

SISTEM PENGANGGARAN PENDIDIKAN TINGGI DARI OLD PUBLIC MANAGEMENT MENUJU NEW PUBLIC MANAGEMENT

Oleh : A. Budi Santosa

Tenaga Kependidikan Universitas Islam Negeri
(UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta
e-mail: Budi Santosa@gmail.com

Abstract

Budget implementation in government agencies has not been effective even though legislation has mandated that performance-based budgeting should be implemented gradually starting in 2005. Some researches on budgeting found a disregard for the prerequisites for the successful implementation of performance-based budgeting, which includes participation, competence, and the clear documents and budgeting procedures.

In Indonesia, the reform of budgeting begins with the issuance of Act No. 17 of 2003 on State Finance and Act No. 25 of 2004 on National Development Planning System, which is a product of legislation that became a milestone of reform in national planning and budgeting. In universities in Indonesia budget management system changes begins to be applied especially after the implementation of autonomy in the management of higher education institutions, namely since the issuance of Government Regulation on Higher Education as State-Owned Legal Entity (BHMN), Public Service Agency (BLU), even the latter leads to the State University-Owned Legal Entity (PTN-BH). The change of financial management is not without reason, but is intended to more financial management of performance-oriented, transparent and accountable, the estuary of the increasing good governance.

Key Words: Budgeting and Public Management

Abstrak

Pelaksanaan anggaran di instansi pemerintah selama ini belum efektif, padahal undang-undang telah mengamanatkan bahwa pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja hendaknya dapat dilaksanakan secara bertahap mulai tahun 2005. Beberapa hasil penelitian tentang penganggaran menunjukkan adanya pengabaian terhadap prasyarat keberhasilan

pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja, yang antara lain ditentukan oleh faktor-faktor pendukung seperti partisipasi, kompetensi, dan adanya kelengkapan dokumen dan prosedur penganggaran secara jelas.

Di Indonesia, reformasi bidang penganggaran diawali dengan terbitnya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional merupakan produk undang-undang yang menjadi tonggak sejarah reformasi di bidang perencanaan dan penganggaran nasional. Di lingkungan perguruan tinggi Indonesia perubahan sistem manajemen anggaran mulai diterapkan terutama setelah dilaksanakannya otonomi dalam pengelolaan lembaga pendidikan tinggi, yaitu sejak diterbitkannya Peraturan Pemerintah tentang Perguruan Tinggi sebagai BHMN, BLU, bahkan yang terakhir ini mengarah pada PTN-BH. Perubahan arah pengelolaan keuangan tersebut tidak tanpa alasan, namun dimaksudkan agar pengelolaan keuangan lebih berorientasi pada kinerja, transparan dan akuntabel, yang muaranya tentu pada meningkatnya *good governance*.

Kata kunci: Penganggaran dan Manajemen Umum

A. PENDAHULUAN

Pengelolaan anggaran pada perguruan tinggi sekarang ini cenderung kurang efektif, banyak kegiatan yang mengumpul pada akhir tahun menyebabkan kegiatan dilakukan asal jalan. Bahkan pengamat pendidikan Darmaningtyas (Republika, 2 September 2012) menyebut penganggaran kita cenderung mengarah pada perilaku *inefisien*. Apakah betul demikian perlu ada evaluasi, apakah perencanaannya yang keliru sehingga kekeliruan itu yang dilaksanakan atau karena terjadi penyimpangan dalam implementasi perencanaan.

Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 memerintahkan agar pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja hendaknya dapat dilaksanakan secara bertahap mulai tahun 2005. Namun implementasi di lapangan sebagaimana disampaikan oleh Fadel Muhammad (2008: 21-22) masih banyak kendala, terutama dalam hal menentukan indikator kinerja yang masih kesulitan, masih terbatas pada aspek *input* dan *output* saja, belum sampai pada aspek *outcome*. Sejauhmana sistem penganggaran berbasis kinerja pada masing-masing instansi pemerintah telah memberikan efek

manfaat juga belum diketahui secara pasti. Penelitian Utari (2009) dan Noviandri (2011) menunjukkan bahwa pelaksanaan anggaran di instansi pemerintah sebetulnya belum efektif. Ada beberapa aspek yang harus dipenuhi agar pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja itu efektif. Penelitian Riyanto (2006), Rahayu (2007), Muhlis (2008) dan Firmansyah (2009) mensyaratkan keberhasilan pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja antara lain ditentukan oleh faktor-faktor pendukung seperti partisipasi, kompetensi, dan adanya kelengkapan dokumen dan prosedur secara jelas. Kegagalan selama ini memerlukan solusi apakah faktor kebijakan atau implementasinya yang kurang tepat. Adanya kebijakan otonomi dalam pengelolaan manajemen dan anggaran perguruan tinggi semestinya memberikan keleluasaan untuk menggunakan sistem apapun sejauh hal tersebut dapat meningkatkan kinerja organisasi.

Tuntutan perubahan sistem manajemen anggaran mulai diterapkan dilingkungan perguruan tinggi Indonesia terutama setelah dilaksanakannya otonomi dalam pengelolaan lembaga pendidikan tinggi, yaitu sejak diterbitkannya Peraturan Pemerintah tentang Perguruan Tinggi sebagai Badan Hukum Milik Negara/PT-BHMN (Peraturan Pemerintah Nomor 61 tahun 1999), Perguruan Tinggi yang menggunakan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum/BLU (Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2005 dan Nomor 74 tahun 2012 tentang Badan Layanan Umum), dan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum/PTN-BH (Undang-Undang Nomor 12 tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi).

Adanya tuntutan reformasi di bidang anggaran ini menjadikan tantangan tersendiri bagi lembaga pendidikan tinggi untuk merevitalisasi manajemennya. Walaupun dalam prakteknya, penyelenggaraan otonomi khususnya bidang keuangan bagi sebagian perguruan tinggi malah menjadi beban tersendiri, karena otonomi pengelolaan keuangan perguruan tinggi terutama yang masih dalam bentuk BHMN, tidak dapat dilepaskan dari kapasitas keuangannya, sehingga kemandirian perguruan tinggi dalam menyelenggarakan kewenangannya diukur dari kemampuannya menggali sumber-sumber pendapatan sendiri (Dian Simatupang dan Chan Basaruddin dalam Kompas, 26 Juni dan 20 April 2013). Implikasinya kemudian

mendorong perguruan tinggi untuk meningkatkan pendapatannya secara internal, antara lain melalui pengembangan model penerimaan mahasiswa baru yang tidak hanya sebatas Seleksi Nasional Masuk Perguruan Tinggi Negeri (SNMPTN), tetapi juga melalui berbagai jalur khusus seperti Jalur Non Subsidi dan Kerjasama, yang intinya adalah untuk meningkatkan penerimaan SPP dan DPP. Upaya meningkatkan kapasitas keuangan lembaga yang masih menitik beratkan pada kemampuan menggali pendapatan internal dari sektor SPP dan DPP kala itu justru menimbulkan beban tambahan bagi mahasiswa dan masyarakat. Beruntung ketika Bantuan Operasional Perguruan Tinggi Negeri (BOPTN) telah direalisasikan, beban yang ditanggung perguruan tinggi agak sedikit berkurang walaupun menuntut pertanggungjawaban yang lebih ketat.

B. PENGERTIAN ANGGARAN

Hansen & Otley (2003: 95-116) menyebutkan bahwa anggaran adalah landasan dari proses pengendalian manajemen pada hampir semua organisasi. Sehingga kebanyakan organisasi mengenali anggaran sebagai unsur kunci dalam manajemen pengendalian (Libby & Lindsay, 2007: 46-51). Menurut Welch (2000: 5) pengawasan atau pengendalian diartikan sebagai proses mengukur dan mengevaluasi kinerja aktual dari setiap bagian organisasi dari suatu perusahaan dan kemudian melaksanakan tindakan perbaikan yang diperlukan. Nafarin (2007:30) menjelaskan bahwa mengendalikan berarti menilai atau mengevaluasi terhadap pelaksanaan pekerjaan, dengan cara: membandingkan realisasi dengan rencana (anggaran) dan melakukan perbaikan bila dipandang perlu atau apabila terdapat penyimpangan yang merugikan. Anggaran harus disusun secara jelas terperinci sehingga dapat memandu penggunaan uang secara efisien. Menurut Shim & Siegel (2000: 1), anggaran yang disusun dengan baik dapat meningkatkan kinerja organisasi, ia juga dapat menjadi alat yang ampuh dalam melakukan strategi dan komunikasi.

Penjelasan di atas juga menyiratkan bahwa anggaran memiliki dua fungsi utama dalam suatu organisasi, yaitu sebagai alat perencanaan dan sebagai alat pengendalian manajemen. Sebagai alat perencanaan, anggaran akan memberikan arah,

pedoman dan standar bagi aktivitas yang akan dilakukan oleh setiap bagian dalam suatu organisasi. Sebagai alat pengendalian, anggaran akan berguna untuk memastikan bahwa apakah seluruh aktivitas yang dilakukan telah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan di awal periode apa belum. Oleh karena itu pemahaman terhadap konsep dan penguasaan teknik penyusunan anggaran bagi perguruan tinggi adalah suatu keharusan bagi setiap perencana dan pengendali manajemen perguruan tinggi.

C. SISTEM PENGANGGARAN

Anggaran disusun dengan berbagai system yang dipengaruhi oleh pikiran-pikiran yang melandasi pendekatan tersebut. Secara garis besar system penganggaran dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) model. Adapun sistem-sistem dalam penyusunan anggaran yang sering digunakan adalah:

1. *Traditional Budgeting System*

Sistem ini terbagi menjadi dua yaitu sistem *Line Item Budgeting* atau *incremental* (menetapkan anggaran dengan menaikkan jumlah tertentu pada jumlah anggaran periode yang lalu atau pada anggaran yang sedang berjalan) dan *zero based budgeting*. Dalam sistem *Line Item Budgeting* atau *incremental* penekanan utama adalah terhadap input, di mana perubahan terletak pada jumlah anggaran yang meningkat dibanding tahun sebelumnya dan kurang menekankan pada output yang hendak dicapai dan kurang mempertimbangkan prioritas dan kebijakan yang ditetapkan secara nasional.

Dalam penyusunan anggaran yang bersifat *line-item* dan *incrementalism* ini, proses penyusunan anggaran hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, item-item anggaran sesuai peruntukannya dikelompokkan dalam butir-butir Mata Anggaran Kegiatan (MAK), konsekuensinya tidak ada perubahan mendasar terhadap anggaran baru. Hal ini seringkali bertentangan dengan kebutuhan riil dan kepentingan masyarakat.

Kelemahan dari sistem anggaran tersebut antara lain: (1) Orientasi pengelolaan anggaran lebih terpusat pada pengendalian pengeluaran berdasarkan penerimaan, dengan prinsip *balance budget*, sehingga akuntabilitas terbatas pada pengendalian anggaran bukan pada pencapaian

hasil atau *outcome*; (2) Adanya dikotomi antara anggaran rutin dan pembangunan yang tidak jelas; dan (3) Implementasi basis alokasi yang tidak jelas dan hanya terfokus pada ketaatan anggaran.

2. *Zero Based Budgeting (ZBB)*

ZBB merupakan sistem penganggaran yang didasarkan pada perkiraan kegiatan tahun yang bersangkutan, bukan pada apa yang telah dilakukan pada masa lalu tetapi berdasarkan kebutuhan saat ini. *ZBB* mensyaratkan adanya evaluasi atas semua kegiatan atau pengeluaran dan semua kegiatan dimulai dari basis nol, tidak ada level pengeluaran minimum tertentu.

Dengan *ZBB* seolah-olah proses anggaran dimulai dari hal yang baru sama sekali. Item anggaran yang sudah tidak relevan dan tidak mendukung pencapaian tujuan organisasi dapat dihilangkan dari struktur anggaran atau mungkin juga muncul item baru.

3. *Planning, Programming, Budgeting System (PPBS)*

Melihat kelemahan praktik sistem penganggaran tradisional, ada pemikiran untuk lebih mengembangkan sistem penganggaran yang lebih memfokuskan pada penyusunan perencanaan dan pemrograman yang ketat, sehingga penyusunan anggaran dilakukan berdasarkan perencanaan program-program kegiatan yang terarah dan prioritas, tidak sekadar bahwa suatu kegiatan diadakan. Skala prioritas inilah yang menjadi kekuatan sistem penganggaran yang dikenal sebagai *planning programming budget system*. Sistem ini diyakini mampu mengatasi masalah keterbatasan anggaran yang tersedia, karena memang sistem ini dikembangkan sebagai upaya untuk memecahkan keterbatasan anggaran.

Dalam PPBS ini, perhatian banyak ditekankan pada penyusunan rencana dan program. Rencana disusun sesuai dengan tujuan nasional yaitu untuk kesejahteraan rakyat karena pemerintah bertanggung jawab dalam produksi dan distribusi barang-narang maupun jasa-jasa dan alokasi sumber-sumber ekonomi yang lain. Pengukuran manfaat penggunaan dana, dilihat dari sudut pengaruhnya terhadap lingkungan secara keseluruhan, baik dalam

jangka pendek maupun dalam jangka panjang. Pengelompokan pos-pos anggaran didasarkan atas tujuan-tujuan yang hendak dicapai di masa yang akan datang. Mengenai proses penyusunan PPBS ini, melalui beberapa tahap sebagai berikut: (a) Menentukan tujuan yang hendak dicapai, (b) Mengkaji pengalaman-pengalaman di masa lalu, (c) Melihat prospek perkembangan yang akan datang, dan (d) Menyusun rencana yang bersifat umum mengenai apa yang akan dilaksanakan.

Setelah keempat tahap, di atas selesai disusun, barulah memasuki tahap selanjutnya yang terdiri dari: (a) Menyusun program pelaksanaan rencana yang telah ditetapkan dan (b) Berdasarkan program pelaksanaan ditentukan berapa jumlah dana yang diperlukan untuk melaksanakan program-program tersebut.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam PPBS adalah: (a) Untuk menerapkan sistem ini, dituntut kemampuan dalam menyusun rencana dan program secara terpadu, (b) Dibutuhkan informasi yang lengkap, baik informasi masa lalu maupun informasi masa yang akan datang yang relevan dengan kebutuhan penyusunan rencana dan program tersebut, (c) Pengawasan mulai dilaksanakan sebelum pelaksanaan sampai selesainya pelaksanaan rencana dan program.

4. *Performance Based Budgeting System*

Penyusunan anggaran dalam sistem tradisional sebelumnya banyak kekurangannya, terutama tidak adanya orientasi terhadap hasil maka pemerintah Indonesia kemudian merekomendasikan untuk menggunakan sistem penganggaran dengan pendekatan kinerja. Hager (2001: 62) mengatakan bahwa "*performance based budgeting is budgeting method that links appropriation ultimately to the outcome of programme*". Dengan demikian sistem penganggaran lebih mengutamakan pada pencapaian hasil atau kinerja dari perencanaan biaya aktifitas yang telah ditetapkan. Karena penyusunan anggaran berbasis kinerja adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja, maka kinerja pada organisasi publik harus mencerminkan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi kepada kepentingan masyarakat.

Penerapan anggaran berbasis kinerja pada lembaga pendidikan menuntut lembaga untuk membuat standar kinerja pada setiap kegiatan anggaran, sehingga jelas kegiatan apa yang akan dilakukan, berapa biaya yang dibutuhkan, dan apa hasil yang akan diperoleh. Klasifikasi anggaran dirinci mulai dari sasaran strategis sampai pada jenis belanja dari masing-masing kegiatan atau program kerja, sehingga memudahkan dilakukannya evaluasi kinerja. Dengan demikian, diharapkan penyusunan dan pengalokasian anggaran dapat lebih disesuaikan dengan skala prioritas dan preferensi lembaga pendidikan yang bersangkutan, dengan memperhatikan prinsip ekonomis, efisiensi dan efektivitas.

D. REFORMASI PENGANGGARAN

Reformasi dalam sistem penganggaran tidak dapat dilepaskan dari konsep *New Public Management* (NPM) yang menawarkan pemikiran baru dalam pengelolaan pelayanan sektor publik. NPM menawarkan sistem baru untuk mengubah administrasi yang sedemikian rupa sehingga administrasi publik sebagai penyedia jasa bagi masyarakat harus sadar akan tugasnya untuk menghasilkan layanan yang efisien dan efektif (Osborne dan Gaebler, 1995).

NPM merupakan pola baru dalam pengembangan manajemen sektor publik yang semangatnya dimotori oleh prinsip-prinsip *good governance*, yang menekankan pada visi yang setrategis, demokratis, adil, transparansi, responsif, *rule of law*, partisipasi, kesetaraan, dan akuntabilitas. Oleh karena itu sebelum diuraikan lebih lanjut mengenai NPM, perlu kiranya dijelaskan terlebih dahulu tentang apa itu *good governance*.

Wacana mengenai *good governance* menjadi isu yang mengemuka pada beberapa tahun terakhir. Istilah “governance” dalam *good governance* sering disalah artikan dengan “government”, kedua istilah tersebut dianggap memiliki arti yang sama yaitu cara menerapkan otoritas dalam suatu organisasi, lembaga atau negara. *Government* atau pemerintah adalah nama yang diberikan kepada entitas yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan dalam suatu negara. Istilah “governance” sebenarnya sudah dikenal dalam literatur administrasi dan ilmu politik sejak presiden Amerika

Woodrow Wilson (1887) memperkenalkan istilah tersebut. Tetapi selama itu *governance* hanya digunakan dalam konteks pengelolaan organisasi korporat dan lembaga pendidikan tinggi (Sofyan Effendi, 2007: 262).

Menurut Leach & Percy-Smith (2001) istilah *government* mengandung pengertian yang eksklusif, seolah hanya politisi dan pemerintahlah yang mengatur, melakukan sesuatu, memberikan pelayanan, sementara masyarakat adalah penerima yang pasif. Sementara *governance* menunjukkan inklusivitas, pengertian *governance* meleburkan perbedaan antara “pemerintah” dan “yang diperintah” karena kita semua adalah bagian dari proses *governance*.

Stiglitz (2006) dalam bukunya yang terkenal *Making Globalization Work* menyebutkan bahwa faktor utama yang menentukan suatu negara dapat mengelola pembangunan dengan baik, adalah ”kualitas” lembaga-lembaga pemerintah maupun swasta, yang pada gilirannya berkaitan dengan kebijakan dan untuk siapa kebijakan tersebut diambil. Topik disekitar pengelolaan lembaga yang ideal ini kemudian dikenal orang sebagai ”*governance*” (Stiglitz, 2006: 55).

Manajemen sektor publik akhir-akhir ini mengalami perkembangan yang cukup signifikan, dari sistem manajemen tradisional yang terkesan kaku, birokratis dan hierarkis menjadi model manajemen sektor publik yang lebih fleksibel dan mengakomodir kepentingan masyarakat. Perubahan tersebut bukan sekedar perubahan yang sederhana, tetapi perubahan besar yang telah mengubah peran pemerintah terutama dalam hal hubungan antara pemerintah dan masyarakat.

Paradigma baru yang muncul dalam manajemen sektor publik tersebut adalah pendekatan *New Public Management (NPM)*. Model NPM berfokus pada manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja, bukan pada kebijakan. Penggunaan paradigma baru tersebut menimbulkan beberapa konsekuensi pada pemerintah, diantaranya adalah tuntutan untuk melakukan efisiensi, pemangkasan biaya (*cost cutting*), dan kompetisi tender.

Konsep *New Public Management* atau NPM biasanya dilawankan dengan *Old Public Management (OPM)* yang lebih bersifat tradisional/*incremental*. Konsep NPM pertama kali muncul tahun 1980-an

dan digunakan untuk melukiskan reformasi sektor publik di Inggris dan Selandia Baru. NPM menekankan pada kontrol atas output kebijakan pemerintah, desentralisasi otoritas manajemen, pengenalan mekanisme pasar, serta layanan yang berorientasi pada *customer*.

Di Eropa khususnya Inggris, tuntutan akan perubahan sektor anggaran ini lebih ditujukan pada birokrasi pemerintahan. Birokrasi sering dikaitkan dengan manajemen sektor publik yang kaku. Birokrasi dianggap erat berkaitan dengan keengganan untuk maju, kompleksitas hirarki jabatan dan tugas, mekanisme pembuatan keputusan yang *top-down*. birokrasi juga dituduh telah menjauhkan diri dari harapan publik. Fokus NPM sebagai sebuah gerakan adalah, pengadopsian keunggulan teknik manajemen perusahaan swasta untuk diimplementasikan pada sektor publik. Sementara pada satu sisi pemerintah diasumsikan kaku, birokratis, dan *inefisien*, sektor swasta ternyata jauh lebih berkembang karena terbiasa berkompetisi dan menemukan peluang-peluang baru. Sektor swasta lebih maju dan terbuka karena banyak melakukan inovasi-inovasi baru dalam prinsip-prinsip manajemennya.

Dalam NPM, pemerintah dipaksa untuk mengadopsi, baik teknik-teknik administrasi bisnis juga nilai-nilai bisnis. Ini meliputi nilai-nilai seperti kompetisi, pilihan pelanggan, dan respek atas semangat kewirausahaan. Sejak tahun 1990-an, reformasi-reformasi di sektor publik menghendaki keunggulan-keunggulan yang ada di sektor swasta diadopsi dalam prinsip-prinsip manajemen sektor publik.

Tabel: 1
Pergeseran Paradigma Model Pelayanan Publik

ASPEK	OLD PUBLIC ADMINISTRATION	NEW PUBLIC ADMINISTRATION
Dasar Teoritis	Teori Politik	Teori Ekonomi
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik adalah sesuatu yang didefinisikan secara politis dan yang tercantum dalam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi dari kepentingan individu
Kepada siapa birokrasi publik bertanggungjawab	Klien dan pemilih	Pelanggan (customer)
Peran pemerintah	Pengayuh (pemeran utama)	Mengarahkan
Akuntabilitas	Menurut hierarki administrasi	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan pelanggan

Melihat perubahan paradigma di atas jelas terjadi perubahan orientasi yang lebih mengutamakan kepentingan masyarakat. Terlepas dari kelebihan dan kekurangannya, pemikiran baru yang dimotori oleh Osborne dan Gaebler (1992) ini termasuk sangat populer, bukan saja karena pemikiran mereka yang mendapat sambutan sangat antusias tetapi juga karena keberaniannya dalam membongkar kekakuan administrasi publik klasik.

Di Indonesia, reformasi bidang penganggaran diawali dengan terbitnya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional merupakan produk undang-undang yang menjadi tonggak sejarah reformasi di bidang perencanaan dan penganggaran nasional. Dalam kedua undang-undang tersebut, berbagai aspek dalam ranah perencanaan dan penganggaran mengalami perubahan yang mendasar dan cukup signifikan. Banyak hal-hal baru yang diatur dan diamanatkan oleh Undang-undang ini. Satu hal baru yang sangat penting adalah

diperkenalkannya sebuah pendekatan baru dan semangat untuk mengimplementasikannya dalam sistem perencanaan dan penganggaran. Pendekatan baru dimaksud meliputi 3 hal yaitu: (a) Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*), (b) Penganggaran Terpadu (*Unified Budget*); dan (c) Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*).

Sebagai wujud pelaksanaan amanat Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, serta mengacu pada Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (yang selanjutnya disebut RKA-KL). Dalam pasal 4 peraturan tersebut secara tegas disebutkan bahwa RKA-KL disusun dengan menggunakan tiga pendekatan yang disebutkan di atas. Dalam perkembangannya, peraturan ini telah disempurnakan dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan RKA-KL yang merevisi beberapa ketentuan dalam peraturan sebelumnya.

Ketiga pendekatan baru dalam sistem perencanaan dan penganggaran merupakan suatu kesatuan yang integral dengan fokus utama pada penganggaran berbasis kinerja. Dua pendekatan lainnya merupakan prasyarat dan pendukung pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja. Penerapan penganggaran terpadu dimaksudkan untuk memudahkan pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja dengan memberikan gambaran yang lebih objektif dan proporsional mengenai kegiatan pemerintah. Sedangkan kerangka pengeluaran jangka menengah digunakan untuk mencapai disiplin fiskal secara berkesinambungan serta menjadi jaminan kontinuitas penyediaan anggaran kegiatan karena telah dirancang hingga 3 atau 5 tahun ke depan.

Ada dua alasan perlunya reformasi sistem penganggaran Negara yang dicanangkan sejak tahun 2004 tersebut. Pertama, didasarkan atas hasil evaluasi sistem anggaran negara yang diterapkan lebih dari 30 tahun atau *dual budget system* yaitu anggaran rutin dan anggaran pembangunan yang diidentifikasi terdapat kelemahan, yaitu: kurangnya disiplin anggaran di mana ada dua sistem anggaran yang pengelolaannya terpisah, tidak adanya

jaminan kesinambungan fiskal yang disebabkan oleh sistem anggaran yang diterapkan bersifat *single year* dan *zero based budgeting*, kurang transparan, kurangnya tingkat efisiensi, dan kurangnya akuntabilitas publik. Kedua, sejalan dengan perkembangan ilmu manajemen keuangan modern sistem anggaran negara Indonesia sudah sepatutnya dilakukan reformasi mengikuti prinsip-prinsip pengelolaan keuangan publik yang secara internasional digunakan. Sedangkan tujuan utama dari reformasi sistem anggaran negara tersebut meliputi dua hal pokok, yakni meningkatkan *good goovernance* pengelolaan keuangan negara dan meningkatkan akuntabilitas publik.

Dalam konsep penganggaran berbasis kinerja yang menjadi dasar pembiayaan adalah indikator kinerja yang hendak dicapai sehingga prinsipnya adalah *money folow function*, oleh karena itu penyusunan perencanaan program baik tahunan maupun lima tahunan menjadi suatu keharusan untuk mendapatkan pembiayaan. Rencana kerja kegiatan lima tahunan biasanya disebut sebagai rencana setrategis (renstra) yang dijabarkan dalam visi, misi, program dan kegiatan. Rencana strategis instansi pemerintah adalah penjabaran dari perencanaan pembangunan nasional sebagaimana telah ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan Nasional. Sehingga proses penyusunan anggaran dalam sebuah lembaga pendidikan tinggi negeri juga harus mengacu pada perencanaan strategis (renstra) perguruan tinggi. Renstra adalah perencanaan yang berjangka waktu menengah 5(lima) tahunan, dari renstra yang terkandung di dalamnya pernyataan visi, misi, program, rencana strategis, serta rencana operasional kemudian diwujudkan dalam kegiatan tahunan yang disebut dengan rencana kerja tahunan (RKT).

E. ARAH PENGANGGARAN PENDIDIKAN TINGGI

Manajemen perguruan tinggi negeri beberapa tahun terakhir ini terus mengalami pergeseran khususnya dalam sistem pengelolaan keuangannya. Sejalan dengan adanya keputusan Mahkamah Agung yang membatalkan Undang-undangtentang BHP pada tanggal 31 Maret 2010, berakibat pengelolaan keuangan pendidikan tinggi cenderung mengarah pada model BLU. Namun setelah disahkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012

tentang Pendidikan Tinggi pola pengelolaan keuangan pendidikan tinggi mulai bergerak ke arah Perguruan Tinggi Negeri-Badan Hukum (PTN-BH). Beberapa perguruan tinggi yang sebelumnya menyandang status BHMN dan BLU mulai beralih status menjadi PTN-BH, mereka adalah UI, UGM, ITB dan IPB (Kedaulatan Rakyat, 25 Oktober 2013). Perubahan arah pengelolaan keuangan tersebut tidak tanpa alasan, namun dimaksudkan agar pengelolaan keuangan lebih berorientasi pada kinerja, transparan dan akuntabel, yang muaranya tentu pada meningkatnya *good governance*.

Pola Pengelolaan Keuangan BLU pada sebagian besar perguruan tinggi khususnya yang berada di bawah kementerian agama selama ini sebenarnya telah memberikan keleluasaan atau fleksibilitas dengan memperkenankan penggunaan anggaran PNPB secara langsung. Namun dalam praktiknya penggunaan kembali anggaran tersebut dari universitas masih sering terkendala oleh prosedur administrasi yang berbelit. Tuntutan akuntabilitas publik yang semakin besar dalam tata kelola BLU dirasakan menambah beban pekerjaan tersendiri. Jalur koordinasi dan informasi yang masih lemah berakibat pada eksklusivitas pekerjaan dan pengetahuan anggaran yang hanya dipegang oleh staf-staf teknis di bidang penganggaran saja. Lemahnya sumber daya pada bagian perencanaan dalam penyusunan anggaran terindikasi dari berulangnya revisi anggaran dan penyusunan data pendukung perencanaan anggaran yang kurang akurat, hal ini dapat berakibat pada terhambatnya proses pencairan anggaran. Sejauh mana perkembangan penerimaan dan belanja APBN setelah penerapan BLU, sektor apa yang memberikan sumbangan yang besar atau yang kurang berkontribusi setelah penerapan BLU juga belum banyak diketahui.

F. KESIMPULAN

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pada salah satu perguruan tinggi BLU dibawah kementerian agama menunjukkan bahwa pelaksanaan sistem penganggaran berbasis kinerja belum dilaksanakan secara konsisten:

1. Renstra universitas belum dijadikan acuan dalam penyusunan anggaran, bahkan indikator kinerja yang semestinya diwujudkan dalam sebuah kontrak kinerja juga belum ada. Padahal keharusan adanya penetapan

kinerja ini telah diperintahkan melalui Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor SE/31/M.PAN/12/2004 tanggal 13 Desember 2004 tentang pentingnya penetapan kinerja, Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2004 tentang pemberantasan korupsi, dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Pemerintah/PAN Nomor 29 tahun 2010 tentang Penetapan Kinerja dan Laporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah (sumber: wawancara dari para pengguna anggaran serta telaah dokumen pada bagian perencanaan dan keuangan pada Desember 2012).

2. Belum ada evaluasi dan penghitungan terhadap perkembangan penerimaan dan belanja APBN setelah 5 (lima) tahun menerapkan BLU, sektor apa yang memberikan sumbangan yang besar atau yang kurang berkontribusi setelah penerapan BLU belum diketahui, bahkan ada kecenderungan penerimaan BLU semakin menurun (sumber: wawancara pada bagian perencanaan dan keuangan, September 2012);
3. Revisi perencanaan dan kegiatan anggaran Tahun 2012 terjadi hingga 10 (sepuluh) kali sehingga banyak kegiatan yang terlambat menumpuk pada akhir tahun (sumber: dokumen revisi ke 10 RKAKL tahun 2012);
4. Pada tahun 2012 penyerapan anggaran sampai pada akhir semester satu hanya mencapai 28,13% yaitu Rp 54.803.729.483,- dari anggaran universitas sebesar Rp 194.798.483.000,- hingga akhir semester dua ternyata hanya mencapai 80,87% yaitu Rp 168.412.387.244,- dari Rp 208.243.483.000,- (sumber: laporan semester I tanggal 30 Juni 2012 dan laporan semester II tanggal 31 Desember 2012);
5. Kurangnya upaya untuk memaksimalkan potensi dalam meningkatkan pendapatan BLU. Peluang perolehan BLU sekarang ini bahkan lebih kecil lagi karena adanya BOPTN (biaya operasional pendidikan tinggi negeri) dan penerapan UKT (uang kuliah tunggal) yang membatasi pendapatan dari SPP (sumber: wawancara dengan sebagian pejabat di lingkungan perguruan tinggi negeri, September 2012).

DAFTAR PUSTAKA

- Ayi Riyanto, Warsito Utomo & Ratminto. 2006. Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja di kabupaten Sleman, *Jurnal Sosiosains*, Vol: 16, 95-114
- Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan. 2007. *Manajemen Pengawasan*, Badan Pusat Pelatihan dan Pengawasan BPKP.
- Chabotar, Kent John. 1995. *Managing Participative Budgeting in Higher Education*, ProQuest Jurnal-document link, Sept-1995 : 20
- Departemen Keuangan & BAPPENAS. 2009. *Pedoman Restrukturisasi Progam dan Kegiatan*, Buku I.
- Dropkin, Murray & Touche, Bill La. 1998. *The Budget-Building Book for Nonprofits*, USA: Jossey-Bass.
- Hager, Greg, *at.al.* 2001. *Performance Based Budgeting: Concept and Examples*, Research Report No: 302, Kentucky: Legislative Research Commision.
- Muhammad, Fadel. (2008. *Reinventing Local Goverment: Pengalaman dari Daerah*. Jakarta: Kompas Gramedia
- Osborn, D. & Gaebler, T. 1993. *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, Plume.
- Shim, Jae K. & Siegel Joel,G. 1996. *Budgeting: Basic and Beyond*, London, Prentice Hall.
- Sofyan Effendi. 2007. *Membangun Budaya Birokrasi untuk Good Governance: Konsep, strategi dan Implementasi Good Governance dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Prosiding Seminar Nasional Inspektorat Jenderal Departemen Agama RI., 31 Mei – 1 Juni 2007.
- Stiglitz, Josep.E. 2006. *Making Globalization Work*, London, England: Penguin Books.