

PENYUSUNAN ANGGARAN DALAM ERA *NEW PUBLIC MANAGEMENT*: IMPLEMENTASINYA DI INDONESIA

Novita Indrawati

**Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Riau Pekanbaru
Mahasiswa Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung**

Abstract

New Public Management (NPM) adalah sebuah konsep manajemen publik/pemerintahan baru, yang menerapkan praktik kerja sektor privat ke sektor publik untuk menciptakan efisiensi dan efektifitas kinerja pemerintah daerah sehingga akan tercipta kesejahteraan masyarakat. Ide utama yang dikemukakan dalam konsep tersebut adalah sektor publik harus berorientasi pasar sehingga terdapat efisiensi biaya yang besar bagi pemerintahan. New Public Management (NPM) di sektor publik berpengaruh pada perubahan sistem anggaran, dari model tradisional menjadi anggaran yang berbasis kinerja. Pemerintah Indonesia telah melakukan persiapan pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja dengan mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan serta petunjuk teknis dan pelaksanaannya. Kesulitan utama dalam menerapkan anggaran berbasis kinerja adalah sulitnya menyepakati ukuran kinerja yang sesuai. Melakukan pengukuran pada aktivitas atau output lebih mudah dibandingkan menentukan ukuran pada hasil yang diharapkan atau outcomes.

Kata Kunci: New Public Management (NPM). reinventing government, anggaran berbasis kinerja, agency theory.

PENDAHULUAN

Organisasi sektor publik sering digambarkan tidak produktif, tidak efisien, selalu rugi, rendah kualitas, miskin inovasi dan kreativitas, serta berbagai kritikan lainnya. Munculnya kritik keras yang ditujukan kepada organisasi-organisasi sektor publik tersebut kemudian menimbulkan gerakan untuk melakukan reformasi manajemen sektor publik. Salah satu gerakan reformasi sektor publik adalah dengan munculnya konsep *New Public Management (NPM)*.

Konsep *New Public Management* (NPM) pada awalnya dikenalkan oleh Christopher Hood tahun 1991. Apabila dilihat dari perspektif historis, pendekatan manajemen modern di sektor publik pada awalnya muncul di Eropa tahun 1980-an dan 1990-an, sebagai reaksi terhadap tidak memadainya model administrasi publik tradisional. Pendekatan manajerial modern tersebut memiliki banyak sebutan, misalnya: *managerialism*, *new public management*, *market-based public management*, *post-bureaucratic paradigm*, dan *entrepreneurial government*. Walaupun juga disebut dengan nama lain misalnya *Post-bureaucratic Paradigm* (Barzeley, 1992), dan *Reinventing Government* (Osborne dan Gaebler 1992), tetapi secara umum disebut NPM karena berangkat dari gagasan Christopher Hood sebagai awal mula paradigma alternatif.

New Public Management (NPM) merupakan teori baru manajemen publik yang beranggapan bahwa praktik manajemen sektor swasta lebih baik dibandingkan dengan praktik manajemen sektor publik. *New Public Management* (NPM) adalah sebuah konsep manajemen publik/pemerintahan baru, yang menerapkan praktik kerja sektor privat ke sektor publik untuk menciptakan efisiensi dan efektifitas kinerja pemerintah daerah sehingga akan tercipta *welfare society* (kesejahteraan masyarakat). Ide utama yang dikemukakan dalam konsep-konsep tersebut menyatakan bahwa dalam sektor publik harus berorientasi pasar sehingga terdapat efisiensi biaya yang besar bagi pemerintahan.

Jonathan Boston (1996), mengungkapkan bahwa beberapa perbedaan antara organisasi sektor publik dan privat dapat dihilangkan dengan konsep NPM. Orientasi NPM lebih menekankan pada capaian atau *outcomes* dan efisiensi melalui manajemen yang lebih baik pada anggaran publik. Hal ini akan tercapai dengan menerapkan iklim kompetisi, sebagai mana yang diterapkan pada sektor privat, serta lebih menekankan pada prinsip ekonomi dan kepemimpinan (*leadership*). *Benefeciaries* layanan publik dalam NPM sama seperti konsumen dan masyarakat sebagai *shareholders*.

Fokus dari NPM sebagai sebuah gerakan adalah pengadopsian keunggulan teknik manajemen perusahaan swasta untuk diimplementasikan dalam sektor publik

dan pengadministrasiannya. Sementara pemerintah distereotipkan kaku, birokratis, dan inefisien, sektor swasta ternyata jauh lebih berkembang karena terbiasa berkompetisi dan menemukan peluang-peluang baru. Sektor swasta banyak melakukan inovasi-inovasi baru dan prinsip-prinsip kemanajemennya. Dalam NPM, pemerintah dipaksa untuk mengadopsi, baik teknik-teknik manajemen bisnis juga nilai-nilai bisnis. Ini meliputi nilai-nilai seperti kompetisi, pilihan pelanggan, dan respek atas semangat kewirausahaan.

PENGERTIAN *NEW PUBLIC MANAGEMENT* (NPM)

Istilah *New Public Management* (NPM) pertama kali dikemukakan Crishtopher Hood tahun 1991 dalam artikelnya “*All Public Management of All Seasons*”. Beberapa penulis mendefinisikan *New Public Management* (NPM) *as a combination of splitting large bureaucracies into smaller, more fragmented ones, competition between different public agencies, and between public agencies and privat firms and incentivization on more economic line* (Margett et al. 2006).

New Public Management (NPM) adalah paradigma baru dalam manajemen sektor publik. Konsep *New Public Management* (NPM) muncul pada tahun 1980-an dan digunakan untuk melukiskan sektor publik di Inggris dan Selandia Baru. *New Public Management* (NPM) menjadi populer di awal 1990-an tatkala diadopsi oleh administrasi Clinton di Amerika Serikat. *New Public Management* (NPM) diyakini mempunyai peran yang efektif bagi reformasi sektor publik. Ini terlihat dari peningkatan jumlah negara yang memperkenalkan prinsip-prinsip *New Public Management* (NPM) di dalam pemerintahan mereka. IMF dan World Bank adalah beberapa badan keuangan dunia yang sekaligus merupakan pembela paradigma *New Public Management* (NPM) ini. *New Public Management* (NPM) menekankan ada kontrol atas output kebijakan pemerintah, desentralisasi otoritas manajemen, pengenalan pada dasar kuasi-mekanisme pasar, serta layanan yang berorientasi konsumen.

Seiring dengan berkembangnya paradigma *New Public Management* (NPM), David Osborne dan Ted Gaebler (1992) menghasilkan sebuah konsep yang secara garis besar serupa dengan *New Public Management* (NPM). Osborne dan Gaebler

dengan konsep "Reinventing Government"-nya menyarankan untuk meyuntikkan semangat wirausaha ke dalam sistem administrasi negara. Birokrasi publik harusnya lebih menggunakan cara "steering" (mengarahkan) daripada "rowing" (mengayuh). Dengan cara "steering" tersebut, pemerintah tidak lagi bekerja memberikan pelayanan publik secara langsung, melainkan diserahkan kepada masyarakat dan mekanisme pasar. Sehingga akhirnya peran negara hanya sebagai katalisator penyelenggaraan urusan publik saja.

Beberapa tahun kemudian, muncul lagi model *New Public Management* (NPM) yang lebih variatif misalnya model *efficiency drive, downsizing and decentralization, in search of excellence* dan *public service orientation* (Ferlie, et al. 1996). Berbedanya istilah dan pandangan antar teoritis ini sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Ewan Ferlie, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald dan Andrew Pettigrew (1996) yang mengibaratkan *New Public Management* (NPM) sebagai sebuah kanvas kosong (putih) yang dapat digambar oleh siapa pun tentang apa saja yang disukai. Sehingga tidak ada satu definisi pun yang jelas tentang apa itu *New Public Management* (NPM), bagaimana prosesnya, bahkan bagaimana seharusnya *New Public Management* (NPM) itu sendiri. "Indeed, sometimes the new public management seems like an empty canvass : you can paint on it whatever you like. There is no clear or agreed definition of what the new public management actually is and not only is there controversy about what is, or what is in the process of becoming, but also what ought to be."

Konsep *reinventing government* yang ditawarkan oleh Osborne dan Gaebler paling mendekati tentang apa dan bagaimana *New Public Management* (NPM) tersebut. Osborne dan Gaebler menawarkan 10 (sepuluh) prinsip pemerintahan yang berjiwa wirausaha, yaitu :

1. Pemerintahan katalis

Pemerintahan katalis adalah Pemerintahan yang mengarahkan bukan mengayuh. Disini pemerintah hanya menjalankan fungsi strategis saja tidak ikut campur dalam pelaksanaan atau kegiatan teknisnya. Peran pemerintah hanya sebagai perencana, pencetus visi, dan penyedia berbagai kebijakan strategis lainnya.

Selain itu, berbagai metode dapat digunakan untuk mencapai organisasi public mencapai tujuan, memilih metode yang paling sesuai untuk mencapai efisiensi, efektivitas, persamaan, pertanggungjawaban, fleksibilitas seperti, privatisasi, lisensi, konsesi, kerjasama operasional, kontrak, voucher, insentif pajak, dan lain-lain.

2. Pemerintahan milik masyarakat

Menekankan adanya kontrol dari masyarakat sebagai akibat dari pemberdayaan yang diberikan pemerintah. Sehingga masyarakat lebih mampu dan kreatif dalam menyelesaikan masalahnya, tanpa bergantung pada pemerintah. Akhirnya masyarakat melayani diri mereka sendiri bukan lagi pemerintah yang melakukannya, namun pemerintah tetap memastikan masyarakat memperoleh pelayanan dasar mereka. Dengan adanya control dari masyarakat, pegawai negeri akan memiliki komitmen yang lebih baik, lebih peduli, dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah.

3. Pemerintahan kompetitif

Pemerintahan yang memasukkan semangat kompetisi dalam pemberian layanan kepada masyarakat. Masyarakat disini sebagai konsumen yang secara pribadi berhak memilih layanan mana yang lebih baik, sehingga akhirnya pemerintah saling berkompetisi untuk dapat menjadi yang terbaik.

4. Pemerintahan yang digerakkan oleh misi

Pemerintahan yang mampu merubah orientasi dari pemerintahan yang digerakkan oleh aturan menjadi pemerintahan yang digerakkan oleh misi. Artinya adalah pemerintah tidak harus berjalan sesuai aturan, karena dengan aturan pemerintah menjadi lamban dan lebih mengutamakan prosedur yang sesuai dengan aturan. Dengan digerakkan oleh misi maka misi utamalah yang dikedepankan dalam menjalankan pemerintahan.

5. Pemerintahan yang berorientasi hasil

Pemerintahan yang membiayai hasil bukan input. Pemerintah dalam hal ini akan bekerja sebaik mungkin karena penghargaan yang diterima berdasarkan hasil

yang dikeluarkan oleh masing-masing instansi. Dengan hal ini kinerja pemerintah menjadi lebih baik untuk mendapat penghargaan yang baik pula.

6. Pemerintahan yang berorientasi pelanggan

Pemerintahan yang memenuhi kebutuhan pelanggan bukan birokrasi. Pemerintah memenuhi apa yang diinginkan masyarakat bukan menjalankan pelayanan berdasarkan aturan birokrasi. Pemerintah dalam hal ini perlu melakukan survei untuk melihat perkembangan kebutuhan masyarakat, yang akhirnya pemerintahan menjadi efektif dan efisien.

7. Pemerintahan wirausaha

Pemerintahan yang menghasilkan profit bukan menghabiskan. Berupaya untuk meningkatkan sumber-sumber ekonomi yang dimiliki oleh instansi pemerintah dari yang tidak produktif menjadi produktif, dari yang produksinya rendah menjadi berproduksi tinggi, yaitu dengan mengadopsi prinsip-prinsip kerja swasta yang relevan dalam administrasi publik. Hal ini dapat kita lihat dalam BUMN/BUMD yang dimiliki oleh pemerintah.

8. Pemerintahan antisipatif

Pemerintahan yang berorientasi pencegahan bukan penyembuhan. Pemerintah antisipatif adalah suatu pemerintahan yang berpikir ke depan. Pemerintah berusaha mencegah timbulnya masalah daripada memberikan pelayanan untuk menyelesaikan masalah, dengan menggunakan perencanaan strategis, pemberian visi masa depan, dan berbagai metode lain untuk melihat masa depan.

9. Pemerintahan desentralisasi

Merubah pemerintahan yang digerakkan oleh hierarki menjadi pemerintahan partisipatif dan kerjasama tim. Pemerintah desentralisasi adalah suatu pemerintah yang melimpahkan sebagian wewenang pusat kepada daerah melalui organisasi atau sistem yang ada. Sehingga Pegawai di tingkat daerah dapat langsung memberikan pelayanan dan mampu membuat keputusan secara mandiri, sehingga tercipta efisiensi dan efektifitas.

10. Pemerintahan yang berorientasi pasar pemerintahan yang mendorong perubahan melalui pasar.

Pemerintah yang berorientasi pasar acap kali memanfaatkan struktur pasar swasta untuk memecahkan masalah dari pada menggunakan mekanisme administratif, seperti menyampaikan pelayanan atau pemerintah dan kontrol dengan menggunakan peraturan. Dengan menciptakan insentif keuangan-insentif pajak, dan sebagainya, sehingga dengan cara ini organisasi swasta atau anggota masyarakat berperilaku yang mengarah pada pemecahan masalah sosial.

Prinsip-prinsip *New Public Management* (NPM)

New Public Management (NPM) adalah konsep payung yang menaungi serangkaian makna seperti desain organisasi dan manajemen, penerapan kelembagaan ekonomi atas manajemen publik, serta pola-pola kebijakan. Menurut (Hood 1991) terdapat 7 karakteristik *New Public Management*, yaitu:

1. *Hands-on professional management* (Manajemen profesional di sektor publik). Penekanan pada keahlian manajemen profesional dalam mengendalikan organisasi.
2. *Explicit standards and measures of performance* (Adanya standar kinerja dan ukuran kinerja). Standar-standar yang tegas dan terukur atas performa organisasi, termasuk klarifikasi tujuan, target, dan indikator-indikator keberhasilannya.
3. *Greater emphasis on output controls* (Penekanan yang lebih besar terhadap pengendalian output dan outcome). Peralihan dan pemanfaatan kendali input menjadi output, dalam prosedur-prosedur birokrasi yang seluruhnya diukur lewat indikator-indikator performa kuantitatif.
4. *A shift to desegregations of units in the public sector* (Pemecahan unit-unit kerja di sektor publik). Peralihan dari sistem manajemen sentralisasi menjadi desentralisasi dari unit-unit sektor publik.
5. *A shift to greater competition in the public sector* (Menciptakan persaingan di sektor publik). Pengenalan pasar kompetisi yang lebih besar dalam sektor publik, seperti penghematan dana dan pencapaian standar tinggi lewat kontrak dan sejenisnya.

6. *A stress on private sectore styles of management practice* (Pengadopsian gaya manajemen di sektor bisnis ke dalam sektor publik). Penekanan pada praktek-praktek manajemen bergaya perusahaan swasta seperti kontrak kerja singkat, pembangunan rencana korporasi, dan pernyataan misi.
7. *A stress on greater discipline and parsimony in resource use* (Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih besar dalam menggunakan sumber daya). Penekanan pada pemangkasan, efisiensi, dan melakukan lebih banyak dengan sumber daya yang sedikit. Sektor publik seyogjanya bekerja lebih keras dengan sumber-sumber yang terbatas (*to do more with less*).

Karakteristik tersebut menegaskan bahwa *New Public Management* (NPM) sangat terkait dengan semakin pentingnya pelayanan kepada pengguna pelayanan; devolusi; reformasi regulasi menuju pelayanan publik yang lebih bermutu. Keberhasilan *New Public Management* (NPM) ini sangat tergantung dari konteks dan karakteristik negara dan sektor yang ditangani, kemampuan institusi, dan konteks dari institusi itu sendiri seperti iklim dan ideologi manajemen yang dianut, sikap terhadap otoritas, hubungan sosial dan kelompok (Ferlie *et al.* 1996; Flynn 2002).

Teori Keagenan pada Sektor Publik

Teori prinsipal-agen menganalisis susunan kontraktual di antara dua atau lebih individu, kelompok, atau organisasi. Salah satu pihak (*principal*) membuat suatu kontrak, baik secara implisit maupun eksplisit, dengan pihak lain (*agent*) dengan harapan bahwa agen akan bertindak/melakukan pekerjaan seperti yang diinginkan oleh prinsipal (dalam hal ini terjadi pendelegasian wewenang). Pendelegasian terjadi ketika seseorang atau satu kelompok orang (*principal*) memilih orang atau kelompok lain (*agent*) untuk bertindak sesuai dengan kepentingan prinsipal (Lupia dan McCubbins 2000). Hubungan prinsipal-agen terjadi apabila tindakan yang dilakukan seseorang memiliki dampak pada orang lain atau ketika seseorang sangat tergantung pada tindakan orang lain (Stiglitz 1987; Pratt dan Zeckhauser 1985). Pengaruh atau ketergantungan ini diwujudkan dalam kesepakatan-kesepakatan dalam struktur institusional pada berbagai tingkatan, seperti norma perilaku dan konsep kontrak.

Menurut Lane (2003) teori keagenan dapat diterapkan dalam organisasi publik. Hal senada dikemukakan oleh Moe (1984) yang menjelaskan konsep ekonomika organisasi sektor publik dengan menggunakan teori keagenan. Bergman & Lane (1990) menyatakan bahwa rerangka hubungan prinsipal agen merupakan suatu pendekatan yang sangat penting untuk menganalisis komitmen-komitmen kebijakan publik. Pembuatan dan penerapan kebijakan publik berkaitan dengan masalah-masalah kontraktual, yakni informasi yang tidak simetris (*asymmetric information*), *moral hazard*, dan *adverse selection*.

Menurut Andvig *et al.* (2001) *principal-agent model* merupakan rerangka analitik yang sangat berguna dalam menjelaskan masalah insentif dalam institusi publik dengan dua kemungkinan kondisi, yakni (1) terdapat beberapa prinsipal dengan masing-masing tujuan dan kepentingan yang tidak koheren dan (2) prinsipal juga bisa bertindak tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat, tetapi mengutamakan kepentingannya yang sifatnya lebih sempit. Lebih jauh, Christensen (1992) menyatakan teori prinsipal-agen dapat menjadi alat analitis untuk penyusunan dan pengimplementasian anggaran publik.

Hubungan Keagenan antara Eksekutif dan Legislatif

Dalam hubungan keagenan di pemerintahan antara eksekutif dan legislatif, eksekutif adalah agen dan legislatif adalah prinsipal (Halim 2002; Fozzard 2001; Moe 1984). Lupia dan McCubbins (1994) menyatakan bahwa masalah yang dihadapi legislatur dapat diartikan sebagai fenomena yang disebut *agency problems*. Masalah keagenan paling tidak melibatkan dua pihak, yakni prinsipal, yang memiliki otoritas untuk melakukan tindakan-tindakan, dan agen, yang menerima pendelegasian otoritas dari prinsipal. Dalam konteks pembuatan kebijakan oleh legislatif, legislatur adalah prinsipal yang mendelegasikan kewenangan kepada agen seperti pemerintah atau panitia di legislatif untuk membuat kebijakan baru. Hubungan keagenan di sini terjadi setelah agen membuat usulan kebijakan dan berakhir setelah usulan tersebut diterima atau ditolak.

Hubungan keagenan eksekutif-legislatif juga dikemukakan oleh Andvig *et al.* (2001) dan Lupia dan McCubbins (2000). Sebagai Prinsipal, legislatif dapat juga

berperilaku *moral hazard* atau dalam merealisasikan *self-interestnya* (Elgie dan Jones 2001) seperti berlaku korup (*corrupt principals*) (Andvig *et al.* 2001). Menurut Colombatto (2001), adanya *discretionary power* di salah satu pihak akan menimbulkan pelanggaran atas kontrak keagenan, seperti terjadinya perilaku *rent-seeking* dan korupsi.

Dalam konteks penyusunan anggaran, usulan yang diajukan oleh eksekutif memiliki muatan mengutamakan kepentingan eksekutif (Smith dan Bertozzi 1998). Eksekutif mengajukan anggaran yang dapat memperbesar *agencynya*, baik dari segi finansial maupun nonfinansial. Sementara Keefer dan Khemani (2003), Mauro (1998), dan Von Hagen (2002) secara implisit menyatakan bahwa anggaran juga dipergunakan oleh legislatif (politisi) untuk memenuhi *self-interestnya*. Pada akhirnya keunggulan informasi yang dimiliki oleh eksekutif yang digunakan untuk menyusun rancangan anggaran akan berhadapan dengan keunggulan kekuasaan (*discretionary power*) yang dimiliki oleh legislatif.

Hubungan Keagenan antara Legislatif dengan Publik

Dalam hubungan keagenan antara legislatif dan publik (*voters*), legislatif adalah agen dan publik adalah prinsipal (Fozzard 2001; Lane 2000; Moe 1984). Lupia dan McCubbins (2000) menyatakan: *citizens are principals who elect representatives to serve as their agents in parliament*, sementara Andvig *et al.* (2001) menyatakan *the voters are the principal of the parliament*.

Dalam hal pembuatan kebijakan, Von Hagen (2003) berpendapat bahwa hubungan prinsipal-agen yang terjadi antara pemilih (*voters*) dan legislatif pada dasarnya menunjukkan bagaimana *voters* memilih politisi untuk membuat keputusan-keputusan tentang belanja publik untuk mereka dan mereka memberikan dana dengan membayar pajak. Ketika legislatif kemudian terlibat dalam pembuatan keputusan atas pengalokasian belanja dalam anggaran, maka mereka diharapkan mewakili kepentingan atau preferensi prinsipal atau pemilihnya.

Lupia dan McCubbins (2000) mengingatkan bahwa pendelegasian memiliki konsekuensi tidak terkontrolnya keputusan agen oleh prinsipal dalam hubungan legislatif-publik. Mereka menyebutnya *abdikasi* (*abdication*), yakni adanya kondisi

di mana agen tidak dipagari dengan aturan bagaimana tindakan mereka berpengaruh terhadap kepentingan prinsipal. Dalam hal ini pemilih (*voters*) dicirikan sebagai pihak yang tidak peduli atau tidak berkeinginan untuk mempengaruhi perwakilan (anggota legislatif) yang mereka pilih. Di sisi lain, legislatur dicirikan sebagai pihak yang tidak memiliki waktu, inklinasi (*inclination*), dan pengetahuan untuk mengetahui seluruh kebutuhan publik. *Stereotypes* inilah yang menyebabkan terjadinya abdikasi, yakni keterwakilan yang tidak memberikan manfaat apa-apa bagi pemilih (prinsipal) atau pihak yang diwakili.

Kedudukan legislatif atau parlemen sebagai agen dalam hubungannya dengan publik menunjukkan bahwa legislatif memiliki masalah keagenan karena akan berusaha untuk memaksimalkan utilitasnya (*self-interest*) dalam pembuatan keputusan yang terkait dengan publik. Persoalan *abdication* menjadi semakin nyata ketika publik tidak memiliki sarana atau institusi formal untuk mengawasi kinerja legislatif, sehingga perilaku *moral hazard* legislatif dapat terjadi dengan mudah.

NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM) DI INDONESIA

New Public Management (NPM) di Indonesia sebenarnya sudah dimulai sejak tahun 1999 dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Melaksanakan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah merupakan wujud pertanggungjawaban instansi pemerintah dalam mencapai misi dan tujuan organisasi dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Dalam perkembangannya, sampai sekarang pelaksanaan *New Public Management* pada organisasi pemerintahan di Indonesia menunjukkan perkembangan yang positif, yang berpengaruh pada peningkatan kinerja pemerintah.

Reformasi pada akuntansi sektor publik menempati peranan penting dalam agenda *New Public Management* (NPM) dikarenakan pada penerapan *New Public Management* (NPM) terkait pada konsep manajemen kinerja sektor publik dimana pengukuran kinerja merupakan salah satu dari prinsip-prinsipnya. Konsep *New Public Management* (NPM) menghendaki adanya desentralisasi, devolusi (pendelegasian) dan pemberian kewenangan yang lebih besar kepada bawahan (pemerintah daerah) yang bertujuan menciptakan organisasi yang lebih efisien. Di

Indonesia sendiri pelaksanaan desentralisasi dapat terlihat dengan adanya otonomi daerah, yaitu dengan diberikannya hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya setempat diatur dalam undang – undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

PENYUSUNAN ANGGARAN DI INDONESIA

Mahsun dkk (2006: 81) menjelaskan anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang akan dicapai oleh suatu organisasi dalam periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran moneter. Dalam organisasi sektor publik anggaran merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik. Penganggaran merupakan proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran (Mardiasmo 2004: 61). Penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan aktivitas yang penting karena berkaitan dengan proses penentuan alokasi dan untuk setiap program maupun aktivitas.

Dalam penyusunan anggaran diperlukan komunikasi antara atasan dan bawahan untuk saling memberikan informasi terutama yang bersifat informasi lokal karena bawahan lebih mengetahui kondisi langsung pada bagiannya. Bagi organisasi yang besar dan telah matang (*mature*) dengan tingkat operasional yang relatif stabil dalam jangka panjang, anggaran merupakan dokumen formal yang sangat terperinci.

Konsekuensi *New Public Management* (NPM) terhadap Penyusunan Anggaran

Penerapan *New Public Management* (NPM) dipandang sebagai suatu bentuk reformasi manajemen, depolitisasi kekuasaan, atau desentralisasi wewenang yang mendorong demokrasi (Pecar 2002). Perubahan dimulai dari proses *rethinking government* dan dilanjutkan dengan *reinventing government* (termasuk di dalamnya *reinventing local government*) yang mengubah peran pemerintah, terutama dalam hal hubungan pemerintah dengan masyarakat (Mardiasmo 2002; Ho 2002; Osborne dan Gaebler 1993; dan Hughes 1998). Tren di hampir setiap negara mengarah pada penggunaan anggaran berbasis kinerja, manajemen berbasis *outcome* (hasil), dan

penggunaan akuntansi *accrual* meskipun tidak terjadi dalam waktu bersamaan (Hoque 2002; Heinrich 2002). Polidano (1999) dan Wallis dan Dollery (2001) menyatakan bahwa *New Public Management* (NPM) merupakan fenomena global, akan tetapi penerapannya dapat berbeda-beda tergantung faktor *localized contingencies*. Walaupun penerapan *New Public Management* (NPM) bervariasi, namun mempunyai tujuan yang sama yaitu memperbaiki efisiensi dan efektivitas, meningkatkan responsivitas, dan memperbaiki akuntabilitas manajerial.

Paradigma *New Public Management* (NPM) di sektor publik berpengaruh pada perubahan sistem anggaran, dari model tradisional menjadi anggaran yang berbasis kinerja (*performance budget*). Anggaran berbasis kinerja didefinisikan sebagai penyusunan anggaran dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut” (mengacu pada Pasal 7 ayat (1) PP No.21/2004). Dalam penganggaran berbasis kinerja diperlukan indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja dari setiap program dan jenis kegiatan” (mengacu pada Pasal 7 ayat (2) PP No.21/2004).

Terdapat perbedaan yang sangat signifikan antara kedua sistem anggaran tersebut. Perbedaan tersebut dapat dilihat pada tabel 1.

Tabel 1: Perbandingan Anggaran Tradisional dengan Anggaran dengan Pendekatan NPM

Anggaran Tradisional	Anggaran Pada ERA NPM
Sentralisasi	Desentralisasi
Berorientasi pada input	Berorientasi pada input, output dan outcome (<i>value for money</i>)
Tidak terkait dengan rencana jangka panjang	Utuh dan komprehensif dengan perencanaan jangka panjang
<i>Line item</i> dan <i>incremental</i>	Berdasarkan sasaran kinerja
Batasan departemen yang kaku	Lintas departemen
Menggunakan aturan klasik <i>vote accounting</i>	<i>Zero based budgeting, planning programming budgeting system</i>
Prinsip anggaran bruto	Sistematik dan rasional
Bersifat tahunan	<i>Bottom up budgeting</i>
Spesifik	

Sumber: Mardiasmo (2009)

Pendekatan baru dalam sistem anggaran publik tersebut memiliki karakteristik:

1. Komprehensif/komparatif
2. Intergrasi dan lintas departemen
3. Proses pengambilan yang rasional
4. Berjangka panjang
5. Spesifikasi tujuan dan perangkingan prioritas
6. Analisis total cost dan benefit (termasuk *opportunity cost*)
7. Berorientasi input, output dan outcomes, bukan sekedar input
8. Adanya pengawasan kinerja

Anggaran berbasis kinerja sangat bermanfaat oleh karena sumber daya yang ada sangat terbatas. Anggaran berbasis kinerja dapat membantu para pengambil keputusan dalam mendapatkan nilai yang lebih baik dengan dana yang terbatas sehingga dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintah. Para manajer dapat menyusun prioritas diantara kebutuhan yang sangat kompetitif dan hasil keputusan tersebut dapat diamati secara langsung pada matrik dan trend kinerja (Kilian 1999). Lebih lanjut Kilian menyatakan bahwa *performance budget* dapat memperbaiki internal manajemen. Para pemimpin dan manajer lebih mengetahui apa yang diharapkan karena *performance budget* menkomunikasikan visi dari atasan kepada bawahan.

Anggaran kinerja mencerminkan beberapa hal. Pertama, maksud dan tujuan permintaan dana. Kedua, biaya dari program-program yang diusulkan dalam mencapai tujuan ini. Dan yang ketiga, data kuantitatif yang dapat mengukur pencapaian serta pekerjaan yang dilaksanakan untuk tiap-tiap program. Penganggaran dengan pendekatan kinerja ini berfokus pada efisiensi penyelenggaraan suatu aktivitas. Efisiensi itu sendiri adalah perbandingan antara output dengan input. Suatu aktivitas dikatakan efisien, apabila output yang dihasilkan lebih besar dengan input yang sama, atau output yang dihasilkan adalah sama dengan input yang lebih sedikit. Anggaran ini tidak hanya didasarkan pada apa yang dibelanjakan saja, seperti yang terjadi pada sistem anggaran tradisional, tetapi juga

didasarkan pada tujuan/rencana tertentu yang pelaksanaannya perlu disusun atau didukung oleh suatu anggaran biaya yang cukup dan penggunaan biaya tersebut harus efisien dan efektif.

Di Indonesia penyusunan anggaran berbasis kinerja di pemerintahan, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah No.21 tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga yang menegaskan bahwa rencana kerja dan anggaran disusun dengan tiga pendekatan, yaitu: 1) Anggaran terpadu (*unified budget*); 2) Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) (*medium term expenditure frame work*); dan 3) Penganggaran Berbasis Kinerja (*performance based budget*).

Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja

Sistem anggaran Indonesia mengalami transformasi setelah terjadi krisis ekonomi dan politik tahun 1997/1998. Transformasi yang dilakukan meliputi *a new legal framework for budgeting, a unified and more comprehensive budget, dan massive fiscal decentralisation and empowerment of local government*.

1. A New Legal Framework for Budgeting (Kerangka Kerja Anggaran yang Baru)

Sebelum krisis, di Indonesia tidak ada kerangka hukum yang efektif untuk sistem penyusunan anggaran. Proses penyusunan melanjutkan sistem penganggaran warisan penjajahan Belanda. Persiapan anggaran dilakukan secara internal oleh gubernur. Proses yang dilakukan tidak memenuhi prinsip transparan dan akuntabilitas (Blondal *et al.* 2009). Setelah krisis dan masa transisi demokrasi terjadi tekanan yang sangat kuat dalam mereformasi sistem anggaran, hal ini ditandai dengan munculnya berbagai undang-undang yang mengatur pengelolaan keuangan dan anggaran. Undang-undang tersebut meliputi:

- UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- UU No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- UU No 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- UU No 32 tahun 2004 (menggantikan UU sebelumnya tahun 1999)

- UU No 33 tahun 2004 tentang keseimbangan fiscal (menggantikan UU sebelumnya tahun 1999)
 - UU No 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pemerintah Daerah
Kuatnya dasar hukum yang memayungi proses sistem anggaran menggambarkan komitmen pemerintah untuk melaksanakan reformasi keuangan.
2. *A Unified and More Comprehensive Budget* (Anggaran yang Unified dan Lebih Komprehensif)
- Transformasi kedua pada sistem anggaran adalah terbentuknya anggaran yang *unified budget* dan *comprehensive*. *Unified budget* dibentuk untuk meningkatkan fungsi perencanaan dan anggaran. Hal ini dilakukan untuk menghilangkan duplikasi dan efesiensi.
3. *Massive Fiscal Decentralisation and Empowerment of Local Government* (Desentralisasi Fiscal dan Otonomi Pemerintah Daerah)
- Transformasi ketiga yang dilakukan Indonesia yang disebut “*big bang*” program desentralisasi yang dimulai tahun 2001. Daerah telah diberi wewenang pada fungsi yang signifikan oleh pemerintah pusat.

Keterbatasan Anggaran Berbasis Kinerja

Pemerintah Indonesia telah melakukan persiapan pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja dengan mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan serta petunjuk teknis dan pelaksanaannya. Berdasarkan paket undang-undang keuangan negara terjadi perubahan mindset pengelolaan keuangan negara yang lebih mengedepankan efisiensi dan efektivitas serta mendorong terwujudnya akuntabilitas dan transparansi. Perubahan paradigma baru seharusnya didukung oleh personalia atau sumberdaya manusia yang handal, memiliki kompetensi yang sesuai dan memiliki kinerja yang jelas dan terukur.

Kesulitan utama dalam menerapkan anggaran berbasis kinerja adalah sulitnya menyepakati ukuran kinerja yang sesuai. Melakukan pengukuran pada aktivitas atau output lebih mudah dibandingkan menentukan ukuran pada hasil yang diharapkan atau outcomes.

PENUTUP

New Public Management (NPM) adalah paradigma baru dalam manajemen sektor publik, pertama kali berkembang di tahun 1980, khususnya di New Zeland, Australia, Inggris dan Amerika sebagai akibat dari munculnya krisis negara kesejahteraan (*welfare state*). *New Public Management* diterapkan tidak hanya di negara-negara level kemakmuran tinggi tapi juga diterapkan di negara-negara dengan tingkat kondisi yang setara dengan Indonesia seperti India, Thailand, ataupun Jamaika.

New Public Management (NPM) yang diterapkan diberbagai negara berkembang, mendapatkan kritikan yang tajam. Menurut Polidano (1999) *New Public Management* (NPM) tidak cocok diterapkan pada negara-negara berkembang yang memiliki sejumlah masalah korupsi dan rendahnya kapasitas administrasi. Sejarah kesuksesan *New Public Management* (NPM) sama halnya dengan kegagalannya di negara-negara berkembang. Kompetensi individu sangat tergantung pada faktor kontinjensi lokal yang sangat berbeda dengan karakteristik nasional. Reformasi memerlukan keterbukaan pemikiran terhadap apa yang dapat bisa dilakukan dan apa yang tidak dan dipandu oleh situasi kebutuhan.

DAFTAR PUSTAKA

- Blondal, Jon R., Ian Hawkeswort and Hyun Deok Choi, 2009, "Budgeting in Indonesia". *OECD Journal on Budgeting*, 2: 1-31
- Killian, Larita, 1999, "Once More with Feeling: Performance Budgets". The Armed Forces Comptroller *Academic Research Library*.
- Boston, J., J.Martin, J.Pallot, and P. Walsh, 1996, *Public Management: The New Zeland Model*. Auckland: Oxford Univerity Press.
- Osborne, David and Gaebler, T., 1992, *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, New York: Penguins Book.
- Mardiasmo, 2009, *Akuntansi Sektor Publik*. Jogjakarta: Andi Offset
- Massey, A., 1997, *Globalization and Marketization of Government Services*, Macmillan, London.

- Rondinelli, D., 1981, Government Decentralisation in Comparative Theory and Practice in Developing Countries., *International Review of Administrative Sciences*, 47:133-45.
- George A. Larbi, George A., 1999, The New Public Management Approach and Crisis States UNRISD: *Discussion Paper*
- Zifcak, S., 1994, *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra*, Open University Press, Buckingham.
- Greer, P., 1994, *Transforming Central Government: The Next Steps Initiative*, Buckingham and Open University Press, Philadelph
- Mascarenhas, R. C., 1993, Building an Enterprise Culture in The Public Sector: Reforms in Australia, New Zealand and Great Britain., *Public Administration Review*, 53(4):319-328.
- Lane, J. E., 1994, Will Public Management Drive Out Public Administration?, *Asian Journal of Public Administration*, 16(2):139-151.
- Kettl, D., 1997, The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links., *Journal of Policy Analysis and Management*, 16:446-462.
- Metcalfe, L. and S. Richards, 1990, *Improving Public Management*, 2nd Edition, Sage, London.
- Polidano, Charles, 1999, *The New Public Management in Developing Countries* Public Policy and Management Working Paper.