi dan pengembangan fasilitas pendidikan. Namun, kualitas layanan belum meningkat secara signifikan. Indikasi utamanya adalah kesenjangan antara jumlah lulusan dan tingkat serapan di industri, keterbatasan fasilitas pembelajaran berbasis teknologi terbaru dan belum optimalnya kualitas praktik (simulator dan laboratorium).

Dalam perspektif *public value*, keberhasilan organisasi publik diukur dari sejauh mana layanan yang diberikan mampu memenuhi kebutuhan masyarakat (Moore, 1995). Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa penciptaan nilai publik masih terbatas karena ketidaksesuaian antara *output* pendidikan dan kebutuhan industri.

Hal ini sejalan dengan temuan OECD (2019) yang menyatakan bahwa kegagalan sistem pendidikan vokasi sering disebabkan oleh lemahnya *link and match* dengan dunia kerja. Selain itu, penelitian Bryson et al. (2014) menegaskan bahwa nilai publik tidak hanya ditentukan oleh *output* layanan, tetapi juga oleh relevansi dan dampaknya bagi masyarakat. Dengan demikian, permasalahan utama pada dimensi ini bukan sekadar kuantitas layanan, tetapi kualitas dan relevansi layanan yang belum optimal.

Dimensi *Legitimacy and Support*: Dukungan Belum Terintegrasi

Dari sisi legitimasi, ditemukan bahwa dukungan regulasi terhadap BLU sudah kuat; terdapat pembinaan dari Kementerian Keuangan dan Kementerian Perhubungan; dan terdapat kerja sama dengan beberapa *stakeholder*. Namun demikian, masih terdapat kendala diantaranya koordinasi antar *stakeholder* belum optimal; kebijakan sektoral belum sepenuhnya sinkron; dan keterlibatan industri dalam pengembangan kurikulum masih terbatas.

Legitimasi dalam organisasi publik berkaitan dengan tingkat kepercayaan dan dukungan dari *stakeholder* (Moore, 1995). Dalam konteks ini, meskipun legitimasi formal telah terpenuhi melalui regulasi, legitimasi substantif masih lemah. Menurut Christensen dan Lægreid (2011), reformasi sektor publik sering menghadapi masalah *fragmentation*, yaitu kurangnya integrasi antar aktor kebijakan. Temuan ini juga sejalan dengan Bryson et al. (2014) yang menekankan pentingnya kolaborasi dalam menciptakan nilai publik. Dengan demikian, permasalahan utama pada dimensi ini adalah belum optimalnya sinergi antara pemerintah, BLU, dan industri penerbangan.

Dimensi *Operational Capacity*: Kelemahan pada Tata Kelola Keuangan

Dimensi ini merupakan temuan paling dominan dalam penelitian. Ditemukan bahwa perencanaan keuangan belum optimal dimana RBA belum sepenuhnya berbasis kinerja masih cenderung bersifat administratif; pendapatan belum stabil maksudnya ketergantungan pada APBN masih tinggi serta diversifikasi pendapatan terbatas; kapasitas SDM terbatas dimana kompetensi manajerial keuangan belum merata; Sistem Informasi belum terintegrasi dapat dilihat dari belum berbasis data *real-time* dan belum bersifat *end-to-end system*.

Dalam kerangka *Strategic Triangle*, *operational capacity* merupakan prasyarat utama untuk menghasilkan nilai publik (Moore, 1995). Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa kelemahan pada kapasitas operasional menjadi faktor penting rendahnya kinerja BLU. Hal ini sejalan dengan penelitian Mardiasmo (2018) yang menyatakan bahwa kegagalan implementasi reformasi keuangan publik sering disebabkan oleh keterbatasan kapasitas SDM dan sistem. Selain itu, Siregar (2020) menekankan bahwa digitalisasi sistem keuangan merupakan faktor kunci dalam meningkatkan efisiensi dan akuntabilitas. Lebih lanjut, kondisi ini menunjukkan bahwa fleksibilitas keuangan BLU belum diiringi dengan peningkatan kapasitas manajerial dan penguatan sistem tata kelola. Sehingga terjadi inefisiensi struktural dalam pengelolaan keuangan.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa fleksibilitas keuangan yang dimiliki BLU belum sepenuhnya mampu meningkatkan nilai publik. Kondisi tersebut tercermin dari rasio kemandirian keuangan BLU Pendidikan Matra Udara yang selama periode 2022–2024 masih berada pada kisaran 22–24%, jauh di bawah rata-rata nasional BLU. Selain itu, rasio Pendapatan Operasional terhadap Beban Operasional (POBO) juga menunjukkan bahwa kemampuan organisasi dalam membiayai operasional secara mandiri masih relatif rendah. Hasil wawancara mengungkapkan bahwa kondisi tersebut dipengaruhi oleh penyusunan RBA yang belum sepenuhnya berbasis kinerja, tingginya ketergantungan terhadap APBN, terbatasnya diversifikasi sumber pendapatan, belum meratanya kompetensi SDM pengelola keuangan, serta belum terintegrasinya sistem informasi keuangan secara menyeluruh.

Analisis Ketidakseimbangan *Strategic Triangle*

Penelitian menemukan adanya ketidakseimbangan antar dimensi yang menunjukkan *operational capacity* masih lemah, lalu *legitimacy and support* masih bersifat moderat, serta *public value* yang menunjukkan belum optimal diwujudkan. Ketidakseimbangan ini menyebabkan kegagalan dalam menciptakan nilai publik secara optimal. Menurut Moore (1995), keberhasilan organisasi publik hanya dapat dicapai jika ketiga dimensi berada dalam kondisi seimbang. Temuan ini juga sejalan dengan Wijayanti (2021) yang menunjukkan bahwa ketidakseimbangan antara kapasitas operasional dan legitimasi dapat menghambat kinerja layanan publik. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa permasalahan utama BLU bukan hanya pada aspek teknis keuangan, tetapi pada ketidakseimbangan strategis antar dimensi organisasi.

Nilai publik dalam penelitian ini tidak hanya dimaknai sebagai peningkatan kualitas layanan pendidikan, tetapi juga mencakup manfaat sosial yang dihasilkan melalui peningkatan kompetensi lulusan, kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan penerbangan, relevansi lulusan dengan kebutuhan industri, serta kontribusi organisasi terhadap peningkatan keselamatan dan kualitas sumber daya manusia di sektor penerbangan. Dengan demikian, penciptaan *public value* dipandang sebagai hasil dari keterpaduan antara kualitas layanan, legitimasi organisasi, dan kapasitas operasional yang berjalan secara seimbang.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa fleksibilitas keuangan belum secara otomatis mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik karena belum didukung oleh tata kelola keuangan yang efektif, kapasitas operasional yang memadai, serta sinergi antar pemangku kepentingan. Ketidakseimbangan antara dimensi *public value*, *legitimacy and support*, dan *operational capacity* menjadi faktor utama yang menghambat optimalisasi kinerja BLU. Oleh karena itu, penguatan tata kelola keuangan berbasis *Strategic Triangle* menjadi strategi penting dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik dan penciptaan nilai publik secara berkelanjutan. Strategi ini sejalan dengan pendekatan *public value governance* yang menekankan pentingnya integrasi antara kapasitas organisasi, legitimasi, dan nilai publik (Bryson et al., 2014).

DAFTAR PUSTAKA

- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456.

- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). *The Ashgate research companion to new public management*. Ashgate.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). Sage.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Kvale, S. (2007). *Doing interviews*. Sage.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Sage.
- Mahmudi. (2019). *Manajemen kinerja sektor publik*. UPP STIM YKPN.
- Mardiasmo. (2018). *Akuntansi sektor publik*. Andi.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- OECD. (2019). *OECD skills outlook 2019: Thriving in a digital world*. OECD Publishing.
- OECD. (2021). *Government at a glance 2021*. OECD Publishing.
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods* (4th ed.). Sage.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis* (4th ed.). Oxford University Press.
- Putra, A., & Rahmawati, D. (2020). Analisis kinerja anggaran Badan Layanan Umum sektor pendidikan. *Jurnal Administrasi Publik*, 10(2), 120–135.
- Siregar, B. (2020). Digitalisasi keuangan sektor publik di Indonesia. *Jurnal Akuntansi Pemerintah*, 12(1), 1–15.
- Wijayanti, L. (2021). Pendekatan strategic triangle dalam pelayanan publik. *Jurnal Kebijakan Publik*, 8(2), 210–225.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Sage.