

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Landasan Teori

1. Teori Pelayanan (Stewardship Theory)

Teori pelayanan atau *stewardship theory* adalah teori yang memperlihatkan keadaan para manajer tidak terpengaruh oleh keinginan individu itu sendiri, tetapi lebih mengacu pada hasil yang mereka peroleh untuk kepentingan organisasinya (Davis and Donaldson, 1997). Teori pelayanan ini mendapatkan dasar psikologi dan sosiologi yang sudah diatur oleh para eksekutif sebagai *steward* yang dapat memotivasi agar bertindak seperti keinginan prinsipal, selain itu perilaku *steward* tidak akan melepaskan organisasi karena *steward* akan berupaya untuk mendapatkan apa yang diinginkan dalam organisasinya.

Teori Pelayanan (*Stewardship theory*) menjelaskan bahwa setiap manajer tidak terpengaruh oleh keinginan individu itu sendiri, dimana manajer di sini memiliki pemahaman yang lebih untuk mencapai tujuan bersama atau tujuan suatu organisasi (Raharjo, 2007). Dalam hal pendidikan, yang memiliki tujuan mencerdaskan kehidupan bangsa maka tujuan dari organisasi pendidikan cenderung ingin menunjukkan bahwa suatu organisasi memiliki pelayanan pendidikan yang baik, dari segi fasilitas yang diberikan serta kompetensi tenaga pendidikan, yang akan menghasilkan lulusan-lulusan terbaik.

Oleh sebab itu, teori *stewardship* ini menjadi teori utama (*grand theory*) yang menjelaskan tujuan yang dimiliki suatu organisasi harus difahami oleh setiap organ yang ada di dalam organisasi tersebut, agar tujuan yang dimiliki dapat dicapai, dengan tidak mementingkan kepentingan individu itu sendiri.

Pada teori ini dijelaskan bahwa terdapat prinsipal dan *steward* dimana dalam penerapan di Perguruan Tinggi Muhammadiyah khususnya di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, pimpinan pusat Muhammadiyah selaku *principal* dan unit kerja UMY merupakan *steward* (Muhammadiyah, 2012). Dalam hal ini Perguruan Tinggi Muhammadiyah (PTM) merupakan organisasi manajerial yang memiliki seseorang yang seharusnya dilayani yaitu pimpinan pusat Muhammadiyah. Oleh sebab itu, tujuan yang dimiliki oleh prinsipal dan juga yang dimiliki oleh organisasi sebaiknya sejalan. Dengan begitu, *steward* dapat memahami tujuan organisasi tersebut dan memaksimalkan kinerja sesuai dengan kompetensinya (Hatch, 1997).

2. Organisasi

a. Pengertian Organisasi

Organisasi berasal dari bahasa Yunani *organon-alat* yaitu wadah yang berisi dari sekelompok orang yang memiliki suatu tujuan tertentu dan bekerjasama secara rasional dan sistematis, terkendali dan dipimpin. Dalam kamus besar bahasa Indonesia, organisasi diartikan sebagai kesatuan (susunan). Kesatuan yang

dimaksud adalah sekumpulan orang dan lain sebagainya, untuk mencapai suatu tujuan tertentu (Purwanto, 2014). Pengertian tentang organisasi tersebut menunjukkan bahwa suatu organisasi baik dalam pemerintahan maupun sekedar perkumpulan kecil yang terorganisir dengan sistematis memiliki tujuan yang akan dicapai.

Menurut Gerloff, (1985) dalam bukunya mendefinisikan organisasi terdiri dari 3 unsur P yaitu *purposes*, *people*, dan *plan*. Pada definisi yang diungkapkan oleh Gerloff menjelaskan bahwa jika salah satu unsur tersebut tidak ada, maka sesuatu tersebut tidak dapat dikatakan sebagai organisasi. Bahwasannya organisasi merupakan suatu wadah yang berisi dari beberapa orang dan juga memiliki rencana yang digunakan untuk mencapai tujuan Bersama dari orang-orang yang ada di dalamnya.

Beberapa para ahli mendeskripsikan pengertian organisasi sebagai berikut (Putra, 2014):

1) Stoner

Menurut Stoner pengertian organisasi adalah sebuah pola hubungan-hubungan melalui mana orang-orang di bawah pengarahan atasan untuk mencapai tujuan bersama.

2) Stephen P. Robbins

Menurut Stephen P. Robbins pengertian organisasi adalah kesatuan (entity) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang

bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan.

3) James D. Mooney

Menurut James D. Mooney pengertian organisasi adalah bentuk setiap perserikatan manusia untuk mewujudkan tujuan bersama.

4) Chester I. Bernard

Menurut Chester I. Bernard definisi organisasi adalah suatu sistem aktivitas kerja sama yang dilakukan oleh dua orang atau lebih.

5) Drs. H. Malayu S,P, Hasibuan

Menurut Drs. H. Malayu S,P, Hasibuan pengertian organisasi adalah sebagai proses penentuan, pengelompokan, dan pengaturan bermacam-macam aktivitas yang diperlukan untuk mencapai tujuan bersama.

6) Max Weber

Menurut Max Weber pengertian organisasi adalah suatu kerangka hubungan terstruktur yang didalamnya terdapat wewenang, dan tanggung jawab serta pembagian kerja menjalankan sesuatu fungsi tertentu.

7) Prof. Dr. Sondang P. Siagian

Menurut Siagian pengertian organisasi adalah setiap bentuk persekutuan antara dua orang / lebih yang saling bekerjasama serta terikat secara formal dalam rangka melakukan pencapaian

tujuan yang sudah ditentukan dalam ikatan yang ada pada seseorang atau beberapa orang yang dikenal sebagai atasan dan seorang atau kelompok orang yang dikenal sebagai bawahan.

8) Paul Preston dan Thomas Zimmerer

Menurut Paul Preston dan Thomas Zimmerer organisasi adalah suatu kumpulan orang yang telah disusun dalam sebuah kelompok-kelompok yang saling bekerjasama dalam mencapai tujuan secara bersama.

9) Philip Slznic

Menurut Philip Slznic pengertian organisasi adalah suatu peraturan personil berguna dalam mempermudah dalam melakukan pencapaian dari beberapa tujuan yang sudah ditetapkan lewat alokasi tanggung jawab dan fungsi atau *Through the allocation of functionss and responsibilites.*

10) Thompson

Menurut Thompson pengertian organisasi adalah suatu perpaduan antara beberapa anggota khusus yang sangat impersonal dan rasional yang saling bekerjasama (koperasi) dalam mencapai berbagai tujuan yang spesifik yang sudah diumumkan.

Berdasarkan pengertian organisasi menurut para ahli, dapat di tarik kesimpulan bahwa organisasi merupakan kumpulan dua

orang atau lebih yang memiliki suatu tujuan tertentu dan juga bertanggungjawab atas tujuan tersebut.

b. Tujuan organisasi

Tujuan dalam suatu organisasi memiliki fungsi antara lain menuntun atau mengarahkan setiap organ untuk mencapai target sasaran, menjadi pedoman kerja, dimana dengan adanya tujuan yang jelas, hal-hal yang perlu dilakukan dalam pekerjaan akan tersusun secara sistematis, dan juga ketika kinerja tidak lagi sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai, tujuan dapat menjadi penunjuk arah untuk meluruskan tujuan organisasi. Akan tetapi tidak selalu tujuan organisasi adalah mencapai visi dan misi. Tujuan lain adalah dengan melihat peningkatan yang dihasilkan oleh suatu organisasi tersebut. Apakah melebihi biaya yang dibutuhkan atau masih kurang dari biaya yang seharusnya dikeluarkan. Hal tersebut yang akan membedakan organisasi tersebut tergolong ke dalam organisasi profit atau organisasi non-profit (Hasanah and Novita, 2019).

Dalam mencapai tujuan tertinggi organisasi, ada 7 kerangka yang di rumuskan oleh Mac Kinsey, yaitu:

- 1) Struktur organisasi
- 2) Sistem
- 3) Keahlian
- 4) Staff
- 5) Gaya Manajemen

6) Perumusan Strategi

7) Tujuan Sub ordinat

Berdasarkan rumusan yang disusun oleh Mac Kinsey bahwa salah satu dari rumusan untuk mencapai tujuan tertinggi adalah struktur organisasi dan perumusan strategi (Kurniawan & Hamdani, 2008). Pentingnya struktur organisasi bagi pencapaian tujuan adalah untuk memperjelas *scoup-scoup* yang harus di pertanggungjawabkan oleh setiap orang yang mengemban struktur tersebut. Sedangkan perumusan strategi meliputi banyak hal. Salah satunya adalah menyusun anggaran yang dapat menjadi faktor penentu kesuksesan dan juga pencapaian tujuan jangka pendek maupun panjang.

Organisasi juga dapat dibedakan menjadi organisasi sektor publik dan organisasi sektor privat (Pratolo, 2018). Dalam menentukan organisasi tersebut merupakan organisasi sektor publik atau sektor privat adalah dengan melihat aspek tujuan dan juga aspek sumber dana. Apabila tujuan dari organisasi tersebut adalah mendapatkan laba setinggi-tingginya maka organisasi tersebut merupakan organisasi sektor privat. Sedangkan dari aspek sumber dana, apabila sumber dana didapatkan dari pembayaran konsumen maka organisasi ini merupakan organisasi sektor privat.

c. Ciri-ciri Organisasi

Organisasi memiliki beberapa ciri-ciri. Sebelum mengenali ciri-ciri tersebut, organisasi dapat dibedakan menjadi 2 yaitu

organisasi publik dan organisasi privat (bisnis). Perbedaan tersebut dapat dilihat dari 4 aspek (Kusdi, 2009), sebagai berikut:

1) Tujuan

Aspek tujuan ini menjadi pembeda yang pertama, dimana tujuan tersebut antara laba dan non-laba. Tujuan pada organisasi publik merupakan non laba, dimana organisasi public bergerak pada bidang pelayanan kepada masyarakat tanpa membedakan status dan kedudukannya. Sedangkan organisasi privat (bisnis) bergerak pada bidang penyedia produk atau jasa demi memuaskan kepentingan konsumen, yang kemudian melihat dari kemampuan finansial konsumen.

2) Produk yang dihasilkan

Pembeda yang kedua yaitu dari produk yang dihasilkan oleh organisasi public dan privat. Pada organisasi publik produk yang dihasilkan adalah dari segi Pendidikan, kesehatan, dan penegakan hukum. Dimana produk-produk tersebut bertujuan pada kepuasan pelayanan masyarakat berupa produk kolektif yang harus di upayakan secara kolektif pula. Sedangkan, jika organisasi privat produk yang dihasilkan berupa kepuasan konsumen, dan juga yang bernilai laba tinggi.

3) Cara pengambilan keputusan

Pembeda yang ketiga yaitu dari cara pengambilan keputusan. Dimana jika organisasi publik pengambilan keputusan melewati

fase yang sangat kompleks. Dimana, keputusan yang diambil harus mempertimbangkan berbagai pihak, dan komponen yang lebih luas. Sedangkan organisasi privat (bisnis) tidak lebih kompleks dibanding organisasi publik. Keputusan yang diambil pada organisasi sektor privat dipertimbangkan oleh dewan komisari dan pemegang saham. Kebijakan yang diambil di sektor privat dapat berubah seiring dengan kebutuhan pasar dan konsumen.

4) Ukuran kinerja

Pembeda keempat yaitu dari segi ukuran kinerja. Ukuran kinerja pada organisasi sektor publik dilihat dari kepuasan masyarakat. Dimana organisasi tersebut berupaya mencapai kesejahteraan serta perlindungan bagi seluruh rakyat sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia. Sedangkan organisasi sektor privat dilihat dari laba yang dihasilkan dan juga prestasi yang dicapai selama kurun waktu tertentu, apakah efisien atau tidak.

3. Visi dan Misi Organisasi

a. Pengertian visi dan misi

Visi merupakan tujuan yang ingin dicapai oleh setiap organisasi, sedangkan misi merupakan cara yang seharusnya dilakukan untuk mencapai visi (Akbar and Rukanto, 2017). Perguruan tinggi merupakan organisasi sektor publik, dimana tujuan dari perguruan tinggi mencerdaskan generasi bangsa, dan juga

meningkatkan taraf pendidikan yang ada di suatu negara yang memiliki sumber dana yang didapatkan dari iuran masyarakat. Sumber dana yang berasal dari iuran masyarakat seperti halnya penerimaan pembayaran SPP, DPP, dan juga dana gedung tersebut menghasilkan keuntungan yang digunakan untuk melakukan mekanisme insentif kepada unit kerja dan sub unit kerja dalam suatu organisasi.

Motivasi adalah salah bentuk dari teori penetapan tujuan. Teori ini menjelaskan bahwa adanya hubungan antara tujuan yang telah ditetapkan terhadap *output* dari kinerja. Teori penetapan tujuan menyatakan bahwa pemikiran dan niat merupakan penggerak dari perilaku setiap individu. Perilaku dari kinerja individu dipengaruhi oleh pemahamannya mengenai tujuan dari organisasinya tersebut (Locke, Edwin *et al.*, 1981). Tingkat kinerja atau tujuan yang ingin dicapai dapat dilihat dari sasaran individu tersebut (Hasibuan, 2003). Untuk mewujudkan kinerja yang optimal dibutuhkan motivasi yang kuat, yang didasari oleh niat yang positif dari individu. Dalam menilai kinerja, setiap individu harus mempunyai tujuan dan keterampilan.

Setiap karyawan sebagai individu memiliki potensi yang berbeda-beda. Perbedaan tersebut tercermin pada tujuan yang dimiliki masing - masing karyawan dan perlu diperhatikan oleh setiap organisasi dalam pemenuhannya. Menurut (Gibson,

Ivancevich and Donnelly, 1996) menjelaskan bahwa faktor individu dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) yaitu kemampuan dan keterampilan baik mental maupun fisik, demografis, misalnya jenis kelamin, usia dan ras, serta latar belakang, yaitu kelas sosial dan pengalaman serta variabel psikologis individu yang meliputi persepsi, sikap, dan kepribadian. Potensi yang dimiliki oleh karyawan tersebut dapat memengaruhi perilaku karyawan itu sendiri, bahkan dapat memengaruhi kinerja yang dicapai oleh karyawan tersebut.

Sebuah tujuan atau target adalah apa yang seorang individu coba capai, hal tersebut adalah objek atau tujuan dari suatu tindakan. Konsep ini serupa dalam arti kepada konsep tujuan dan maksud (Hasibuan, 2003). Konsep lain yang sering digunakan yang juga serupa dalam arti bahwa tujuan termasuk kinerja standar (batang pengukur untuk mengevaluasi kinerja), kuota (jumlah minimum kerja atau produksi), norma kerja (standar perilaku yang dapat diterima didefinisikan oleh sebuah karya kelompok), tugas (sepotong pekerjaan yang harus dicapai), objektif (tujuan akhir dari tindakan atau serangkaian tindakan), tenggat waktu (batas waktunya untuk menyelesaikan tugas), dan anggaran (sebuah tujuan pengeluaran atau batas) (Locke, Edwin et al., 1990).

Unit kerja terkecil merupakan salah satu bagian dari penentu suksesnya tujuan. Motivasi yang dimiliki oleh organ yang ada di

dalam organisasi harus sejalan dengan tujuan dari organisasi, agar tidak terjadi kesalahfahaman yang membuat seseorang tersebut lebih mementingkan kepentingan individu itu sendiri dibanding kepentingan organisasi (Sarwoko, 2007).

Pada dasarnya, alasan seseorang berperilaku dijelaskan dalam teori atribusi, bahwa setiap perilaku yang dilakukan memiliki dua faktor yaitu, faktor internal dan faktor eksternal (Mindarti, 2017). Faktor internal berasal dari karakteristik individu tersebut, sedangkan faktor eksternal merupakan faktor yang berasal dari luar individu seperti lingkungan kerja, budaya organisasi, dan lain sebagainya. Apabila budaya organisasi tersebut baik, maka motivasi yang di hasilkan berupa motivasi positif yang mendorong individu menghasilkan output yang baik, yang bisa saja mewujudkan tujuan dari organisasi tersebut.

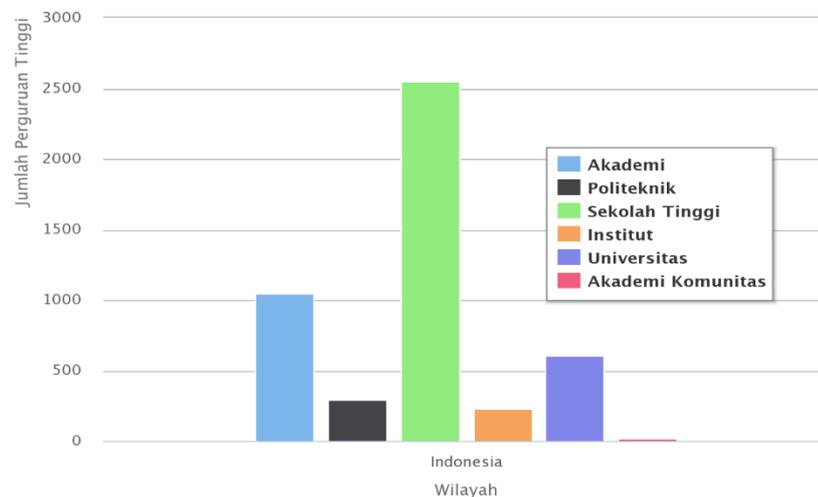
b. Perguruan Tinggi sebagai Organisasi

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta merupakan salah satu organisasi yang bergerak dalam bidang Pendidikan yang memiliki tujuan “menjadi universitas yang unggul dalam pengembangan ilmu dan teknologi yang berlandaskan nilai-nilai islam untuk kemashlahatan umat” dengan membuat rencana lima tahunan. Sehingga tujuan yang diinginkan dapat diwujudkan dengan menyusun perencanaan yang matang dan sistematis (UMY, 2018).

Pendidikan merupakan salah satu hal yang penting di era sekarang. Salah satu tempat untuk mengenyam pendidikan adalah Universitas. Universitas merupakan organisasi sektor publik yang memiliki tujuan untuk mensejahterakan masyarakat melalui berbagai cara (Pesudo, Marwata, & Tanggulangan, 2017). Salah satu cara yaitu dengan memberikan fasilitas sekolah gratis selama 6 tahun dan dengan pengadaan beasiswa-beasiswa yang diberikan oleh Pemerintah Daerah atau dari perusahaan-perusahaan besar. Berbagai macam beasiswa yang ditawarkan, mulai dari beasiswa yang ditujukan kepada mahasiswa yang kurang mampu dari segi finansial, ataupun beasiswa prestasi yang diberikan untuk siswa-siswa yang berprestasi. Dengan harapan masyarakat Indonesia memiliki taraf pendidikan diatas rata-rata di bandingkan negara pesaing. Berkaitan dengan itu pula, pendidikan tidak berhenti hanya sampai tingkat Sekolah Menengah Akhir. Harapannya masyarakat Indonesia dapat mengenyam pendidikan hingga Perguruan Tinggi.

Banyak perguruan tinggi yang menyodorkan mutu pendidikan yang baik dengan segala fasilitas yang dimilikinya. Mulai dari fasilitas akademik maupun nonakademik. Berdasarkan data yang ada di Kementrian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi ada sekitar 1,047 Akademi, 290 Politeknik, 2,552 Sekolah Tinggi, 228 Institut, 601 Universitas, dan 22 Akademi Komunitas di

Seluruh Indonesia baik yang Negeri maupun yang Swasta pada Tahun 2018 (Kementrian Riset, 2018).



Banyaknya perguruan tinggi yang ada di Indonesia ini dapat memotivasi setiap instansi/perguruan tinggi untuk mulai menunjukkan keunggulan dari setiap perguruan tinggi tersebut, dengan membuat program kerja yang sejalan dengan tridharma atau caturdharma yang ada di masing-masing kampus. Berdasarkan data di atas, banyaknya kampus atau perguruan tinggi yang ada di Indonesia ini menunjukkan bahwa setiap perguruan tinggi jelas memiliki visi dan misi yang ingin di wujudkan oleh perguruan tinggi tersebut. Akan tetapi data yang ditunjukkan oleh *Webometrics* menunjukkan tidak semua perguruan tinggi yang ada di Indonesia ini mencapai visi dan misinya.

Pada tahun 2017 beberapa perguruan tinggi di Yogyakarta yang dinobatkan sebagai perguruan tinggi terbaik di dunia maupun di Indonesia versi *Webometrics* yaitu Universitas Gajah Mada

(Rangking Dunia 817, Indonesia 1), Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta (Rangking Dunia 2842, Indonesia 17), dan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (Rangking Dunia 3425, Indonesia 22). Universitas Muhammadiyah Yogyakarta merupakan perguruan tinggi swasta yang memiliki reputasi yang baik. Dilihat dari data tersebut dapat disimpulkan bahwa UMY memiliki citra baik di mata masyarakat dimanapun. Hal tersebut juga terlihat dari intensitas pendaftar yang mendaftarkan di UMY setiap tahunnya.

Setiap perguruan tinggi memiliki fungsi yang harus dilaksanakan untuk memenuhi tanggungjawabnya. Fungsi tersebut yang disebut dengan tridharma. Isi dari tridharma tersebut adalah pendidikan, penelitian, pengabdian kepada masyarakat (Rahardjo Darmanto Djojodibroto, 2004). Sedangkan, ada salah satu perguruan tinggi swasta yang ada di Yogyakarta yang memiliki empat fungsi atau caturdharma yaitu Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Fungsi keempat adalah Al Islam dan Kemuhammadiyah. Fungsi tersebut menerapkan nilai-nilai keislaman dan kemuhammadiyah dalam setiap kegiatan, baik dalam lingkungan pekerjaan, belajar mengajar, dan pengabdian masyarakat (BHP UMY, 2018). Universitas Muhammadiyah Yogyakarta memiliki program yang diharapkan dapat mewujudkan caturdharma dan dapat berlaga di kancah internasional di tahun 2020. Program-program tersebut salah satunya yaitu berkaitan dengan caturdharma, dengan melakukan

penelitian (riset). Karena, menurut Dr. Ir. Gatot Supangkat, M.P. menyatakan bahwa hulu dari caturdharma adalah dengan melakukan penelitian yang diharapkan akan menghasilkan modul pembelajaran seperti buku, jurnal, dan lain-lain (BHP UMY, 2018). Dalam mewujudkan cita-cita UMY yang di sampul dengan caturdharma tersebut, program-program yang dilakukan oleh UMY salah satunya adalah dengan memberikan beasiswa internal S3 untuk dosen-dosen yang belum melaksanakan Pendidikan S3 tersebut, melakukan kerjasama dengan universitas di luar negeri, serta melakukan rekrutmen doktor UMY, (2018).

Pelaksanaan kerjasama oleh UMY kepada universitas di luar negeri sudah dilakukan dalam beberapa tahun terakhir, seperti melakukan *exchange* mahasiswa, serta *exchange* dosen, atau kunjungan industri dan juga akses jurnal luar negeri yang dapat menambah pengetahuan dalam mendukung penelitian. Dengan program tersebut, diharapkan mahasiswa mengikuti dan memahami perkembangan ilmu dan teknologi yang ada di luar negeri yang bisa diterapkan di UMY tersebut. Sedangkan *exchange* dosen dilakukan untuk melakukan penelitian atau bertukar informasi dalam menyusun penelitian. Program lainnya yang dilakukan oleh UMY dalam menghadapi perkembangan industri 4.0 adalah penggunaan metode belajar mengajar via *online*, yaitu *e-learning*. Presentase penggunaan *e-learning* dalam kegiatan belajar mengajar sebesar

40%. Dalam pelaksanaan tersebut, pada tahun 2017 UMY masuk dalam 5 besar perguruan tinggi penyelenggaran SPADA (Sistem Pembelajaran Daring Indonesia) (UMY, 2018).

c. Visi dan Misi Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta merupakan salah satu perguruan tinggi yang memiliki visi untuk mencetak generasi yang memiliki kemampuan intelektual yang unggul dalam pengembangan ilmu dan teknologi dengan berlandaskan nilai-nilai islam untuk kemaslaahan umat (UMY, 2018). Selain itu, UMY juga memiliki visi lainnya, dimana UMY pada tahun 2040 dapat meraih 300 penghargaan baik skala nasional maupun internasional.

Pada bulan agustus dan september tahun 2019, UMY kembali meraih 2 penghargaan yang di keluarkan oleh Audit Eksternal QS (*Quacquerelli Symond*) dan 4ICU Uni-Rank (*International College University Ranking*). Pada tahun sebelumnya UMY mendapatkan bintang 4 untuk bidang *teaching*, dan bintang 5 untuk bidang *facilities, social responsibilities, Inclusiveness*. Akan tetapi pada tahun 2019 ini UMY mendapatkan penghargaan bintang 5 untuk semua bidang dalam kategori QS tersebut (*facilities, social responsibilities, Inclusiveness, teaching*) (QS Quacquarelli Symonds, 2019). Hal tersebut merupakan target yang sudah diusahakan UMY sejak penghargaan tahun 2015. Menurut Prof. Nurmadi pada tahun selanjutnya lebih tepatnya 3 tahun kemudian,

UMY menargetkan untuk mendapatkan bintang 5 dalam kategori *internasionalization*. Hal yang perlu dilakukan oleh UMY adalah menambah kegiatan yang berkaitan dengan kerjasama dengan kampus luar negeri. Seperti, mendatangkan dosen-dosen dari kampus luar negeri, dan mendatangkan mahasiswa luar negeri untuk kuliah regular, dan juga mengadakan program studi internasional (BHP UMY, 2019).

Kemudian pada bulan september, dari 4ICU Uni-Rank (*International College University Ranking*), UMY mendapatkan penghargaan berupa peringkat satu se-DIY dan peringkat 3 se-Indonesia dalam hal pemanfaatan situs web. Uni-Rank menilai popularitas kampus berdasarkan kategori kemristekdikti. Pemanfaatan situs web merupakan variasi kampus dalam melaksanakan kegiatan pembelajaran, seperti pembagian modul, pengumpulan tugas, dan dapat pula sebagai sarana informasi kampus dalam mempublikasikan prestasi apa yang sudah dicapai oleh suatu kampus (Uni-Rank, 2019).

Selain penghargaan yang diterima tahun 2019, UMY memiliki banyak visi jangka pendek yang harus di capai. Dalam mewujudkan tujuan yang unggul dan islami, muda mendunia tersebut, UMY memetakan pengembangan sejak 2015-2040. Pada tahun 2035-2040 pengembangan yang diharapkan oleh UMY adalah menjadi perguruan tinggi yang tidak hanya mengambil keuntungan

semata, akan tetapi terdapat unsur sosial di dalamnya yang didasari oleh caturdharma UMY. Dalam mewujudkan tujuan tersebut pemetaan di buat dalam rencana strategi (renstra), atau perencanaan yang dibuat untuk mencapai tujuan dalam kurun waktu 5 tahunan. Dalam menyusun perencanaan strategik, pelbagai hal yang harus disusun salah satunya yaitu menyusun anggaran yang dibutuhkan selama periode tahunan.

d. Rencana strategis (Renstra) dan rencana operasional (Renop)

Dalam tulisannya Pratolo (2018) mendefinisikan penyusunan anggaran didasarkan pada perencanaan yang sudah ditetapkan terlebih dahulu, mengenai program dan kegiatan yang akan dilaksanakan. Dalam menyusun anggaran, terdapat tiga tingkat waktu dalam menyusun perencanaan anggaran, yaitu:

- 1) Rencana Jangka panjang, yaitu rencana yang dibuat untuk periode 20 tahunan,
- 2) Rencana jangka menengah, yaitu rencana yang dibuat untuk periode 5 tahunan,
- 3) Rencana jangka pendek, yaitu rencana yang dibuat untuk periode 1 tahunan, atau setiap satu taun akan membuat perencanaan untuk menjelaskan lebih rinci rencana 5 tahunan.

Rencana jangka menengah ini yang akan disebut dengan rencana strategik (renstra). Perencanaan yang ada di dalam renstra

ini memuat visi, misi, rencana stretegik, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang bersifat sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing.

Rencana Strategik merupakan rencana yang disusun berdasarkan periode 5 tahunan yang bertujuan untuk mencapai tujuan jangka panjang yang dimiliki oleh suatu organisasi atau dalam hal ini terkhusus pada perguruan tinggi. Dalam menyusun rencana strategik, hal yang menjadi fokus salah satunya adalah penyusunan anggaran. Penyusunan anggaran yang digunakan pada Universitas Muhammadiyah Yogyakarta adalah sistem anggaran berbasis kinerja (Diktilitbang, 2017). Dalam pelaksanaannya, ada faktor-faktor yang harus diperhatikan untuk tercapainya renstra dan renop, yaitu faktor internal dan eksternal. Faktor internal yaitu pendapatan tahun lalu, ekuitas yang dimiliki, jumlah dan kapasitas sumber daya manusia yang dimiliki, sarana prasarana yang ada di perguruan tinggi tersebut.

Renstra yang ada di UMY untuk tahun 2015-2020 adalah menjadi perguruan tinggi yang diakui di kancah internasional. Dalam mencapai tujuan tersebut banyak kegiatan yang dilakukan oleh UMY untuk meningkatkan mutu pendidikan yang ada di UMY itu sendiri. Kegiatan yang dilakukan tersebut disusun dalam rencana jangka pendek atau rencana yang disusun untuk periode tahunan. Rencana tahunan dapat pula disebut dengan Rencana Operasional

(Renop). Renop atau rencana operasional ini merupakan rencana yang disusun untuk menjelaskan rencana strategik secara rinci dan lebih operasional.

Kegiatan yang direncanakan oleh Universitas Muhammadiyah Yogyakarta dari berbagai unit kerja, seperti dosen, staff, Rektor dan sub-unit kerja seperti fakultas dan prodi membutuhkan dana yang harus di anggarkan dan diperhitungkan dengan konsep *money follow function* dan *value for money*, dimana dana yang dikeluarkan harus sesuai dengan fungsinya dan juga dapat dinilai manfaatnya atas pengorbanan yang dikeluarkan . Dalam hal ini perlunya sistem anggaran berbasis kinerja untuk menyusun anggaran berdasarkan kinerja yang dicapai atau *feedback* yang diterima, agar tidak terjadi pengeluaran biaya yang terlalu besar atau lebih kecil dengan hasil yang tidak memuaskan (*budgetary slack*).

4. Sistem anggaran berbasis kinerja

a. Pengertian Anggaran Berbasis Kinerja (ABK)

Anggaran berbasis kinerja merupakan konsep anggaran modern berprinsip *Money Follow Function* dan *Value for Money*, yang bercirikan fitur-fitur berikut:

- 1) *Planning Programming Budgeting Sistem*
- 2) *Outcome Based*
- 3) *Continuous Improvement*

Sistem anggaran berbasis kinerja dapat menjadi pedoman dalam pedoman bekerja, alat koordinasi kerja, dan juga alat pengawasan atau pengendalian.

Suatu sistem penganggaran yang dapat memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan akan terlihat adanya keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan. Sistem penganggaran seperti ini disebut juga dengan Anggaran Berbasis Kinerja (ABK).

Sistem anggaran berbasis kinerja merupakan sistem penyusunan anggaran yang berfokus pada perencanaan kinerja, yang terdiri dari program dan kegiatan yang akan dilaksanakan serta indikator kinerja strategis. UMY memiliki 88 indikator kinerja strategis, yang berasal dari 38 standar mutu (UMY, 2018). Dalam pelaksanaannya akan diadakan monitoring dan evaluasi yang dilakukan setiap enam bulan sekali, yaitu pada pertengahan dan akhir tahun. Monitoring dan evaluasi ini yang akan menghasilkan pertanyaan apakah berhasil atau tidaknya anggaran yang sudah disusun dari sistem anggaran berbasis kinerja. Sehingga, salah satu faktor tercapainya visi dan misi UMY adalah dengan terlaksananya sistem anggaran berbasis kinerja.

b. Ciri Anggaran Berbasis Kinerja (ABK)

Ciri utama penganggaran berbasis kinerja adalah anggaran yang disusun dengan memperhatikan keterkaitan antara :

- 1) pendanaan (*input*),
- 2) keluaran (*output*), dan
- 3) hasil yang diharapkan (*outcomes*) sehingga dapat memberikan informasi tentang efektivitas dan efisiensi pelaksanaan setiap kegiatan

Dalam menyusun sistem anggaran berbasis kinerja perguruan tinggi melakukan evaluasi terhadap kinerja periode sebelumnya. Hal-hal yang menjadi perhatian pada saat evaluasi yaitu menggunakan konsep SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*). Pada konsep tersebut akan dinilai oleh tim yang berasal dari internal PTM yang dianggap sudah mengerti kondisi PTM itu sendiri, maka hasilnya akan lebih objektif. Dalam penilaian tersebut kekuatan yang dimiliki oleh PTM dapat dimanfaatkan untuk membuat tujuan dari perguruan tinggi tersebut tercapai. Setelah melihat kekuatan yang dimiliki, hal lain yang perlu diperhatikan adalah seperti peluang yang bisa diambil dengan kekuatan yang dimiliki. Kemudian melihat kekuatan dan peluang yang dimiliki, ancaman dan kelemahan dari internal itu juga harus diperhatikan untuk mengantisipasi risiko yang mungkin terjadi dari faktor internal (Rangkuti, 1998). Tidak hanya berfokus pada faktor internal, faktor eksternal juga menjadi salah satu penentu suatu visi dapat tercapai. Pada saat rapat evaluasi tersebut perlunya segala hal

dipertimbangkan agar dalam menyusun anggaran periode tahunan dapat berjalan dengan baik.

c. Ruang lingkup ABK

Dalam suatu organisasi terdapat banyak kegiatan yang tiap-tiap kegiatan tersebut memiliki ruang lingkungnya masing-masing. Pada anggaran berbasis kinerja memiliki ruang lingkup seperti:

1. Menentukan Visi dan misi (yang mencerminkan strategi organisasi), tujuan, sasaran, dan target. Penentuan visi, misi, tujuan, sasaran, dan target merupakan tahap pertama yang harus ditetapkan suatu organisasi dan menjadi tujuan tertinggi yang hendak dicapai sehingga setiap indikator kinerja harus dikaitkan dengan komponen tersebut
2. Menentukan Indikator Kinerja. Indikator Kinerja adalah ukuran kuantitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan
3. Evaluasi dan pengambilan keputusan terhadap pemilihan dan prioritas program. Kegiatan ini meliputi penyusunan peringkat-peringkat alternatif dan selanjutnya mengambil keputusan atas program/kegiatan yang dianggap menjadi prioritas
4. Analisa Standar Biaya (ASB). ASB merupakan standar biaya suatu program/kegiatan sehingga alokasi anggaran menjadi lebih rasional.

d. Siklus ABK

Dalam mencapai anggaran yang berdasarkan kinerja, suatu organisasi perlu melakukan langkah-langkah atau yang disebut dengan siklus anggaran berbasis kinerja. jika ingin mencapai suatu tujuan yang berpedoman pada anggaran berbasis kinerja, maka tahap-tahap ini perlu di lakukan dengan baik dan benar. Siklus ABK terdiri dari beberapa tahap (fase) yaitu :

1) Tahap penyusunan anggaran

Tahap ini merupakan tahap dimana anggaran disusun berdasarkan evaluasi periode sebelumnya dan juga berdasarkan dengan kemampuan karyawan dalam mencapai kinerja optimalnya. Anggaran yang disusun tidak hanya berupa anggaran pendapatan, akan tetapi juga anggaran belanja. Dimana setiap kegiatan yang dilakukan memerlukan anggaran yang dapat dinilai berdasarkan indikator kinerja strategik

2) Tahap pengesahan anggaran

Tahap pengesahan, merupakan tahap dimana setiap anggaran yang disusun dikaji oleh suatu tim *assessor* yang memahami keadaan suatu organisasi dan juga memahami skala prioritas penggunaan anggaran. Jika dirasa anggaran yang telah disusun sudah cukup baik dan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan, maka anggaran yang sudah di susun akan di sahkan.

3) Tahap pelaksanaan anggaran

Tahan pelaksanaan merupakan tahap dimana anggaran yang sudah dipisahkan oleh tim *assessor* akan di laksanakan dalam kurun waktu satu tahun.

4) Tahap pengawasan pelaksanaan anggaran

Tahap pengawasan adalah tahap dimana pelaksanaan anggaran akan di awasi dan di evaluasi selama dua kali setahun di awal dan di akhir tahun. Tujuannya adalah agar tidak terjadi kelebihan penganggaran ketika sudah dilapangan dan dijadikan evaluasi untuk penganggaran selanjutnya.

5) Tahap pengesahan perhitungan

Anggaran yang disusun oleh suatu perguruan tinggi tidak hanya anggaran belanja, akan tetapi menyusun anggaran pendapatan dan juga anggaran pendapatan dan transitoris (Diktilitbang, 2017).

- a) Anggaran pendapatan merupakan anggaran yang disusun oleh pejabat yang bertanggungjawab untuk mempertimbangkan pendapatan yang akan di terima pada suatu periode.
- b) Anggaran pendapatan dan transitoris merupakan anggaran yang didapatkan dari pembayaran SPP mahasiswa dan juga uang bangunan yang di bayarkan oleh mahasiswa untuk keperluan pengembangan fasilitas dari perguruan tinggi tersebut.
- c) Anggaran belanja merupakan anggaran yang disusun untuk mempertimbangkan pengeluaran belanja yang dibutuhkan dalam suatu periode. Dalam menyusun anggaran belanja,

penggunaan skala prioritas sangat diperlukan agar tidak terjadi *over budgeting*.

Belanja adalah semua pengeluaran oleh bendahara umum yang mengurangi saldo anggaran lebih (SAL) dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh perguruan tinggi. Sedangkan beban ialah kewajiban perguruan tinggi yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih (Ulum and Sofyani, 2016).

e. Kelebihan dan kelemahan ABK

Dalam menerapkan anggaran berbasis kinerja manfaat yang dapat di dapatkan berupa pengalokasian dana dapat dilakukan secara optimal, dapat pula menjadi tolok ukur keberhasilan suatu unit kerja, dan juga dapat mempermudah pendelegisian wewenang dalam mengambil keputusan.

Selain manfaat, anggaran berbasis kinerja juga memiliki kekurangan seperti tidak semua hasil kerja dapat di ukur secara kuantitatif, beberapa risiko-risiko yang mungkin terjadi seperti penggelembungan anggaran yang bisa saja dilakukan oleh karyawan.

Budgetary slack merupakan tindakan bawahan yang mengecilkan kapasitas produktifnya ketika bawahan diberi kesempatan untuk menentukan standar kinerjanya (Suhartini, Riadi and Sari, 2015). Pada penelitian ini senjangan anggaran (*budgetary slack*) dinilai sebagai perbedaan antara anggaran yang diajukan

dengan anggaran yang sesuai dengan estimasi terbaik bagi perguruan tinggi. Berdasarkan pengertian terkait *budgetary slack*, Dunk (1993) mengklasifikasikan karakteristik *budgetary slack* sebagai berikut:

- 1) Standar dalam anggaran tidak mendorong peningkatan produktivitas.
- 2) Anggaran secara mudah untuk diajukan.
- 3) Tidak terdapatnya batasan-batasan yang harus diperhatikan terutama batasan yang ditetapkan untuk biaya.
- 4) Anggaran tidak menuntut hal khusus.
- 5) Anggaran tidak mendorong terjadinya efisiensi.
- 6) Target umum yang diterapkan dalam anggaran mudah untuk dicapai.

Dalam penyusunan anggaran tidak serta merta akan disetujui oleh penyedia anggaran. Dalam hal ini bendahara umum yang ada di tingkat tertinggi perguruan tinggi, merupakan seseorang yang akan memberikan dana yang sudah di setujui oleh tim. Tim tersebut merupakan tim yang dibentuk oleh suatu perguruan tinggi, yang memahami sistem anggaran berbasis kinerja, kemudian memahami skala prioritas dalam menyusun anggaran dan juga memahami kemampuan dan kelemahan yang dimiliki oleh perguruan tinggi tersebut (Diktilitbang, 2017). Pada praktiknya, penyusunan

anggaran tidak selalu berjalan dengan lancar, dan mendapatkan persetujuan dari tim *assessor* tersebut.

Oleh sebab itu, perlunya penilaian kapasitas terhadap individu dalam menentukan tingkat kinerja yang dapat dicapai merupakan hal yang harus diperhatikan dengan baik. Agar penentuan anggaran dapat dicapai dengan hasil kinerja yang sesuai dengan anggaran yang sudah di tentukan.

Selain *budgetary slack*, pada penyusunan anggaran yang dilakukan oleh setiap divisi memungkinkan terjadinya *mark up* anggaran. *Mark up* anggaran (pengerembungan anggaran) merupakan usaha seseorang dalam meninggikan anggaran yang disusun dengan membuat kegiatan fisik atau non fisik (Ubaidillah & Arumsari, 2018).

Dalam beberapa kasus, penerapan anggaran berbasis kinerja yang ada pada instansi pemerintahan, terdapat kelemahan pada tidak terdapatnya indikator untuk mengukur pencapaian target penyediaan layanan yang digunakan dalam perencanaan, serta tidak adanya kaitan dengan indikator target dalam anggaran tahunan yang berbasiskan kinerja (Utari, 2009). Dalam Kepmendagri No 29 Tahun 2002, DPRD (pihak legislatif) menetapkan KUA (Kebijakan Umum Anggaran) yang berfungsi sebagai panduan kebijakan umum bagi eksekutif dalam menyusun rancangan anggaran (RAPBD).

Sementara, dalam Permendagri No 13 Tahun 2006, DPRD mengeluarkan KUA. Kebijakan Umum Anggaran (KUA) membatasi eksekutif dalam penyusunan rancangan anggaran sampai batas rincian yang mungkin tidak realistis atau tidak praktis. Hasilnya, rancangan anggaran yang dihasilkan akan terlihat berbeda dengan dokumen perencanaan, sehingga menyebabkan konflik antara DPRD dan Eksekutif.

Keterbatasan di atas tidak berpengaruh pada perguruan tinggi, khususnya perguruan tinggi swasta. Dimana kebijakan yang diambil pada perguruan tinggi berbeda dengan yang ada di instansi pemerintahan. Kebijakan yang diambil di perguruan tinggi, merupakan kebijakan yang ditetapkan oleh prinsipal dengan mempertimbangkan peraturan yang berlaku. Pada perguruan tinggi Muhammadiyah Yogyakarta terdapat 88 indikator kinerja strategis, yang berasal dari 38 standar mutu (UMY, 2018). Indikator tersebut dapat dijadikan indikator tercapainya suatu anggaran berbasis kinerja.

5. *Money Follow Function*

Money Follow Function merupakan sebuah konsep desentralisasi fiskal. Dimana konsep desentralisasi fiskal ini sudah diterapkan di berbagai negara di dunia. Desentralisasi merupakan pengalihan wewenang dan tanggung jawab untuk fungsi-fungsi publik dari

pemerintah pusat ke organisasi pemerintah subordinat atau semi-independen atau sektor swasta (Litvack and Seddon, 2002).

Desentralisasi fiskal ini merupakan model desentralisasi yang menunjukkan tentang hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Sebagai salah satu instrumen kebijakan, Desentralisasi fiskal memiliki tujuan, yang antara lain (Mardiasmo, MBA and Akt, 2009):

- a. Mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (*vertical fiscal imbalance*) dan antar daerah (*horizontal fiscal imbalance*).
- b. Meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antar daerah.
- c. Meningkatkan efisiensi peningkatkan sumber daya nasional.
- d. Tata kelola, transparan, dan akuntabel dalam pelaksanaan kegiatan pengalokasian transfer ke daerah yang tepat sasaran.

Secara konseptual, desentralisasi fiskal dapat didefinisikan sebagai suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan yang dilimpahkan (Khusaini, 2006).

6. *Value for money*

- a. Pengertian

Value for money merupakan konsep dimana terdapat 3 prinsip yang dijalankan dengan seimbang dalam melakukan penganggaran. Ketiga prinsip tersebut yaitu ekonomi, efektif, dan efisien (Mardiasmo, 2002). Ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah. Efisiensi berarti bahwa penggunaan dana masyarakat (*public money*) tersebut dapat menghasilkan *output* yang maksimal (berdaya guna). Efektivitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik (Hamsiah, 2019).

Konsep *value for money* merupakan konsep yang ditetapkan atas dasar tuntutan transparansi dan akuntabilitas dalam melaksanakan aktivitas. Kemudian, konsep ini juga merupakan konsep yang digunakan untuk mengelola organisasi sektor publik. Pada kasus ini, perguruan tinggi merupakan organisasi sector public yang dapat diterapkan dengan konsep ini yaitu *value for money* dan juga konsep *money follow function*.

Di dalam Al-Qur'an dijelaskan dalam Q.S Al-Isra':26-27 yang berbunyi, sebagai berikut:

وَأْتِ ذَا الْقُرْبَىٰ حَقَّهُ وَالْمِسْكِينَ وَابْنَ السَّبِيلِ وَلَا تُبَذِّرْ تَبْذِيرًا

Artinya:

“Dan berikanlah kepada keluarga-keluarga yang dekat akan haknya, kepada orang miskin dan orang yang dalam perjalanan dan janganlah kamu menghambur-hamburkan (hartamu) secara boros”

Dari ayat diatas berbunyi bahwa janganlah kamu menghambur-hamburkan hartamu secara boros. Artinya dalam setiap pengeluaran baik dalam bentuk apapun janganlah mengeluarkannya tanpa perencanaan yang jelas. Apabila tidak direncanakan dengan matang, maka kemungkinan harta yang dikeluarkan tidak efektif dan tidak efisien. Kemudian, konsep ekonomi yang ada pada *value for money* adalah apabila biaya yang dikeluarkan sudah sangat kecil, baru dapat dikatakan bahwa konsep *value for money* berhasil diterapkan (*Al-Qur'an dan terjemahannya*, 2015).