



Perkembangan Sistem Anggaran Publik

Anggaran Tradisional dan Anggaran New Public
Management



Jenis anggaran sektor publik:

- **Anggaran tradisional**; ciri utamanya bersifat *line-item dan incrementalism*
- Anggaran dg pendekatan ***New Public Management*** (NPM) adl anggaran yg berorientasi pd kinerja yg terdiri dari:
 - *Planning Programming and Budgeting System (PPBS)*
 - *Zero Based Budgeting (ZBB)*
 - *Performance Budgeting*



PERKEMBANGAN ANGGARAN SEKTOR PUBLIK

- Sistem anggaran sektor publik dlm perkembangannya mjd **instrumen kebijakan multifungsi** yg digunakan sbg alat utk mencapai tujuan organisasi.
- Tercermin pd komposisi & besarnya anggaran yg scr lgsg merefleksikan arah & tujuan **pelayanan masyarakat** yg diharapkan.
- Anggaran sbg alat **perencanaan** kegiatan publik dinyatakan dlm satuan moneter sekaligus digunakan sbg **alat pengendalian**.
- Fungsi **perencanaan & pengawasan** akan baik jika sistem anggaran serta pencatatan penerimaan & pengeluaran dilakukan dg **cermat & sistematis**.



Tentang Anggaran Tradisional

- ❖ Sistem anggaran tradisional mencurahkan perhatiannya pada pengembangan sistem pengawasan atas pengeluaran dan penerimaan.
- ❖ Klasifikasi anggaran tercipta berdasarkan jenis-jenis pengeluaran dan penerimaan. Klasifikasi yang terperinci berdasarkan jenis-jenis pengeluaran merupakan mekanisme pengawasan yang paling pokok.
- ❖ Daftar perincian jenis-jenis pengeluaran dan pemasukan diperlukan untuk melaksanakan suatu satuan administrasi.
- ❖ Anggaran tradisional merupakan pendekatan yang paling banyak digunakan di negara berkembang dewasa ini.



Ciri-Ciri Anggaran Tradisional

Terdapat dua ciri utama dalam pendekatan ini, yaitu:

- ❑ cara penyusunan anggaran yang didasarkan atas pendekatan incrementalism dan;
- ❑ struktur dan susunan anggaran yang bersifat line-item.

Ciri lain:

- ❑ cenderung sentralistis;
- ❑ bersifat spesifikasi;
- ❑ tahunan; dan
- ❑ menggunakan prinsip anggaran bruto.



Struktur anggaran tradisional dengan ciri-ciri tersebut :

- tidak mampu mengungkapkan besarnya dana yang dikeluarkan untuk setiap kegiatan,
- dan bahkan anggaran tradisional tersebut gagal dalam memberikan informasi tentang besarnya rencana kegiatan.
- Oleh karena tidak tersedianya berbagai informasi tersebut, maka satu-satunya tolok ukur yang dapat digunakan untuk tujuan pengawasan hanyalah tingkat kepatuhan penggunaan anggaran.



Klasifikasi Anggaran

- Klasifikasi anggaran diberbagai negara diklasifikasikan menurut jenis-jenis pengeluaran biasanya dialokasikan untuk gaji, tunjangan, pensiun, perjalanan dinas, pengangkutan barang, sewa, komunikasi, gas, air, listrik, cetak-mencetak, reproduksi, bahan-bahan, perlengkapapan, tanah, bangunan, peralatan, investasi, pinjaman, sumbangan, subsidi, asusransi, bunga, dividen dan refund.
- Klasifikasi seperti ini mencerminkan struktur anggaran yang mengarah pada masukan (inputs) atau apa-apa yang akan dibeli, dan tidak menyajikan informasi tentang apa-apa yang dilaksanakan pemerintah dan tentang apa yang akan dicapai atas uang yang akan dibelanjakan.




Line-item

- Struktur anggaran bersifat *line-item* didasarkan atas sifat (*nature*) dari penerimaan dan pengeluaran.
- Tak memungkinkan utk menghilangkan item-item penerimaan atau pengeluaran yg sebenarnya sudah tidak relevan lagi
- **Penilaian kinerja tak akurat**, karena tolok ukur yg digunakan hanya pada ketaatan dlm menggunakan dana yg diusulkan.
- Dilandasi alasan orientasi sistem anggaran yg dimaksudkan **utk mengontrol pengeluaran**, bukan tujuan yg ingin dicapai dg pengeluaran yg dilakukan.



Masalah utama anggaran tradisional adalah terkait dengan :

- tidak adanya perhatian terhadap konsep value for money.
- Konsep ekonomi, efisiensi dan efektivitas seringkali tidak dijadikan pertimbangan dalam penyusunan anggaran tradisional.
- Dengan tidak adanya perhatian terhadap konsep value for money ini, seringkali pada akhir tahun anggaran terjadi kelebihan anggaran yang pengalokasiannya kemudian dipaksakan pada aktivitas-aktivitas yang sebenarnya kurang penting untuk dilaksanakan.



Dilihat dari berbagai sudut pandang, metode penganggaran tradisional memiliki beberapa kelemahan, antara lain (Mardiasmo, 2002):

- Hubungan yang tidak memadai (terputus) antara anggaran tahunan dengan rencana pembangunan jangka panjang.
- Pendekatan incremental menyebabkan sejumlah besar pengeluaran tidak pernah diteliti secara menyeluruh efektivitasnya.
- Lebih berorientasi pada input daripada output. Hal tersebut menyebabkan anggaran tradisional tidak dapat dijadikan sebagai alat untuk membuat kebijakan dan pilihan sumber daya, atau memonitor kinerja. Kinerja dievaluasi dalam bentuk apakah dana telah habis dibelanjakan, bukan apakah tujuan tercapai.
- Sekat-sekat antar departemen yang kaku membuat tujuan nasional secara keseluruhan sulit dicapai. Keadaan tersebut berpeluang menimbulkan konflik, overlapping, kesenjangan, dan persaingan antar departemen.



Lanjutan

- Proses anggaran terpisah untuk pengeluaran rutin dan pengeluaran modal/investasi.
- Anggaran tradisional bersifat tahunan. Anggaran tahunan tersebut sebenarnya terlalu pendek, terutama untuk proyek modal dan hal tersebut dapat mendorong praktik-praktik yang tidak diinginkan (korupsi dan kolusi).
- Sentralisasi penyiapan anggaran, ditambah dengan informasi yang tidak memadai menyebabkan lemahnya perencanaan anggaran. Sebagai akibatnya adalah munculnya budget padding atau budgetary slack.
- Persetujuan anggaran yang terlambat, sehingga gagal memberikan mekanisme pengendalian untuk pengeluaran yang sesuai, seperti seringnya dilakukan revisi anggaran dan 'manipulasi anggaran.'
- Aliran informasi (sistem informasi finansial) yang tidak memadai yang menjadi dasar mekanisme pengendalian rutin, mengidentifikasi masalah dan tindakan.



Beberapa kelemahan anggaran tradisional di atas sebenarnya lebih banyak merupakan kelemahan pelaksanaan anggaran, bukan bentuk anggaran tradisional.



KESIMPULAN

- Traditional budget didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat line-item dan incrementalism, yaitu proses penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, konsekuensinya tidak ada perubahan mendasar atas anggaran baru.
- Hal ini seringkali bertentangan dengan kebutuhan riil dan kepentingan masyarakat.
- Dengan basis seperti ini, APBD masih terlalu berat menahan arahan, batasan, serta orientasi subordinasi kepentingan pemerintah atasan.
- Hal tersebut menunjukkan terlalu dominannya peranan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah.
- Besarnya dominasi ini seringkali mematikan inisiatif dan prakarsa Pemerintah Daerah, sehingga memunculkan fenomena pemenuhan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dari pemerintah pusat.



ANGGARAN PUBLIK DG PENDEKATAN NPM

Era New Public Management

- Sejak pertengahan tahun 1980-an telah tjd perubahan manajemen sektor publik yg drastis dr sistem manajemen tradisional yg terkesan kaku, birokratis, & hierarkis mjd model yg fleksibel & lebih mengakomodasi pasar.
- Model NPM mulai dikenal tahun 1980-an dan kembali populer tahun 1990-an yg mengalami bbrp bentuk inkamasi, mis. munculnya konsep
 - "*managerialism*" (Poilit, 1993);
 - "*market-based public administration*" (Lan, Zhiyong, and Rosenbloom, 1992);
 - "*post-bureaucratic paradigm*" (Barzelay, 1992); dan
 - "*entrepreneurial government*" (Osborne and Gaebler, 1992).
- NPM berfokus pd kinerja organisasi, bukan pd kebijakan. Konsekuensinya, pemerintah dituntut utk melakukan efisiensi, *cost cutting* & kompetisi tender.



- Salah satu model pemerintahan di era NPM adl model pemerintahan Osborne dan Gaebler (1992) yg dikenal dg konsep "*reinventing government*". Perspektif baru pemerintah menurut Osborne dan Gaebler tsb adl:
- **Pemerintahan katalis**; fokus pd pemberian pengarahannya bukan produksi pelayanan publik.
- **Pemerintah milik masyarakat**; memberdayakan masyarakat daripada melayani dg memberikan wewenang kpd masyarakat.
- **Pemerintah yg kompetitif**; kompetisi adl satu-satunya cara utk menghemat biaya sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan.
- **Pemerintah yg digerakkan oleh misi**; bukan peraturan.
- **Pemerintah yg berorientasi hasil**; berusaha mengubah bentuk penghargaan & insentif, yaitu membiayai hasil bukan masukan.



- **Pemerintah berorientasi pd pelanggan;** mengidentifikasi pelanggan ssghnya, menciptakan *dual accountability* kpd legislatif & masyarakat
- **Pemerintahan wirausaha;** mampu menciptakan pendapatan tidak sekedar membelanjakan
- **Pemerintah antisipatif;** tidak reaktif ttp proaktif (berupaya mencegah drpd mengobati)
- **Pemerintah desentralisasi;** dr hierarki menuju partisipatif & tim kerja. Pengambilan keputusan digeser ke tangan masyarakat, asosiasi & LSM
- **Pemerintah berorientasi pd mekanisme pasar;** perunahan dg mekanisme paar (mekanisme insentif) bukan dg mekanisme (sistem prosedur & pemaksaan)



PERUBAHAN PENDEKATAN ANGGARAN

- Era **new public management** mendorong usaha untuk mengembangkan pendekatan yg sistematis dlm perencanaan anggaran sektor publik, al:
- Teknik Anggaran Kinerja/**Performance Budgeting**
- Zero Based Budgeting/**ZBB**
- Planning, Programming & Budgeting System/**PPBS**
- **Karakteristik pendekatan baru** sistem anggaran publik
- Komprehensif/komparatif
- Terintegrasi dan lintas departemen
- Proses pengambilan keputusan yg rasional
- Berjangka panjang
- Spesifikasi tujuan dan perankingan prioritas
- Analisis total *cost & benefit* (termasuk *opportunity cost*)
- Berorientasi **input, output & outcome**
- Adanya pengawasan kinerja



ANGGARAN KINERJA

- Anggaran dg pendekatan kinerja menekankan konsep *value for money* & pengawasan atas kinerja output
- Dominasi pemerintah dpt diawasi & dikendalikan mll *internal cost awareness*, audit keuangan & kinerja, serta evaluasi kinerja eksternal
- Sistem anggaran kinerja mrp sistem yg mencakup penyusunan program & tolok ukur kinerja sbg instrumen utk mencapai tujuan & sasaran