

Metodologi

Manajemen Pengeluaran Publik Berbasis Kinerja

Erna Irawati
A. Mansur

Sebagai salah satu agenda penting dalam perwujudan *good governance*, pertanggungjawaban publik (*public accountability*) memerlukan berbagai tindakan lanjutan dalam berbagai praktek penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu sasaran pertanggungjawaban publik tersebut adalah sektor keuangan publik. Pembaharuan utama dalam sektor keuangan ini difokuskan pada sistem penganggaran dengan *budgeting reform*-nya yaitu perubahan dari anggaran tradisional ke anggaran berbasis kinerja. Secara spesifik telah dilakukan beberapa pembaharuan dalam manajemen keuangan publik sebagai akibat dari penerapan anggaran berbasis kinerja tersebut, antara lain reformasi sistem pembiayaan (*financing reform*), reformasi sistem akuntansi (*accounting reform*) dan reformasi sistem pemeriksaan keuangan pemerintah (*audit reform*).

Berkaitan dengan pelaksanaan reformasi sistem pembiayaan yang sering juga disebut sebagai *public expenditure reform*, artikel ini akan memberikan gambaran tentang berbagai fenomena yang mendasari pemberlakuan pengelolaan pengeluaran publik yang berorientasi

pada hasil di berbagai negara sebagai upaya peningkatan akuntabilitas pengeluaran publik. Lebih lanjut artikel ini juga akan membahas elemen penting dari model baru tersebut untuk dapat diterapkan dalam fungsi-fungsi utama (*core functions*) dari pemerintah.

FENOMENA PENERAPAN MANAJEMEN PENGELUARAN PUBLIK YANG BERBASIS KINERJA

Manajemen pengeluaran publik yang berorientasi pada hasil (*Results-Oriented Public Expenditure Management*) telah diterapkan di negara-negara maju (negara-negara OECD) dan negara-negara sedang berkembang semisal Chile, Malaysia, Singapura dan Afrika Selatan. Beberapa fenomena yang merupakan bukti penerapan *Results-Oriented Public Expenditure Management* antara lain:

- a. Terdapat kecenderungan bahwa pengeluaran publik (*public expenditure*) telah berkembang cukup besar relatif terhadap produk nasional pemerintah dan tidak sesuai dengan tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah di berbagai ne-

gara telah berupaya menyeimbangkan pertumbuhan pengeluaran, melakukan rasionalisasi program dan melakukan realokasi sumber daya. Secara konkrit langkah yang dilakukan adalah dengan melakukan *review* terhadap pengeluaran, atau dengan menerapkan *zerobased-budgeting* untuk melakukan justifikasi agar seluruh pengeluaran konsisten dengan kebijakan dan program yang telah ditetapkan. Langkah lain yang ditempuh adalah dengan lebih memfokuskan pada *outcomes* untuk mendorong kerja sama dan koordinasi antardepartemen serta untuk menjaga konsistensi antarprogram yang saling berkaitan.

- b. Penerapan penganggaran tradisional yang dilakukan dengan dasar input yang dibutuhkan untuk setiap pelayanan, penggunaan klasifikasi ekonomi pada pengeluaran tanpa spesifikasi tujuan yang harus dicapai serta penyajian pengeluaran modal dalam anggaran yang terpisah dengan pengeluaran yang sama sebelumnya menimbulkan berbagai persoalan. Persoalan tersebut di antaranya adalah adanya kesulitan untuk mengetahui biaya sebenarnya yang dianggarkan untuk mencapai suatu sasaran kebijakan tertentu. Menyadari permasalahan tersebut banyak negara mengatasinya dengan menerapkan penganggaran program (*programme budgeting*) atau penganggaran output (*output budgeting*), atau perpaduan dari keduanya (*programme planning and budgeting system*). Contohnya adalah Australia dengan *output-based management and budgeting* sebagai inisiatif dalam melakukan reformasi programnya.
- c. Fenomena lain yang menandai penerapan *results-oriented public expenditure management* adalah adanya berbagai upaya dari organisasi pemerintah di berbagai negara untuk meniru konsep pengeluaran di sektor swasta (Kaplan dan Norton 2003). Pelimpahan tanggung jawab pada manajer pelaksana program adalah salah satu pengaruh dari sektor swasta yang intinya adalah memberikan kewenangan lebih besar kepada manajer pelaksana untuk mengalokasikan dan membelanjakan anggaran selama masih sesuai dengan prosedur finansial dan mengarah pada hasil yang diharapkan. Pengaturan seperti ini menjadikan administrasi publik menjadi lebih efektif dan efisien. Di Australia khususnya dalam bidang kesehatan dikenal konsep tentang *user-empowerment* dan *new purchasing roles*. Dengan konsep ini tujuan dan sasaran utama dari pengeluaran publik adalah keinginan dan tuntutan dari publik.
- d. Sebagai bagian dari pendekatan manajemen pengeluaran publik dan administrasi publik berdasarkan kinerja/hasil, pejabat senior diberikan kontrak kerja jangka pendek berbasis kinerja seperti yang telah dilakukan di New Zealand. Pada prinsipnya, manajemen kinerja yang diterapkan di New Zealand berorientasi pada penciptaan berbagai *contractual arrangement* (pengaturan melalui kontrak) antara pemerintah sebagai pihak yang memerlukan suatu pelayanan atau barang dengan departemennya atau dengan pemasok lain (publik maupun swasta) (Irawati 2003). Tujuan utama dari pembuatan kon-

trak ini adalah memberikan batasan akuntabilitas yang jelas antara pejabat pemerintah dengan departemennya serta mendefinisikan secara jelas dan terukur berbagai kinerja yang dihasilkan oleh pejabat pemerintah. Sebagai konsekuensinya, berbagai pengeluaran yang dilakukan pejabat ini akan selalu berpatokan pada hasil atau kinerja yang disepakati.

- e. Pengaruh dunia global dan komunikasi yang semakin modern menyebabkan masyarakat semakin kritis sehingga meningkatkan tuntutan akan pertanggungjawaban pemerintah terhadap pengeluaran publik secara keseluruhan kepada masyarakat (akuntabilitas eksternal). Opini publik atau pihak tertentu akan menjadi penilai keberhasilan atau kegagalan kebijakan publik yang telah dijalankan. Tuntutan untuk melakukan akuntabilitas eksternal ini memberikan pengaruh terhadap perbaikan kinerja internal organisasi, termasuk dalam hal keuangan sehingga mendorong tuntutan untuk melakukan akuntabilitas secara internal. Berkaitan dengan tekanan untuk pencapaian akuntabilitas eksternal ini, pemerintah berupaya menerapkan etos kerja berbasis kinerja dalam menjalankan urusan publik pada setiap aspeknya dengan menentukan target kinerja yang terpatut untuk seluruh unit penyedia jasa dan administrasi di tingkat pusat dan pemerintah daerah.

Meski berbagai negara telah menerapkan sistem pengeluaran publik berorientasi hasil, terdapat berbagai variasi

dalam penerapan dan hasilnya. Roberts (2004) menginventarisir beberapa di antaranya yaitu:

- Definisi *result* atau hasil secara *bottom-up* atau *top-down*. Implementasi manajemen pengeluaran publik berbasis kinerja dipengaruhi oleh sistem administrasi publik yang dianut suatu negara, yakni sentralistik atau desentralistik. Di beberapa negara, pemerintahan yang terdesentralisasi diberi kelonggaran untuk menerapkan sistem pengeluaran publiknya secara mandiri. Dalam hal ini pemerintah pusat dapat memberikan masukan berkaitan dengan sistem yang diterapkan, namun keputusan akhir berada pada pemerintah daerah. Di berbagai negara lainnya inisiatif untuk pencapaian *result* berada pada badan eksekutif. Sementara itu di negara-negara dengan konstitusi federal, pemerintah di negara bagian masing-masing menerapkan sendiri sistem akuntabilitas berdasarkan hasil, dengan tetap memenuhi standar yang ditentukan dan disyaratkan oleh pemerintah federal. Dalam sistem ini, unit penyedia jasa mendapatkan panduan tentang bagaimana mereka seharusnya berkontribusi untuk mencapai tujuan nasional (*national result*).

Perbedaan definisi dan batasan antara *outcomes* dan *outputs*. Dalam penentuan *result* terdapat perbedaan perhatian terhadap *outcomes* dan *outputs*. Suatu negara terkadang memberikan penekanan kinerja terhadap *public expenditure* berdasarkan kinerja *outcomes*. Pencapaian *outcomes* terhadap suatu pengeluaran publik dipengaruhi oleh banyak faktor di luar ken-

dali pemerintah, dan akan nampak dalam tenggang waktu yang lama setelah kebijakan dijalankan (Kaplan dan Norton 2004). Hal ini menimbulkan kesulitan tersendiri dalam menentukan indikator-indikator *outcomes* mengenai suatu pengeluaran publik. Negara Amerika, Australia dan Inggris secara serius telah mengarahkan penetapan indikator-indikator *outcomes* ini untuk melakukan akuntabilitas terhadap pengeluaran publik. Sebaliknya Indonesia (Mardiasmo 2002), yang juga sudah mulai menerapkan manajemen kinerja sebagai dasar reformasi administratif, masih memilih sistem penentuan dan monitoring sasaran dengan menggunakan indikator *outputs* meskipun sistem perencanaan kinerja sudah mencantumkan berbagai indikator termasuk indikator *outcomes*, *benefits* dan *impacts*. Hal ini disebabkan oleh adanya anggapan bahwa indikator *outputs* adalah indikator yang paling mudah diukur.

- Ketepatan penentuan prioritas pengeluaran erat hubungannya dengan manajemen kinerja. Manajemen kinerja biasanya berkaitan dengan manajemen pengeluaran publik. Alasan yang mendasari adalah bahwa kebijakan publik hanya bisa dijalankan dengan menggunakan sumber daya yang disediakan dalam anggaran. Penggunaan sumber daya secara tidak tepat akan menurunkan kinerja. Kinerja bergantung pada efisiensi teknis, yaitu alokasi sumber daya yang tepat guna dan efektifitas program. Manajemen kinerja berupaya untuk mencapai standar efisiensi dengan menggunakan sumber daya dan alter-

natif cara pencapaian hasil yang lebih baik dan dengan mengalokasikan pengeluaran sesuai dengan prioritas kebijakan. Pada negara-negara yang memiliki hubungan erat antara anggaran dan manajemen hasil, sasaran *output* dan *outcome* biasanya diikuti dengan sasaran peningkatan efisiensi. Sementara itu pada negara yang belum menghubungkan manajemen kinerja dengan anggaran berbasis kinerja (termasuk dalam hal ini pengeluaran publik), peningkatan efisiensi dana publik yang terbatas akan menghadapi kendala.

- Privatisasi, *contracting out* dan *outsourcing* yang marak dilakukan dengan tujuan mewujudkan pelayanan publik dan administrasi publik yang efektif, efisien dan akuntabel turut memberikan warna pada penerapan konsep manajemen pengeluaran publik berbasis kinerja. Berbagai pengeluaran publik dengan memanfaatkan strategi swastanisasi, *contracting out* dan *outsourcing* memberikan syarat adanya berbagai kontrak kinerja yang jelas dan harus dipenuhi oleh kontraktor swasta dan agen eksekutif di sektor publik. Hal ini akan lebih menjamin kepastian dalam pencapaian target kinerjanya. Kondisi ini menyebabkan besarnya variasi hasil manajemen pengeluaran publik berbasis kinerja di berbagai negara sebagai akibat dari penerapan privatisasi, *contracting out* dan *outsourcing* yang juga bervariasi.

ELEMEN PENTING MANAJEMEN PENGELUARAN PUBLIK BERBASIS KINERJA

Beberapa elemen penting yang perlu diperhatikan dalam penerapan mana-

jemen pengeluaran publik berbasis kinerja adalah:

- a. Adanya pergeseran mekanisme pengambilan keputusan dalam penentuan kebutuhan publik dari birokrat profesional dan kelompok elite ke masyarakat luas. Pengeluaran publik dilakukan untuk memenuhi berbagai kebutuhan dan tuntutan publik sehingga langkah utama dalam penerapan konsep ini adalah menjadikan *wider community* (masyarakat) sebagai penentu utama dalam pengeluaran publik. Dalam implementasi penyelenggaraan pemerintahan, proses perencanaan kinerja dilakukan berdasarkan pada partisipasi aktif masyarakat sehingga dapat ditentukan prioritas yang tepat terhadap alokasi pengeluaran publik.
- b. Menghubungkan antara manajemen kinerja dengan anggaran berbasis kinerja. Manajemen kinerja dengan perencanaan kinerjanya merupakan kesatuan yang utuh dengan anggarannya. Ketika manajemen disusun berdasarkan kinerja, pertimbangan alokasi keuangannya juga didasarkan pada kinerja tersebut.
- c. Penetapan indikator-indikator kinerja yang jelas terhadap berbagai tujuan dan sasaran yang telah disusun berdasarkan kesepakatan dengan masyarakat. Penetapan tujuan, sasaran dan indikator ini merupakan kontrak formal antara pemerintah dan masyarakat sehingga merupakan dokumen publik yang harus selalu diinformasikan dan dilaporkan kepada *wider community* untuk menjamin akuntabilitasnya. Komunikasi publik ini juga

- merupakan sarana kontrol masyarakat terhadap kinerja pemerintah.
- d. Pertimbangan efisiensi dan efektivitas terhadap berbagai pengeluaran publik. Pertimbangan efisiensi dan efektivitas ini dilakukan pada berbagai strategi baik pada saat pengeluaran dilakukan langsung oleh pemerintah maupun ketika mekanisme *outsourcing*, *privatisasi* dan *contracting out* dipilih.

KESIMPULAN

Reformasi manajemen pengeluaran publik bukanlah merupakan agenda reformasi yang berdiri sendiri. Keberadaannya merupakan bagian dari paket reformasi manajemen penyelenggaraan pemerintahan. Untuk mendapatkan hasil yang baik dalam penerapan manajemen kinerja diperlukan juga anggaran berbasis kinerja yang salah satu intinya adalah alokasi publik yang juga berdasarkan kinerja. Namun disadari bahwa sistem administrasi negara yang dianut oleh suatu negara akan berpengaruh terhadap bentuk, kecenderungan dan variasi hasil dari penerapan manajemen pengeluaran publik berbasis kinerja.

Untuk mendukung penerapan manajemen pengeluaran publik berbasis kinerja dibutuhkan juga perubahan dalam mekanisme perumusan tujuan dan sasaran dari pengeluaran publik, pembenahan saluran komunikasi untuk menjaring aspirasi masyarakat, serta penentuan indikator yang tepat sebagai kontrak formal antara pemerintah dan masyarakat. Kontrak formal inilah yang harus dipertanggungjawabkan oleh pemerintah kepada masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Irawati, Erna (2003), "Manajemen Kinerja: New Zealand's Contract Culture Orientation dan Kemungkinan Implementasinya di Indonesia", dalam *Manajemen Pembangunan*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta.
- Kaplan, Robert S. dan David P. Norton (2003), *The Strategy-focused Organization*, Harvard Business School Publishing Co, Boston.
- Kaplan, Robert S. dan David Norton (2004), *Strategy Maps: Converting Intangible*
- Assets in to Tangible Outcomes*, Harvard Business School Publishing Co., Boston.
- Mardiasmo (2002), *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta.
- Roberts, Jhon (2004), "Managing Development for Results: A Role for Results-oriented Public Expenditure Management" *Development Policy Review* 22 (6), Oxford : Blackwell Publishing.

