

LEMBAGA SWADANA SEBAGAI SUATU MODEL PENGELOLAAN KEUANGAN*

Arifin P. Soeria Atmadja

Indische Comptabiliteitswet dan Keppres No. 16/1994 tentang pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sudah tidak dapat lagi mengantisipasi perkembangan kelembagaan dan sistem keuangan negara. Di pihak lain pembangunan di berbagai bidang telah membawa dampak positif dan mempengaruhi bidang-bidang lain yang terkait. Untuk keberhasilan pembangunan bidang-bidang tersebut sudah barang tentu memerlukan pendanaan yang tidak sedikit. Oleh karena itu Lembaga Swadana merupakan suatu alternatif yang perlu diberikan otonomi dan secara khusus diatur dalam undang-undang.



I. Pendahuluan

Pembangunan nasional yang dilaksanakan oleh Bangsa Indonesia bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur yang merata material dan spriritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.¹

Untuk mencapai tujuan tersebut di atas dengan sebaik-baiknya dan sejalan dengan tahap-tahap keberhasilan pembangunan yang telah dicapai pada dewasa ini, masih terdapat sarana dan prasarana yang belum turut menunjang secara penuh, sehingga usaha pembangunan nasional yang mencakup upaya peningkatan semua segi kehidupan bangsa masih perlu dipacu agar pada tahap tinggal landas kelak dapat berjalan seiring dengan hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai, bahkan diharapkan dapat pula mengantisipasi

* Disampaikan pada Seminar Nasional Keuangan Negara II, dalam rangka Dies Natalies Universitas Indonesia ke-XLII, Depok, 28 Februari 1991.

kebutuhan pembangunan jangka panjang selanjutnya.

Di bidang keuangan negara prasarana atau perangkat lunak yang ada pada waktu ini masih belum memadai, hal ini disebabkan karena landasan peraturan perundang-undangnya masih dilandaskan pada kondisi kolonial, yakni *Indische Comptabiliteitswet (ICW 1925)*, meskipun di sana sini secara fragmentaris telah dilakukan perubahan-perubahan, namun hal tersebut masih didasarkan pada kebutuhan akan praktek dan pemikiran pragmatis serta tidak dilakukan secara konseptual.

Dengan adanya perkembangan dan peningkatan kegiatan pemerintah baik yang bersifat rutin maupun pembangunan yang tidak mungkin terlepas dari jalur pembiayaan melalui anggaran rutin atau anggaran pembangunan, menghendaki adanya peninjauan kembali peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara yang berlaku pada waktu ini karena sudah tidak dapat mengantisipasi kondisi yang dikemukakan tersebut di atas.

Adanya lembaga-lembaga atau instansi pemerintah tertentu yang karena fungsinya atau kebutuhan masyarakat yang menghendakinya, menimbulkan permasalahan baru dalam pengelolaan keuangan negara yang merupakan sumber pembiayaan aktivitasnya.

Di bidang pendidikan tinggi, pelayanan kesehatan masyarakat maupun lembaga-lembaga penelitian atau pengkajian, permasalahan mengenai keuangan negara yang merupakan penerimaan dari lembaga-lembaga tersebut timbul dengan berbagai aspek baik positif maupun negatif. Adanya peningkatan frekuensi kegiatan, perubahan kondisi serta semakin tingginya kualitas jasa maupun barang yang dibutuhkan masyarakat pada waktu ini di satu pihak, dan sistem pengelolaan keuangan negara yang tidak mendukung atau sejalan dengan keadaan di lain pihak, telah menempatkan instansi atau lembaga pemerintah tertentu, seperti rumah-rumah sakit, Perguruan Tinggi Negeri atau Pusat-pusat penelitian pada posisi yang tidak menguntungkan baik dilihat dari sudut Lembaga Pemerintah itu sendiri maupun dari sudut kepentingan masyarakat sebagai pemakai jasa.

II. Ketidakpastian dan Pragmatisme

Anggaran Negara yang merupakan keuangan negara yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada waktu ini masih dikelola berdasarkan *Indische Comptabiliteitswet (ICW 1925)* dan Keputusan Presiden No. 16 Tahun 1994, tentang pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Keppres 16/1994) serta berbagai Peraturan Perundang-

adaan pasal 1 dan pasal 2 dari setiap Undang-Undang APBN yang secara periodik mengintrodusir struktur anggaran negara menjadi *anggaran rutin* dan *anggaran pembangunan* masih dapat dipermasalahkan baik dari segi yuridis maupun dari segi substansinya. Dari segi yuridis keberlakuan adagium "lex posterior derogat lex priori" dari pasal 13 setiap Undang-Undang APBN terhadap pasal-pasal yang berlaku dalam ICW 1925 secara teoritis tidak berlaku. Hal ini disebabkan karena Undang-Undang APBN tidak bersifat mengikat umum atau hanya merupakan undang-undang dalam arti formil sebagaimana dikatakan oleh A.M. Donner sebagai berikut:

"Het vastellen van een begroting is geen stellen van regels; het is het geven van een reeks vergunningen om voor de in begrotingsposten vermelde doeleinden uitgaven te doen tot de daarin genoemde bedragen. De begroting bevat de toekenning van kredieten. Derijksbegroting is het voorbeeld van een wet in formele zin, die geen wet in materieel is geen regelling maar een reeks van beschikkingen")²

lebih jauh pendapat A.M. Donner ini diperkuat atau mungkin didasarkan pada dua arresten dari Hoge Raad H.R. 5 Oktober 1894, W. 1058 dan H.R. 8 Mei 1877, W. 4119 yang pada dasarnya menetapkan bahwa undang-undang APBN tidak mempunyai kekuatan mengikat umum serta tidak dapat dijadikan dasar hak untuk menggugat bagi pihak ketiga (geen voerderingsrecht voor een derden kan ontstaan).³

Oleh karena itu atas dasar interpretasi dan konstruksi yuridis terhadap kedua Undang-undang tersebut, ICW 1925 dan undang-undang APBN, dapat disimpulkan bahwa struktur anggaran yang dicantumkan dalam undang-undang APBN yang ditujukan untuk merubah ICW 1925, ditinjau dari sudut Ilmu (teori) Hukum tidak mempunyai landasan hukum yang kuat. Sebagai akibat dari keadaan tersebut dapat dikatakan bahwa sampai saat ini masih terdapat dualisme hukum⁴ dibidang peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengurusan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang berasal dari APBN, yakni ICW 1925 disatu pihak dan Keppres 16/1994 dilain pihak.

Selanjutnya dari segi substansi struktur anggaran negara yang membagi anggaran negara kedalam dua jenis anggaran, "anggaran rutin" dan anggaran

² Donner, A.M. "Handboek van het Nederlandse Staatsrecht", Cet. ke 11, Zwolle, 1984 hal. 504 s/d 505.

³ Loc. Cit.

⁴ Soeria Atmadja, Arifin, "Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara", Suatu Tinjauan

pembangunan", masih belum jelas kriteria apa yang digunakan untuk membedakan kedua jenis anggaran tersebut. Didalam anggaran rutin kita jumpai mata anggaran 210 untuk keperluan sehari-hari perkantoran, selanjutnya untuk mata anggaran yang sama terdapat pula dalam anggaran pembangunan. Oleh karena itu sukar memberikan definisi yang konsisten antara "anggaran rutin" dan "anggaran pembangunan". Hal yang sama dikemukakan pula oleh Naomi Caiden & Aaron Wildavsky⁵ dengan mengutip ungkapan Waterston sebagai berikut:

"... capital expenditures may be nondevelopmental, and current expenditures may be developmental ...".

Dalam laporan second Workshop on Problems of Budget Reclassification and Management pada Economic Commission for Asia and the Far East (ECAFE) Region 1957 telah diadakan diskusi mengenai masalah Klasifikasi anggaran tersebut yang antara lain dikemukakan sebagai berikut:

"The Workshop concluded that there are at least three major difficulties in the elusive problem of establishing some consistent principles of definition. First, it is difficult to be specific about the content of economic expansion itself to define, in other words, those goods and services whose increase constitutes a process of economic growth. Secondly, even if such a definition were possible, it would be difficult to precise about the impact of different kinds of activities and expenditures on economic growth. Thirdly the significance to economic growth of different type of expenditures varies from country to country and between different periods in the same country".⁶

Selanjutnya workshop tersebut menyarankan sejumlah pendekatan yang bervariasi dalam tingkat kehalusan bahasa dan pengertian yang antara lain berbunyi sebagai berikut:

"First, development expenditures should be defined to include all outlays, both current and capital, under 'development' heads covering a wide range of activities whose impact on economic expansion is either direct or indirect, - e.g., education, health and housing as well as the production of goods. Second, emphasis should be placed on new development only. Third, as the aim is to distinguish between outlays whose impact on the productive capacity of the economy is relatively

⁵ Caiden, Naomi & Wildavsky, "Planning and Budgeting in Poor Countries", New York 1974, hal. 92.

⁶ United Nations. Technical Assistance Administration, Budget Management: Report of the Workshop on Problems of Budget Reclassification and Management in the ECAFE Region, Bangkok, Sen. 3-10

direct and readily apparent and those which are not - development expenditures may be held to comprise 'only outlays which result in a direct increase in the output of tangibles ...'.⁷

Meskipun batasan anggaran pembangunan dan anggaran rutin (current expenditures) masih dapat dipermasalahkan namun setidaknya-tidaknya dapat dijadikan patokan dalam memberikan perbedaan dan pengelompokan jenis anggaran tersebut. Ketidakjelasan kriteria antara anggaran rutin dan anggaran pembangunan dapat mempersulit penyusunan anggaran disamping terdapatnya kemungkinan duplikasi anggaran terhadap obyek anggaran yang sama. Mungkin pendekatan secara organisatoris dan fungsional dapat dilakukan bersamaan dengan menggunakan struktur anggaran berdasarkan pengelompokan kebutuhan secara makro yakni belanja untuk pegawai, belanja untuk barang dan investasi. Hal ini selain ditujukan pada peningkatan efisiensi penggunaan dana anggaran negara, juga mengurangi kecenderungan memproyeksikan setiap kegiatan yang seharusnya dapat dilakukan secara *ex officio*. Secara pragmatis dan dalam keadaan tertentu apa yang telah dilaksanakan pada APBN selama ini, baik ditinjau dari segi yuridis tidak menimbulkan masalah, demikian pula dari sudut substansinya, namun bilamana hal ini berlangsung lama ia akan mempunyai dampak ketidakpastian hukum maupun pengertian jenis anggaran negara itu sendiri.

2.1. Pengelolaan Anggaran Negara

Pengelolaan anggaran negara pada waktu ini sebagaimana telah dikemukakan terdahulu masih dilandaskan ICW 1925 dan Keppres 16/1994. Dengan perkembangan keadaan dimana frekuensi pendanaan, kuantitas anggaran maupun kualitas obyek dari anggaran bertambah besar dan kompleks, dibandingkan dengan keadaan pada ICW 1925 diundangkan, kiranya beberapa prinsip atau azas pengelolaan anggaran pada waktu ini perlu dipertimbangkan keberlakuannya. Azas yang terkandung dalam pasal 28 ICW 1925, dimana kredit yang disediakan dalam anggaran tidak boleh ditambah atau dinaikkan, baik secara langsung maupun tidak langsung karena adanya suatu keuntungan bagi negara, untuk beberapa keadaan atau kasus tertentu sudah perlu ditinjau kembali keberlakuannya mengingat bahwa dengan meningkatnya jumlah instansi atau Lembaga Pemerintah yang melayani masyarakat serta kecepatan dan kesempurnaan pelayanan yang dituntut oleh masyarakat terhadapnya perlu adanya penyesuaian dan usaha untuk mengantisipasi perkembangan ter-

sebut.

Demikian pula sistem administrasi keuangan pada instansi-instansi tertentu tersebut perlu pula mendapat perhatian dalam menyesuaikan fungsinya yang semakin memerlukan kecepatan dan peningkatan mutu pelayanannya. Di beberapa negara seperti Amerika Serikat, Inggris dan Malaysia pengelolaan anggaran negara dari Lembaga-Lembaga tertentu telah diatur secara tersendiri, dengan memberikan kemungkinan dapat berkembang secara mandiri sepanjang yang terkait dengan tugas-tugas operasionalnya.

Dalam "Arahan Perbendaharaan" semacam Undang-Undang perbendaharaan negara di Malaysia kemungkinan pengelolaan secara khusus untuk lembaga-lembaga tertentu diatur secara jelas. Hal ini dapat dilihat dari "Arahan Perbendaharaan"⁸ yang berbunyi sebagai berikut:

- (i) Bahwa segala hasil dari pada apa-apa juapun hendaknya dimasukkan kedalam kumpulan wang disatukan (kas Negara sic.), dan tiada apa-apa pembayaran boleh dibuat dari pada kumpulan wang itu kecuali apabila diperuntukan sebanyak yang ditetapkan bagi maksud-maksud tertentu telah dibenarkan oleh Undang-undang.
- (ii) Bahwa apa-apa wang yang telah diuntukkan bagi sesuatu maksud yang khusus hendaknya diserahkan balik kepada kumpulan yang disatukan sekiranya tidak dibelanjakan bagi maksud tersebut dalam tempoh yang dibenarkan baginya; dan
- (iii) Bahwa akaun awam hendaknya diperiksa oleh Juruaudit Negara dan laporannya mestilah dibentangkan dalam Dewan Perundangan yang dipilih."

Perkara 97 (pasal 97 sic.) Akta Acara Kewangan tersebut diatas secara jelas memberikan kemungkinan penyimpangan dari azas "Universitas" dalam ICW 1925 yang pada dasarnya memberikan kemungkinan menggunakan keuangan negara secara langsung untuk pengeluaran yang bersifat operasional.

2.2. Lembaga Swadana sebagai suatu alternatif

Pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah diperbagai bidang telah membawa dampak pada sektor tertentu yang secara positif mempengaruhi pula bidang-bidang lainnya yang terkait. Bidang Pendidikan Tinggi, Penelitian maupun pelayanan kesehatan kepada masyarakat merupakan salah satu sektor yang strategis bagi kelanjutan kehidupan bangsa pada masa yang

akan datang. Untuk keberhasilan pembangunan bidang-bidang tersebut sudah barang tentu memerlukan pendanaan yang tidak sedikit, sedang dilain pihak dana yang tersedia secara langsung melalui APBN terbatas, meskipun setiap Pelita anggaran pembangunan yang disediakan untuk sektor-sektor tersebut diatas selalu meningkat. Untuk pendidikan tinggi sarana dan prasarana belajar dalam tahun anggaran 1988/1989 dan dalam tahun 1989/1990 telah dibangun ruang perkuliahan seluas 255.727 meter persegi, ruang laboratorium seluas 45.452 meter persegi, demikian pula pengadaan buku-buku ilmiah bagi perpustakaan telah pula ditambah jumlahnya setiap tahun anggaran.

Kebijaksanaan pengembangan Ilmu Pengetahuan, teknologi dan penelitian sama halnya dengan pengembangan dalam Pelita IV maka dalam Pelita V telah dilanjutkan dan ditingkatkan kemampuannya. Dana yang berasal dari anggaran rutin cukup besar untuk mengantisipasi kebutuhan sektor ini tampaknya sukar untuk diatasi dengan hanya mengandalkan anggaran yang langsung dibebankan pada APBN. Pada Sektor kesehatan masyarakat hal yang sama telah dilakukan pula oleh Pemerintah guna meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat. Jumlah rumah sakit, Puskesmas sampai kepada Balai-Balai pengobatan, demikian pula tenaga dokter dan para medis dari tahun ketahun menunjukkan peningkatan yang tentunya hal ini membebani anggaran pembangunan yang cukup besar.

Guna membiayai peningkatan seyogyanya perlu dipikirkan pendanaan maupun sistemnya yang dapat memadai lembaga-lembaga pemerintah tersebut dalam melaksanakan fungsinya.

Mengingat dana yang dialokasikan melalui APBN khususnya dalam rangka pelaksanaan rutin bagi lembaga-lembaga tertentu pemerintah belum memadai, sedangkan dilain pihak Lembaga-lembaga tersebut mempunyai potensi untuk menggali penerimaannya sendiri guna melaksanakan fungsinya secara operasional, maka perlu dikaji kembali keberlakuan asas Universalitas yang terkandung dalam pasal 28 ICW 1925, yang melarang penggunaan dana secara langsung dari suatu penerimaan. Tentunya penggunaan dana oleh lembaga-lembaga tertentu yang berasal dari penerimaan sendiri sebagai akibat penjualan jasa atau barang harus terkait pada peningkatan mutu pelayanannya. Dalam kaitan pemanfaatan dana tersebut Robert D. Lee & Ronald W. Johnson⁹ mengartikannya sebagai penggunaan "special assessment fund", dimana tujuan penggunaannya terbatas untuk hal-hal sebagai berikut:

"Special assessment funds account for particular improvement in ser-

vices for specific beneficiaries The proceeds of per foot charge for sidewalk replacement in front of one's home would be accounted for in a special fund of this type".

Dengan terbatasnya tujuan penggunaan dana yang diperoleh Lembaga Pemerintah tertentu perlu pula dipikirkan kriteria baik dari dana yang diperoleh, maupun penggunaannya, serta lembaga yang bagaimana yang dapat diberikan status sebagai lembaga yang dapat mengelola keuangannya sendiri atau lembaga swadana tersebut?

a. Kriteria Lembaga Swadana

Lembaga Pemerintah tertentu yang dapat diberikan status sebagai lembaga swadana adalah lembaga pemerintah yang bergerak dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat banyak dan tidak berusaha untuk mencari keuntungan. Pelayanan yang dilakukan oleh suatu lembaga swadana adalah pelayanan yang dapat meningkatkan kesejahteraan kepada masyarakat umum, pelayanan di bidang pendidikan atau Universitas, lembaga-lembaga penelitian ilmu pengetahuan atau pelayanan di bidang kesehatan seperti rumah sakit.

Lembaga swadana bukan merupakan suatu unit usaha yang mencari keuntungan, jadi bukan merupakan perusahaan. Di dalam konteks struktur organisasi pemerintahan dan anggaran negara, lembaga swadana merupakan bagian anggaran dari Departemen atau Lembaga Pemerintah Non Departemen yang membawahnya dan karenanya iapun merupakan badan hukum publik, bukan badan hukum perdata. Oleh karena itu keterkaitannya dengan keuangan negara sangat erat bahkan tidak dapat dipisahkan dari keuangan negara. Sebagai akibat lanjut dari status hukum lembaga swadana tersebut, maka penerimaan yang dilakukan oleh lembaga swadana adalah penerimaan negara.

Sebagai penerimaan negara, penghasilan yang diterima oleh lembaga swadana harus pula tercermin dalam anggaran negara atau APBN. Meskipun penerimaan bukan pajak yang termasuk ke dalam kategori keuangan negara, namun penerimaan dari kegiatan operasionalnya, seperti pelayanan terhadap masyarakat diberlakukan ketentuan khusus dalam prinsip pengelolannya, yakni tidak memberlakukannya prinsip Universalitas (*universaliteits beginsel*). Jadi terhadap penerimaan yang berasal dari kegiatan operasionalnya, seperti pelayanan terhadap masyarakat tersebut, lembaga swadana dapat menggunakannya secara langsung, sehingga tidak perlu disetorkan kepada kas negara.

Adapun pertimbangan dari penyimpangan terhadap prinsip universalitas ini adalah bahwa dalam kegiatan operasional dari lembaga swadana tersebut

menjamin terselenggaranya pelayanan terhadap masyarakat lebih cepat dan baik mutu-mutunya. Mengingat penerimaan lembaga swadana merupakan penerimaan anggaran negara, maka pengeluarannya pun merupakan pengeluaran anggaran negara. Dan terhadapnya berlaku tatacara dalam ketentuan-ketentuan umum bagi APBN dengan pengecualian keberlakuan prinsip universalitas sebagaimana telah dikemukakan diatas. Yang tidak termasuk ke dalam penerimaan operasional bagi lembaga swadana adalah pajak, sewa rumah, angsuran pembelian kendaraan bermotor, angsuran pembelian rumah dinas/negeri dan penerimaan lain sejenisnya yang tidak berasal dari pelaksanaan operasional. Selanjutnya suatu badan/lembaga pemerintah yang dapat diberikan status sebagai lembaga swadana, harus pula memenuhi persyaratan bahwa badan atau lembaga pemerintah mempunyai penerimaan operasional sendiri dan dapat berdikari dibidang pelaksanaan tugas-tugas operasionalnya. Dimaksudkan dengan badan swadana tersebut dapat berupa instansi, kantor, satuan kerja atau otorita yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Sebagai contoh suatu Lembaga Perguruan Tinggi Negeri atau Universitas Negeri dapat diberikan status sebagai lembaga swadana, demikian pula lembaga-lembaga penelitian yang memberikan jasa-jasa penelitian kepada masyarakat. Termasuk kedalam instansi, satuan kerja yang dapat diberikan status lembaga swadana dapat pula berupa rumah sakit, yang terhadap pelaksanaan tugas operasionalnya diberi imbalan oleh masyarakat berupa biaya pengobatan baik inpatient maupun outpatient services. Didalam melaksanakan tugas operasionalnya baik itu berupa perguruan tinggi/universitas, lembaga-lembaga penelitian atau rumah sakit tentunya ditetapkan pula tarif terhadap pelayanan yang diberikannya. Hal ini penting dilakukan guna menghitung anggaran pendapatan operasional yang diterimanya agar dapat tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Penetapan tarif jasa atau harga satuan barang dari Lembaga Swadana memerlukan persetujuan dari Departemen atau Lembaga yang membawahi lembaga swadana yang bersangkutan.

b. Tatacara Pengelolaan Keuangan Lembaga Swadana

Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu, anggaran penerimaan dan pengeluaran dari lembaga swadana adalah merupakan bagian dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dari Departemen atau Lembaga yang membawahi lembaga swadana yang bersangkutan. Oleh karena itu rencana penerimaan sebagai akibat imbalan jasa atau barang yang diberikan oleh lembaga swadana tersebut maupun rencana pengeluarannya harus pula tercermin secara

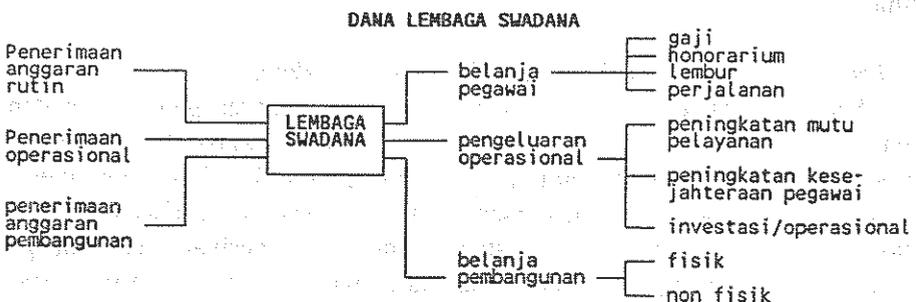
garan pembangunan yang bersumber pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Untuk penerimaan yang berasal dari pelaksanaan operasional yang secara rutin diterima dari masyarakat sebagai imbalan pelayanan yang diberikan oleh lembaga swadana, perencanaannya digabungkan dengan penerimaan rutin ke dalam daftar isian kegiatan (DIK) yang setiap tahun anggaran diajukan kepada Departemen atau Lembaga yang membawahinya untuk mendapat persetujuannya. Dalam DIK yang memuat juga anggaran lembaga swadana memuat antara lain hal-hal sebagai berikut:

- Jumlah seluruh penerimaan operasional yang akan diterima disertai keterangan atau penjelasan mengenai jenis penerimaan operasionalnya serta perhitungannya.
- Jumlah dana yang diterima dari kas negara dalam bentuk anggaran rutin baik untuk keperluan belanja rutin pegawai maupun untuk belanja rutin non pegawai.
- Semua kegiatan yang akan dilaksanakan dan jumlah seluruh pengeluaran.

Adapun maksud dari pada pemuatan rencana kegiatan lembaga swadana tersebut adalah dalam rangka tertib anggaran dan sebagai dasar pelaksanaan kegiatannya yang sudah mendapat persetujuan Menteri/Ketua dari Departemen/Lembaga yang membawahinya dan pengesahan yang dilakukan oleh Menteri Keuangan.

Didalam hal lembaga swadana melakukan pengeluaran yang digunakan untuk pegawai seperti gaji, honorarium lembur dan lain-lain belanja pegawai serta perjalanan dinas dalam rangka pelaksanaan operasionalnya, mengingat bahwa penerimaan operasionalnya tersebut merupakan penerimaan anggaran maka terhadapnya berlaku standar ketentuan yang berlaku umum bagi instansi Pemerintah. Jalur penggunaan dana dari lembaga swadana secara skematis dapat digambarkan sebagai berikut:



Dalam melaksanakan tugas operasionalnya harus didasarkan pada DIK yang telah disetujui oleh Departemen/Lembaga yang bersangkutan dengan tarif pelayanan yang telah ditetapkan terlebih dahulu, dan setiap perubahan tarif harus terlebih dahulu disetujui oleh Departemen/Lembaga terkait, dan hal itu dimuat dalam DIK Lembaga Swadana yang bersangkutan. Untuk setiap penerimaan imbalan pelayanan perlu dikeluarkan tanda terima dan dilakukan penatausahaan dan pembukuan sebagaimana yang berlaku dalam bidang perbendaharaan negara. Demikian pula penyimpanan penerimaan operasional dilakukan secara *ex officio* pada bank-bank pemerintah atau lembaga keuangan yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan.

Terhadap pelaksanaan operasional yang telah ditetapkan dalam DIK lembaga swadana bertanggungjawab terhadap tercapainya penerimaan yang telah direncanakan dalam DIK, sehingga dengan demikian selayaknyalah lembaga swadana tidak dapat mengajukan anggaran tambahan bagi menutupi kekurangan yang disebabkan karena tidak tercapainya penerimaan operasional yang ditetapkan dalam DIK yang dibuatnya. Oleh karena itu didalam penyusunan rencana operasional dari lembaga swadana perlu perencanaan komprehensif. Dalam penyusunan anggaran sebuah perguruan tinggi umpamanya, Stephen J. Knezevich¹⁰ mengatakan ada tiga langkah yang harus diambil dalam penyusunannya, yaitu:

- (1) the determination of the educational program for the period in question,
- (2) the estimate of expenditures necessary to realize the program, and
- (3) the estimate of revenues or receipts anticipated from local, state or federal sources.

Langkah-langkah tersebut yang juga disebut sebagai "fisco educational planning", bila kita kaitkan dengan kemungkinan tidak diberikan anggaran tambahan bagi pengeluaran operasional yang telah dituangkan dalam DIK, perlu dipertimbangkan kesanggupan riil penerimaan operasional yang dituangkan dalam perencanaan. Data yang mungkin dapat menolong penyusunan rencana tersebut adalah penatausahaan dan pembukuan dari setiap penerimaan operasional dan pengeluaran operasional. Selanjutnya bilamana suatu lembaga swadana pada akhir tahun anggaran mempunyai saldo lebih, maka sebagai imbalan dari tidak diperkenalkannya mengajukan tambahan bagi pengeluaran operasional bilamana penerimaan operasional tidak dapat menutupi kebutuhan, maka saldo lebih dana swadana tersebut pada akhir tahun ang-

garan dapat langsung dipergunakan. Dan demi tertibnya pelaksanaan anggaran dari suatu lembaga Swadana, saldo lebih tersebut itu pun harus tercantum dalam DIK tahun anggaran tahun berikutnya sehingga dapat diketahui kemampuan keuangan dari lembaga Swadana tersebut disamping bagi pemeriksaan oleh aparat pengawasan fungsional internal maupun eksternal.

III. Kesimpulan dan Saran

1. Indische Comptabiliteitswet dan Keputusan Presiden No. 16 Tahun 1994, tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara pada waktu ini tidak dapat lagi mengantisipasi perkembangan kelembagaan dan sistem keuangan negara yang terjadi akibat pembangunan.
2. Terbatasnya dana yang dapat disalurkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan adanya potensi masyarakat untuk membiayai instansi, Lembaga-lembaga tertentu secara langsung, menimbulkan keinginan dari instansi, lembaga-lembaga pemerintah tertentu tersebut menggunakan secara bebas penerimaannya.
3. Adanya gejala keinginan masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang lebih baik dan cepat dari Lembaga-lembaga atau instansi pemerintah tertentu baik di bidang pendidikan, kesehatan maupun penelitian atau pengkajian.
4. Untuk mengantisipasi hal-hal tersebut diatas pada khususnya dan pengelolaan keuangan negara pada umumnya perlu segera diterbitkan undang-undang Perbendaharaan Negara yang baru pengganti Indische Comptabiliteitswet dan Keputusan Presiden No. 16 Tahun 1994, tentang pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
5. Lembaga Swadana sebagai instansi atau lembaga pemerintah tertentu yang memberikan pelayanan jasa dan atau barang kepada masyarakat perlu diberikan otonomi agar secara khusus diatur di dalam undang-undang perbendaharaan Negara yang akan datang.

Ilmu yang bermanfaat menuntut kesabaran,
pengorbanan dan keikhlasan.