

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### ***A. Organisasi Nirlaba***

##### **1. Definisi Organisasi Nirlaba.**

J. David Hunger dan Thomas L. Wheelen (2004) mendefinisikan organisasi nirlaba adalah organisasi jasa layanan tertentu yang oleh perusahaan pencari laba tidak dapat atau tidak akan disediakan. Organisasi nirlaba tersebut cenderung menerima manfaat dari masyarakat. Sifat ini tidak didapatkan dalam perusahaan pencari laba. Organisasi nirlaba tersebut berhubungan dengan barang publik atau kolektif karena orang yang tidak membayar untuk barang-barang tersebut juga menerima manfaat darinya.

Organisasi nirlaba swasta atau pemerintah akan menggunakan setiap kelebihan penerimaan atas biaya untuk meningkatkan pelayanan atau mengurangi harga jasa layanannya. Contoh organisasi yang termasuk nirlaba antara lain :

- 1) Perusahaan swasta nirlaba antara lain: rumah sakit, institut, perguruan tinggi swasta, organisasi amal, organisasi sosial kemasyarakatan.
- 2) Unit atau lembaga Pemerintah antara lain: Departemen Sosial, Lembaga Pemasyarakatan, dan Universitas Negeri.

Orientasi jasa layanan dicerminkan dengan fakta bahwa organisasi nirlaba tidak menggunakan terminologi pelanggan kepada para penerima jasa layanannya. Mereka menyebut para penerima jasa layanan sebagai seorang pelajar, mahasiswa, pasien, klien, kasus atau sederhananya “ publik”.

## **2. Sumber-sumber Penerimaan Organisasi Nirlaba**

Sumber-sumber penerimaan organisasi nirlaba bergantung pada iuran, kewajiban, dan sumbangan dari para anggotanya, atau pembiayaan dari agen sponsor untuk membayar seluruh biaya dan pengeluarannya. Organisasi nirlaba menerima pendapatan/finansial dari berbagai sumber, misalnya : dari klien yang menerima produk atau jasa, dari sumbangan donatur, dari anggota, dll. Sumber penerimaan ini yang dapat membedakan organisasi nirlaba dan organisasi lainnya.

Hubungan antara organisasi yang menyediakan dan orang yang menerima jasa hampir dapat dipastikan sangat berbeda. Oleh karena penerima jasa layanan biasanya tidak membayar seluruh biaya, maka diperlukan sponsor luar. Pola pengaruh pada pengambil keputusan strategis tergantung pada sumber-sumber penerimaan organisasi tersebut. Semakin besar kontribusi diberikan oleh sponsor, semakin besar kemungkinan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan organisasi tersebut. Dengan mengesampingkan persentase total pembiayaan, pihak klien dapat berusaha

untuk tidak secara langsung mempengaruhi organisasi nirlaba melalui para sponsor.

Kunci untuk memahami manajemen nirlaba adalah dengan mempelajari siapa yang membayar untuk jasa layanan yang diberikan. Jika penerima jasa layanan membayar dalam proporsi kecil dari total biaya jasa layanan tersebut, maka penerima jasa cenderung mendapatkan perhatian yang kecil pula. Di sini terdapat kecenderungan bahwa maka manajer strategis lebih memperhatikan kebutuhan/keinginan sponsor/lembaga yang mendanai dari pada memuaskan kebutuhan/keinginan penerima jasa layanan tersebut.

Orientasi pasar yang mendasari analisis teknik portofolio tidak membawa kepada situasi di mana kepuasan klien dan penerimaan terkait secara langsung dalam industri, tetapi hanya terkait secara tidak langsung dalam beberapa organisasi nirlaba, terutama organisasi yang mendapatkan sebagian besar pendanaannya dari sponsor.

### **3. Peran Perencanaan Strategis dan Pendekatan dalam Organisasi Nirlaba**

Lingkungan organisasi maupun komunitas nirlaba sedang berubah secara dramatis akhir-akhir ini, dan di masa depan mungkin akan mengalami gejolak. Karakter perkembangan organisasi tersebut bukanlah berkelanjutan, dinamis dan progresif melainkan mengalami gejolak-gejola lingkungan (khususnya ketidakpastian). Menurut Fakih (1999) cara membantu organisasi atau komunitas dalam merumuskan/memecahkan masalah terpenting dalam

mengatasi (sehingga menjadi efektif), yaitu melakukan pendekatan perencanaan strategis. Tetapi tidak semua pendekatan bagi apa yang dapat disebut perencanaan strategis gaya perusahaan dapat diterapkan pada sektor publik dan nirlaba.

Pendekatan perencanaan strategis Model Kebijakan Harvard (Andrew dan Christensen dalam Fakih, 1999) yaitu analisis *Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats* (SWOT) dan analisis *shareholder* adalah teknik relevan untuk organisasi nirlaba maupun organisasi pencari laba. Perencanaan strategis seringkali dipandang sebagai sistem dimana para manajer membuat, melaksanakan, dan mengendalikan keputusan lintas fungsi dan tingkat dalam perusahaan. Lorange (dalam Fakih, 1999) berpendapat bahwa sistem perencanaan strategis apapun harus menangani empat persoalan penting:

- 1) Kemana kita akan pergi? (misi)
- 2) Bagaimana kita pergi kesana? (strategi)
- 3) Apa *blueprint* tindakan kita? (anggaran)
- 4) Bagaiman kita tahu jika kita berada diatas jalur? (kontrol)

#### **4. Kendala dalam manajemen strategi**

Kekhasan organisasi nirlaba membatasi perilaku organisasi tersebut dan mempengaruhinya dalam menggunakan manajemen strategis. Menurut W.H. Newman dan H.W. Wallender dalam J.David Hungger dan Thomas L.

Wallen (2004) mengidentifikasi lima karakteristik kendala yang menambah komplikasi pada perumusan strategi yaitu:

- 1) Jasa layanan sering tidak berwujud dan sulit diukur, karena kadang dikembangkan dalam upaya memuaskan sponsor, sehingga fokus perencanaan yang terintegrasi cenderung bergeser dari hasil yang akan dicapai kepada sumber daya yang tersedia
- 2) Pengaruh klien terhadap organisasi mungkin lemah, ini menimbulkan konflik tujuan sehingga mengganggu perencanaan yang rasional. Seringnya memiliki monopoli lokal, dan pembayaran dari para klien mungkin hanya sejumlah kecil dari sumber pendanaan. Kuatnya komitmen karyawan pada profesi atau pada suatu perkara, sehingga profesionalisme menyederhanakan perencanaan yang rinci namun menambah kekakuan, ini dapat mengurangi kesetiaan pada organisasi yang mempekerjakannya.
- 3) Sumber daya para kontributor, maka sasaran-sasaran proses operasi yang memiliki arti ganda menciptakan kesempatan terjadinya politik internal dan perubahan tujuan.
- 4) Banyaknya batasan dalam menggunakan sistem penghargaan dan pemberian hukuman

Lima karakteristik kendala tersebut juga mempengaruhi bagaimana sebuah organisasi nirlaba dikoordinir dengan baik dalam struktur maupun

disain pekerjaannya sebagai implementasi strategi, maka yang perlu diperhatikan antara lain:

1) Desentralisasi adalah hal yang rumit.

Kesulitan dalam menetapkan sasaran untuk sesuatu yang tidak berwujud, misi jasa yang sulit diukur, menyulitkan pendelegasian wewenang pengambilan keputusan.

2) Keterkaitan kepedulian yang sama terhadap integritas eksternal-internal menjadi hal penting.

Karena besarnya ketergantungan pada sponsor luar, muncul kebutuhan-kebutuhan khusus bagi orang-orang yang ada dalam peran “penyangga” untuk menghubungkan baik ke dalam maupun keluar kelompok-kelompok yang ada. Sebagai contoh: pendidikan yang “baik” dengan misi yang luas dan berbagai pergeseran sasaran. Pekerjaan seorang Dekan untuk berhubungan dengan pihak luar, selain berhubungan dengan alumnus juga mencari dana.

3) *Job enlargement* dan pengembangan eksekutif dapat terhambat dengan adanya profesionalisme.

Dalam organisasi yang mempekerjakan sejumlah besar para profesional, manajer harus mendisain pekerjaan-pekerjaan yang menarik untuk mempengaruhi norma-norma profesionalisme.

Karakteristik kendala juga mempengaruhi terhadap evaluasi dan pengendalian, bagaimana perilaku dimotivasi dan kinerja diawasi, masalah yang sering muncul antara lain :

- a. Pemberian penghargaan dan penalti hanya sedikit atau bahkan tidak memiliki hubungan dengan kinerja
- b. Pengawasan sepenuhnya hanya memperhatikan input yang digunakan dibandingkan output yang dihasilkan.

#### **5. Strategi organisasi nirlaba**

Kondisi organisasi nirlaba untuk menyediakan lebih banyak jasa dibandingkan jumlah sponsor yang mendukung dan klien yang dapat membayar jasa tersebut, maka diperlukan pengembangan berbagai strategi untuk membantu memenuhi sasaran jasa yang diinginkan. Dalam tulisan J.David Hungger dan Thomas L. Wallen (2004) ada dua strategi yang populer digunakan adalah:

##### *a. Strategic Piggybacking*

Diciptakan oleh R.P. Nielsen, istilah *Strategic Piggybacking* merujuk pada pengembangan sebuah aktivitas baru bagi organisasi-organisasi nirlaba yang akan menghasilkan dana-dana yang diperlukan untuk menutupi selisih antara penerimaan dan pengeluaran. Secara khusus, aktivitas baru tersebut dalam beberapa hal terkait dengan misi

organisasi nirlaba, namun tujuannya untuk membantu mensubsidi program-program jasa utama.

Penggunaan analisis portofolio yang dilakukan secara terbalik, manajemen puncak melakukan investasi dalam sebuah bisnis baru, yaitu pada *cash cow* yang aman untuk mendanai bisnisnya yang sedang bersinar, masih belum pasti, dan sedang menurun yang sangat membutuhkan uang kas tunai.

Organisasi nirlaba yang menggunakan strategi ini harus mempunyai lima sumber daya, yaitu:

- 1) Memiliki sesuatu untuk dijual
- 2) Memiliki orang-orang dengan bakat manajemen dalam jumlah yang cukup
- 3) Dukungan dewan pengawas
- 4) Mempunyai sikap kewirausahaan
- 5) Memiliki modal usaha

Beberapa pengaruh negatif potensial penggunaan *Strategic Piggybacking* disamping manfaat untuk mensubsidi sendiri misi-misi utama antara lain :

- 1) Usaha untuk menghasilkan penerimaan ini dapat mengalami kerugian, terutama dalam jangka pendek.



- 2) Usaha tersebut dapat mengalahkan, mengganggu, bahkan mengambil alih misi utama organisasi.
- 3) Publik, sebagaimana para sponsor, dapat mengurangi kontribusinya karena tanggapan negatifnya terhadap “usaha-usaha meraup uang sebanyak-banyaknya” atau karena kepercayaan yang salah bahwa organisasi telah mampu mandiri.
- 4) Usaha tersebut dapat mengganggu internal organisasi

b. *Merger* dan keterkaitan Interorganisasional

Definisi *merger* menurut Lukas Setia Atmaja (2003) adalah suatu kombinasi antara dua *acquiror* (yang mengakuisisi) dan *acquiree* (yang diakuisisi). *Acquiror* akan meyerap seluruh aktiva dan pasiva *acquiree* serta mengambil alih bisnisnya. *Acquiree* kehilangan kebebasannya, biasanya menjadi cabang dari *acquiror*.

Alasan *merger* adalah (1) menumbuhkan sinergi dari penyatuan dua atau lebih kekuatan, (2) diversifikasi yang membawa efek pengurangan resiko defisit anggaran dan fluktuasi pendapatan. Strategi ini dapat dipergunakan bagi organisasi nirlaba yang membutuhkan dana-dana untuk menutupi selisih antara penerimaan dan pengeluaran

Keterkaitan interorganisasional adalah pengembangan jalinan kerja sama antar organisasi, yang sering digunakan oleh organisasi nirlaba sebagai jalan untuk memperkuat kapasitas mereka dalam melayani

kliennya, atau untuk memperoleh sumber daya dengan tetap mempertahankan identitas mereka. Jasa layanan sering dapat diperoleh dan disediakan dengan lebih efisien melalui kerjasama dengan organisasi lainnya dari pada dilakukan sendiri.

#### **6. Badan Hukum Lembaga Pendidikan Berorientasi Nirlaba**

Orientasi lembaga pendidikan telah diatur pemerintah (harian Kompas, 17Desember 2004), dalam Rancangan Undang-undang Badan Hukum Pendidikan (RUU BHP) yang kini disiapkan pemerintah akan mengarahkan semua lembaga pendidikan berorientasi nirlaba. Misi kepentingan sosial-publik senantiasa dikedepankan sehingga semua lapisan masyarakat berhak mendapatkan layanan pendidikan. Senada dengan substansi RUU BHP, Direktur Jenderal Pendidikan Luar Sekolah dan Pemuda Depdiknas Fasli Jalal menyatakan:

"Semua sekolah, tak terkecuali yang sudah telanjur berorientasi seperti perusahaan pun akan diarahkan menjadi lembaga non profit. Kalaupun ada sisa hasil usaha, semua itu harus dikembalikan sebagai biaya operasional dan peningkatan mutu pendidikan,"

Pernyataan tersebut mengarahkan badan hukum lembaga pendidikan sebagai lembaga nirlaba dan tidak dapat dikelola seperti lembaga bisnis untuk mengejar keuntungan, jika lembaga pendidikan tidak membuka diri terhadap

semua lapisan masyarakat, maka ujung-ujungnya terjadi pengingkaran prinsip *Education for All* (pendidikan untuk semua).

Perguruan tinggi yang merupakan lembaga pendidikan juga harus berorientasi nirlaba. Manajemen strategi yang diambil disesuaikan dengan misi pendidikan sosial dan pelayanan publik untuk melakukan kompetisi yang sehat dalam menyikapi tuntutan globalisasi. Perguruan tinggi swasta dalam negeri kebanyakan dikelola/dimiliki oleh suatu yayasan. Menurut M. Yusuf Wibisono (2005) Sistem Pendidikan Nasional diatur dalam UU No. 20/2003 pasal 53, Badan Hukum Pendidikan yaitu:

1. Dapat didirikan oleh pemerintah dan masyarakat
2. Fungsi: pelayanan dan pendidikan
3. Berprinsip Nirlaba dan dapat mengelola dana secara mandiri
4. Ketentuan badan Hukum akan diatur dalam UU tersendiri

Entitas nirlaba diatur telah diatur UU No. 28/2004 tentang perubahan atas UU No. 16/2001 yaitu ciri-ciri utama Yayasan. Karakteristik Yayasan antara lain:

1. Sumber dana berasal dari:
  - a. Sumbangan (penyumbang tidak mengharap hasil, imbalan, keuntungan komersial)
  - b. Hutang
  - c. Pendapatan jasa yang diberikan kepada publik

2. Tidak bertujuan memupuk laba (tidak pernah membagi laba kepada pemilik)
3. Tidak ada kepemilikan
  - a. Kepemilikan tidak dapat dijual, dialihkan atau ditebus
  - b. Kepemilikan tidak mencerminkan proporsi sumberdaya entitas pada saat likuidasi
4. Didirikan untuk tujuan pelayanan masyarakat
5. Ekuitas tidak dimiliki oleh pendiri, pembina dan pengawas
6. Aset/kekayaan Yayasan dilarang dialihkan, baik langsung atau tidak langsung dari (point 3,4,5)
7. Pengecualian dapat ditentukan dalam A/D untuk Pengurus, dalam hal Pengurus bukan Pendiri, Pembina dan Pengawas untuk menerima gaji semampu Yayasan.
8. Akuntansi dengan konsep dana mungkin paling cocok
9. Bila yayasan dibubarkan, aset ditrasfer ke Yayasan scrupa/setujuan

## ***B. Pengertian Penganggaran bagi Lembaga Pendidikan Berorientasi Nirlaba***

### **1. Definisi Penganggaran (*Budgeting*)**

Anggaran (Hansen dan Mowen, 2003) adalah pembuatan rencana tindakan yang dinyatakan dalam istilah keuangan. Anggaran memainkan suatu peranan penting dalam perencanaan, pengendalian dan pembuatan keputusan.

Anggaran juga berfungsi untuk memperbaiki komunikasi dan koordinasi, suatu peranan yang menjadi semakin penting, seiring dengan berkembangnya ukuran perusahaan. Pengertian anggaran menurut Edy Sukarno (2000) dapat lebih ditelaah sebagai berikut:

- a) Suatu rencana yang terorganisasi dan menyeluruh
- b) Rencana yang dinyatakan dalam unit moneter
- c) Rencana atas operasi dan sumber daya perusahaan
- d) Rencana di masa yang akan datang selama periode tertentu

*Rencana terpadu.* Suatu anggaran merupakan harapan perusahaan di masa yang akan datang. Perencanaan melibatkan pengendalian dan rekayasa variabel-variabel yang relevan (*Controllable* dan *Uncontrollable*) serta mengurangi dampak ketidakpastian. Anggaran membuat manajemen proaktif untuk mempengaruhi lingkungan yang menarik perhatiannya.

*Finansial Quantification.* Untuk tujuan operasional, anggaran senantiasa dikuantifikasi dalam unit moneter, yang sebelumnya disusun dengan berbagai indikator kuantitatif lain pada akhirnya kesemuanya harus dinyatakan dalam unit moneter (Rp, Dollar dan sebagainya.)

*Operasi dan Sumber Daya.* Anggaran merupakan suatu mekanisme rencana untuk berbagai aktivitas dan operasi perusahaan. Dua aspek operasi adalah penghasilan (*revenues*) dan biaya/beban (*expenses*). Kegiatannya

merencanakan penghasilan dan biaya atas operasi utama/spesifik (*core business*), ditambah dengan berbagai sumberdaya signifikan lainnya.

*Dimensi Waktu.* Dimensi waktu harus dinyatakan dalam anggaran, dalam periode tertentu yang relevan

Anggaran merupakan hal yang harus dipersiapkan oleh organisasi bisnis, namun bukan berarti bahwa perguruan tinggi sebagai *not-for-profit organization*, tidak perlu menyiapkannya, karena pada dasarnya anggaran digunakan sebagai proses manajemen, menuju pada target yang telah ditetapkan. Seperti dikemukakan Fakih diatas anggaran merupakan gambaran *blueprint* tindakan organisasi yang digunakan oleh organisasi nirlaba untuk mewujudkan target

Definisi anggaran menurut Mulyadi (2001) adalah proses perencanaan jangka pendek (*short-range planning*) yang mencakup periode satu tahun kedepan, berisi langkah-langkah yang ditempuh perusahaan dalam melaksanakan sebagian dari program. Anggaran disusun dari penjabaran program tertentu kedalam rencana kegiatan yang akan dilaksanakan dalam tahun anggaran.

Penyusunan anggaran harus menyesuaikan langkah yang terarah sesuai dengan perencanaan jangka panjang yang telah ditetapkan sebelumnya dalam menghadapi lingkungan bisnis yang kompetitif dan turbulen, diperlukan type

perencanaan untuk menciptakan masa depan perusahaan melalui perubahan-perubahan yang dilaksanakan sejak sekarang. Perwujudan masa depan dilandasi pemikiran dari sebagian besar anggota organisasi untuk menggambarkan secara jelas kondisi yang akan diwujudkan oleh perusahaan.

Perubahan lingkungan tersebut menuntut adanya pergeseran paradigma yang digunakan oleh sebuah organisasi. Paradigma merupakan *way of thinking* dalam menentukan sikap, perilaku, dan tindakan terhadap suatu hal. Lingkungan yang berubah telah menuntut adanya paradigma baru untuk menghadapi lingkungan global. Menurut Bounds *et al.* dalam Sukamulya (2001) ada tiga paradigma baru, yaitu

- a) *customer value strategy*, yaitu strategi yang berorientasi pada pelanggan.
- b) *continous improvement*, yaitu peningkatan mutu secara berkelanjutan menjadi suatu tuntutan yang tidak dapat dihindari dalam jaman globalisasi.
- c) *organizational system*, yaitu sistem organisasi harus didesain dengan berorientasi pada pemenuhan kebutuhan para pelanggan (*internal and eksternal customer*). Pendekatan lintas fungsional dan pemberdayaan karyawan akan menjadi sarana dalam sistem organisasi yang berorientasi pada pelanggan.

Model yang dipilih dalam penganggaran harus sesuai dan terkait dengan langkah-langkah sebelumnya, agar sejalan dengan paradigma baru. Melalui integrasi aktivitas-aktivitas yang ada terhadap anggaran akan dapat merespon kebutuhan-kebutuhan yang timbul secara dinamis. Melalui asumsi bahwa semua pendekatan dalam sistem manajemen strategik telah dilakukan, penelitian lebih banyak memfokuskan mengenai *short-range plan*, berupa anggaran yang sifatnya menyesuaikan dengan paradigma baru yang dinamis berbasis pada perencanaan aktivitas. Anggaran yang memenuhi syarat dinamika perubahan adalah *activity-based budgeting*.

## 2. *Activity-based Budgeting (ABB)*

Dalam tulisan Sukmawati Sukamulya (2001), model *Activity-Based Budgeting* didisain sebagai proses manajemen, operasi pada level aktivitas untuk *continuous improvement* pada kinerja dan biaya. Manajer fungsi harus memiliki gambaran menyeluruh tentang keseluruhan aktivitas yang digunakan oleh organisasi untuk mewujudkan target organisasi.

Sebelum membicarakan lebih jauh mengenai *activity-based budgeting* perlu dibandingkan lebih dahulu *mindset activity-based budgeting* dengan *mindset traditional budgeting* seperti yang dikemukakan Sukamulya (2001). Pemikiran yang mendasari *traditional budgeting* meliputi dua *mindset*.



- a. *Controlling mindset*. Dalam menjalankan hanya manajer tinggi yang bertanggungjawab terhadap penentuan strategi dan tujuan organisasi, kemudian dijalankan oleh bawahan dalam bentuk aktivitas utama organisasi tanpa mempertanggungjawabkannya dengan pengendalian organisasi sepenuhnya serta pemantauan para karyawan untuk memenuhi target yang telah ditentukan sebelumnya oleh atasan langsung. Anggaran hanya digunakan untuk mengontrol kegiatan para karyawan dalam menjalankan aktivitasnya.
- b. *Problem-solving mindset*. Dasar pemikiran penyusunan anggaran fokus pada tujuan jangka pendek, lebih bersifat penyelesaian masalah yang ada daripada penggalian berbagai peluang yang mungkin dicapai, karena tidak mempunyai informasi tentang sumber daya yang dikonsumsi untuk setiap aktivitas.

*Traditional budget* hanya cocok jika lingkungan organisasi yang dihadapi bersifat stabil dan terkendali. Proses penyusunan *traditional budget* memiliki beberapa macam kekurangan, yang meliputi: (1) berfokus pada tujuan fungsional, (2) tidak memotivasi manajer untuk melakukan *improvement* berkelanjutan, (3) lebih dilandasi oleh *problem-solving mindset* dari pada *opportunity mindset*, dan (4) lebih terfokus ke aspek keuangan daripada ke rencana aktivitas.

Berbeda dengan *traditional budget*, *activity-based budgeting* dimaknai sebagai sebuah perencanaan berbasis aktivitas yang dilandasi oleh lima buah *mindset* yaitu :

a. *Customer value mindset*

Dalam penyusunan anggaran, penyusun anggaran (*budgeters*) yang terdiri dari manajer sistem, ketua tim, manajer fungsi utama, dan manajer fungsi pendukung, merencanakan aktivitas selama tahun anggaran dengan dilandasi semangat untuk memuaskan kebutuhan *customer*. Fokus perhatian penyusun anggaran harus diletakkan pada pengelolaan aktivitas yang terdiri dari: (1) *activity elimination*, penghilangan aktivitas yang tidak menambah nilai bagi *customer*, (2) *activity reduction*, pengurangan aktivitas yang tidak menambah nilai bagi *customer*, (3) *activity sharing*, pemanfaatan aktivitas penambah nilai yang belum secara optimum digunakan, dan (4) *activity selection*, pemilihan aktivitas penambah nilai yang paling efisien.

b. *Continuous improvement mindset*

Dalam penyusunan anggaran, manajer sistem memimpin anggota timnya dalam melakukan *continuous improvement* terhadap sistem yang digunakan untuk melayani *customer*. Manajer fungsi utama dan manajer fungsi pendukung memimpin karyawan fungsinya dalam melakukan *improvement* kualitas sumber daya manusia dan sumber daya lain

(prasarana, sarana, informasi, dan teknologi) yang dimanfaatkan oleh manajer sistem. *Continuous improvement mindset* juga digunakan untuk memerangi rasa puas personel atas kinerja sumber daya manusia dan kinerja sistem yang sekarang dicapai.

c. *Cross-functional mindset*

Organisasi difokuskan untuk memuaskan kebutuhan *customer*, melalui pembentukan tiga sistem permanen, yaitu: sistem inovasi, sistem operasi, dan sistem layanan purna jual. Setiap sistem dijalankan oleh suatu tim lintas fungsional, yang anggotanya berasal dari berbagai fungsi utama organisasi. Penyusunan anggaran dilandasi oleh *cross-functional mindset*. *Mindset* ini mampu menghasilkan perencanaan aktivitas yang kompleks, cepat, terintegrasi, dan andal untuk menghasilkan value bagi *customer*.

d. *Employee empowerment mindset*

Karyawan berada di garis depan dalam pemberian layanan kepada *customer*. Dalam proses penyusunan anggaran diperlukan pengikutsertaan dan pemberian kesempatan kepada karyawan untuk merencanakan aktivitas yang diduga akan untuk melayani *customer* dalam proses penyusunan anggaran.

e. *Opportunity mindset*.

Hasil ekonomi (*ekonomi result*) diperoleh organisasi dari pengeksploitasian peluang, bukan dari pemecahan masalah. Hasil

diperoleh organisasi karena produk dan jasa yang dihasilkan oleh organisasi memiliki *value* bagi *customer*. *Customer*-lah yang memutuskan bahwa suatu hasil mempunyai *value* baginya. Unggul (*distinct*) jika hasilnya ber-*value* dibandingkan dengan hasil yang diproduksi oleh organisasi lain, memiliki keunggulan atau *leadership* (berani tampil beda). Suatu hasil yang *mediocre* tidak akan mempunyai *value* bagi *customer* sehingga akan diabaikan oleh pelanggannya.

*Activity-based budgeting* mempunyai keunggulan dibanding dengan *traditional budgeting* (Cooper dan Kaplan dalam Sukamulya, 2001) sebagai berikut :

- a. Orientasi personel diarahkan ke pemenuhan kebutuhan *customers* , proses penyusunan anggaran mengarahkan perhatian seluruh personel organisasi ke pencarian berbagai peluang untuk melakukan *improvement* terhadap sistem yang digunakan untuk menghasilkan *value* bagi *customers*. Keadaan seperti ini menjanjikan tercapainya efektivitas kegiatan bisnis organisasi yang pada gilirannya diharapkan akan menghasilkan *financial return* yang memadai bagi perkembangan organisasi melalui loyalitas pelanggan.
- b. Fokus penyusunan anggaran pada perencanaan aktivitas, digunakan untuk menghasilkan *value* bagi *customers*. penyusunan anggaran akan memperoleh gambaran yang jelas antara penyebab dan akibat. Biaya

timbul sebagai akibat dari adanya aktivitas. Jika personel akan mengurangi biaya, cara efektif yang akan ditempuh dengan mengelola penyebab timbulnya biaya tersebut, yaitu aktivitas.

- c. Anggaran merupakan langkah strategik untuk melaksanakan pengurangan biaya (*cost reduction*) melalui perencanaan aktivitas yang mengkonsumsi biaya. Kejelasan hubungan sebab-akibat menyebabkan personel mempunyai target yang jelas yang harus dicapai selama tahun anggaran. Kejelasan target, seperti target aktivitas, *cost reduction* target, dan target peningkatan penghasilan, kondisi ini akan meningkatkan kejelasan peran yang disandang oleh personel dan membangkitkan semangat dalam diri personel dalam mewujudkan tujuannya. (*empowerment*).
- d. *Activity-based budgeting* dapat mendorong personel untuk mengimplementasikan cara berfikir berbasis sistem (*system thinking*), keputusan *improvement* di satu bidang tidak dapat dilepaskan pengaruhnya terhadap bidang lainnya. Keseluruhan lebih penting daripada sekedar bagian-bagiannya. Hal ini berbeda dengan *traditional budgeting* yang memandang bagian atau fungsi lebih penting dari pada keseluruhan.

Dalam pelaksanaan *Activity-based budgeting* proses penyusunannya dilakukan melalui enam tahap :

- a. menanamkan *customer value mindset* dan *continuous improvement mindset* ke dalam diri *budgeters*;
- b. menganalisis aktivitas;
- c. menyusun rencana kegiatan dan rencana *improvement* terhadap sistem selama tahun anggaran;
- d. melakukan estimasi pendapatan dan atau biaya pelaksanaan kegiatan baik yang rutin maupun bersifat *improvement*;
- e. mengajukan usul rancangan anggaran tim dan fungsi ke komite anggaran;
- f. melaksanakan proses *review* dan pengesahan terhadap rancangan anggaran.

Dalam manajemen strategi, *activity-based budgeting* merupakan tahap implementasi strategi dari perumusan strategi yang telah ditentukan sebelumnya, yang bisa dievaluasi secara bertahap dengan membandingkan antara anggaran dan realisasi.

### **C. Hubungan manajer dan kinerja penyusunan anggaran**

Menurut Stephen P. Robbins (2001), untuk mencapai suatu tujuan organisasi diperlukan orang-orang yang mengawasi kegiatan-kegiatan orang lain dan bertanggung-jawab atas pencapaian tujuan tersebut yang disebut sebagai manajer. Fungsi manajer meliputi :

1. *Perencanaan*, mencakup penetapan tujuan, penegakan strategi, dan pengembangan rencana untuk mengkoordinasikan kegiatan

2. *Pengorganisasian*, menetapkan apa tugas-tugas yang harus dikerjakan, siapa yang harus mengerjakannya, bagaimana tugas-tugas itu dikelompokkan, siapa melapor pada siapa, dan di mana keputusan harus diambil
3. *Pemimpinan*, mencakup hal memotivasi bawahan, mengarahkan orang lain, menyeleksi saluran-saluran komunikasi yang paling efektif, dan memecahkan konflik-konflik
4. *Pengendalian*, memantau kegiatan-kegiatan untuk memastikan kegiatan itu dicapai sesuai dengan yang direncanakan dan mengoreksi setiap penyimpangan yang berarti.

Dari teorinya mengenai kepemimpinan, faktor-faktor yang mempengaruhi selain sifat, perilaku, kontinjensi terdapat faktor lain yang terkadang kepemimpinan menjadi tidak relevan. Orang, pekerjaan dan variabel-variabel organisasi tertentu dapat bertindak sebagai pengganti kepemimpinan, meniadakan kemampuan pemimpin formal untuk menggunakan pengaruh positif atau negatif terhadap efektivitas dan perilaku bawahan. Menurut M. Graham B (1996), fokus kinerja eksekutif dari level korporat (*top-down approach*) perumusan strategi dalam jangka panjang dimulai oleh CEO untuk mengembangkan satu set konsep eksekusi keputusan makro bagi keseluruhan organisasi, kemudian dituangkan dalam formulasi strategi yang dilakukan secara komprehensif.

Implementasi strategi, untuk perusahaan yang lebih besar atau kelompok korporasi akan lebih sesuai jika memulainya dengan satu atau dua *pilot project* di

*Strategic Business Units* (SBU), ini sesuai dengan aktivitas sepanjang *value chain* meliputi: *innovation, operation, marketing, selling*, dan *service*. Untuk dapat mendukung implementasi strategi yang telah disusun, para manajer divisi dan wilayah fungsional harus bekerja sama dengan manajer lainnya dalam mengembangkan program, anggaran dan prosedur. Masing-masing SBU akan mengembangkan berbagai ukuran dan tujuan untuk optimalisasi SBU yang bersangkutan, sehingga bersinergi dalam menghasilkan kinerja korporat terbaik bahkan menghasilkan kolaborasi antar SBU yang maksimal terutama bagi korporat yang memiliki berbagai SBU yang berbeda sebagai portofolio bisnisnya.

#### ***D. Penerapan model activity-based budgeting bagi pengelolaan UAJY***

Model penyusunan anggaran UAJY sampai dengan tahun 1993/1994 menggunakan *blocking approach* masih cocok digunakan pada saat kondisi lingkungan stabil dan terkendali. Perekonomian dan keamanan masih stabil, belum banyak tumbuh perguruan tinggi dan pesaingnya, jumlah mahasiswa mengalami kenaikan dari tahun-ketahun, dana yang diterima masih dapat mencukupi kebutuhan operasional bahkan bisa menambah investasi.

Sejalan dengan dinamika perkembangan UAJY sebagai suatu institusi pendidikan tinggi yang selalu bergerak dinamis, dirasa perlu untuk merefleksi kembali tentang apa yang telah dicapai selama ini dan apa yang hendak diraih di masa depan. Seluruh jenjang pimpinan dari perguruan tinggi sebagai suatu



organisasi, setiap saat dituntut untuk mengambil keputusan dalam perencanaan program kerja bagi kelangsungan hidup serta perkembangan dari sub-sistem yang dipimpinya, namun sering kali dasar bagi pengambilan keputusan tersebut tidak jelas, bahkan kadang kala hanya mengandalkan pada intuisi semata. Kondisi ini sering diperparah dengan pandangan bahwa aspek sosial kemasyarakatan adalah satu-satunya dasar bagi keputusan program kerja yang direncanakan dan sejauh mungkin menghindari berbagai program kerja komersial.

*Activity-based budgeting* memang merupakan metode yang diperkenalkan, diaplikasikan dan dikembangkan oleh organisasi bisnis, namun bukan berarti bahwa perguruan tinggi sebagai *not-for-profit organization*, tidak dapat mengaplikasikannya, karena pada dasarnya model *Activity-Based Budgeting* didisain sebagai proses manajemen, operasi pada level aktivitas untuk *continuous improvement* pada kinerja dan biaya. senada dengan pikiran diatas Cooper dan Kaplan (1998) menyatakan bahwa manajer fungsi harus memiliki gambaran menyeluruh tentang keseluruhan aktivitas yang digunakan oleh organisasi untuk mewujudkan target organisasi. Jadi jelas bahwa *activity-based budgeting* dapat difungsikan sebagai metode yang memberi gambaran aktivitas yang menjadi dasar dalam merencanakan program kerjanya para pimpinan perguruan tinggi. Secara spesifik manfaat dari *activity-based budgeting* bagi manajemen UAJY sebagai perguruan tinggi adalah sebagai berikut :

1. Membantu manajemen perguruan tinggi di semua tingkatan sebagai dasar pemikiran aktivitas dalam melakukan perencanaan dan pengendalian anggaran.
2. Sebagai gambaran serta focus akan rencana jangka panjang organisasi. *Activity-based budgeting* akan memungkinkan manajemen perguruan tinggi untuk melakukan tahap perencanaan berkesinambungan. Adanya informasi tentang aktivitas dan sumber daya yang dikonsumsi untuk setiap aktivitas menyebabkan manajer lebih memfokuskan pada tujuan jangka panjang atau penggalan peluang yang mungkin dicapai organisasi, tidak hanya jangka pendek yang hanya menyelesaikan masalah.
3. Alat kontrol kinerja dan biaya  
*Activity-based budgeting* didisain sebagai proses manajemen, operasi pada level aktivitas untuk *continuous improvement* pada kinerja agar menghasilkan *value* bagi pelanggan (Brimson dan Fraser dalam Sukamulya, 2001). *Activity-based budgeting* merupakan proses perencanaan dan pengendalian aktivitas-aktivitas yang diharapkan oleh organisasi agar mencapai *cost-effective* dan memenuhi workload sesuai dengan tujuan dan strategi organisasi. *Activity-based budgeting* juga membangun manajemen yang efektif secara berkesinambungan dan mempererat hubungan antara *planning* dan *budgeting* dan sebagai dasar untuk *more effective control*.

Dari berbagai pendekatan konsep *activity-based budgeting*, mekanisme penerapan di UAJY sebagai perguruan tinggi, antara lain:

1. Penentuan tarif

Penyusunan anggaran akan memperoleh gambaran yang jelas antara sebab akibat. Biaya timbul sebagai akibat adanya aktivitas, untuk menyamakan persepsi manajemen perguruan tinggi telah menentukan tarif dengan harga terbaru dan disesuaikan tingkat inflasi sebagai pedoman penentuan besar anggaran dari aktivitas yang direncanakan.

2. Subsidi silang

Perguruan tinggi dituntut untuk menjamin tingkat keberlangsungan hidupnya, pada setiap fakultas sebagai SBU karena punya karakteristik dan daya jual yang berbeda-beda maka penerimaan dana yang memiliki juga tidak sama, sehingga manajemen perguruan tinggi dituntut menentukan sistem subsidi silang untuk menutup unit yang kekurangan dana dan menanggung biaya unit pendukung yang tidak mempunyai penerimaan.

3. *Business life cycle*

*Business life cycle* adalah suatu konsep yang menjelaskan tentang respon pasar terhadap produk perguruan tinggi. Setiap produk dari perguruan tinggi, akan mengalami siklus dari pengenalan sampai dengan tahap penurunan minat dari masyarakat, sehingga manajer SBU dituntut untuk mengidentifikasi

*business life cycle* dari setiap produknya sebagai upaya untuk menjamin terjaganya animo masyarakat terhadap produknya.

#### 4. Kepuasan konsumen

Perguruan tinggi sebagai organisasi jasa dituntut untuk memperhatikan kepuasan konsumen, dimulai dengan langkah untuk meningkatkan kualitas layanan dalam organisasi itu sendiri ( layanan bagi karyawan akademik dan non akademik), untuk meningkatkan produktivitas karyawan, setelah itu manajer dengan mudah merancang program kerja yang berfokus pada konsumen.

#### 5. Penentuan pusat pertanggung-jawaban

Perguruan tinggi sebagai suatu organisasi yang terdiri dari berbagai sub-sistem yang saling terkait dimana masing-masing memiliki otonomi untuk merencanakan dan menjalankan aktivitas operasional sehari-hari. Pertanggung-jawabannya meliputi fungsi administratif, program kerja dan keuangan. Upaya untuk mengaplikasikan adanya pertanggung-jawaban bagi setiap sub-sistem dari organisasi diperlukan adanya penetapan *responsibility center* bagi setiap sub-sistem yang ada. Jadi pada dasarnya desentralisasi yang diterapkan harus dibarengi dengan pemberian kewajiban dari setiap pimpinan sub-sistem untuk mempertanggung-jawabkan segala kegiatan yang telah dilaksanakan secara periodik

#### 6. Perhitungan *unit costs*

Perguruan tinggi yang memiliki berbagai program studi dituntut untuk mengidentifikasi berapa besarnya biaya yang harus dikeluarkan oleh masing-masing mahasiswa dari tiap program studi. Hasil dari perhitungan *unit cost* ini dapat dijadikan sebagai dasar untuk keputusan strategis, seperti penentuan Sumbangan Penyelenggaraan Pendidikan (SPP) dan Sumbangan Pembangunan Universitas (SPU).

#### 7. Penentuan *break even points*

Perguruan tinggi yang memiliki program studi lebih dari satu wajib untuk mengidentifikasi besarnya daya tampung dari masing-masing program studi sebagai dasar untuk menentukan jumlah mahasiswa ideal serta jenis perilaku biaya per program studi sebagai dasar untuk pengambil keputusan strategis bagi perkembangan masing-masing program studi.

#### 8. Deversifikasi sumber dana

Perguruan tinggi dituntut untuk menjamin tingkat keberlangsungan hidupnya, sehingga diperlukan diversifikasi dalam sumber pendanaan dengan tidak mengandalkan pada dari mahasiswa saja, namun juga diperoleh dari penjualan produk lain yang dapat dihasilkan oleh perguruan tinggi. Syaratnya adalah di kelola dengan benar (dapat dipertanggungjawabkan) dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai, moralitas dan etika profesi dari akademisi serta sejalan dengan kegiatan Tri Dharma dari perguruan tinggi