

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga

Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang didalamnya dimuat program dan kegiatan suatu K/L dan sebagai penjabaran dari Renja K/L yang bersangkutan dalam satu tahun anggaran. Seperti tertera dalam Peraturan Pemerintah No. 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga, RKA-K/L merupakan dokumen perencanaan dan penganggaran tahunan Kementerian/Lembaga yang berisi program dan kegiatan dari K/L. RKA-K/L disusun untuk setiap Bagian Anggaran berdasarkan Rencana Kerja K/L, Rencana Kerja Pemerintah, dan Pagu Anggaran K/L. Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran memiliki kewajiban untuk menyusun RKA-K/L atas Bagian Anggaran yang dikuasainya.

Pada penyusunannya RKA-K/L harus menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah, penganggaran terpadu, dan penganggaran berbasis kinerja. RKA-K/L disusun secara terstruktur dan dirinci menurut klasifikasi anggaran yang terdiri dari klasifikasi ekonomi (jenis belanja), klasifikasi fungsi, dan klasifikasi organisasi. Klasifikasi ekonomi terdiri atas delapan jenis belanja yaitu belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, belanja bunga utang, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, dan belanja lain-lain. Klasifikasi fungsi merinci anggaran belanja menurut fungsi dan sub fungsi yang penggunaannya dihubungkan dengan tugas dan fungsi dari setiap K/L,

penggunannya juga disesuaikan dengan pelaksanaan program dan kegiatan dalam K/L tersebut. Sedangkan klasifikasi organisasi berdasarkan pada struktur organisasi K/L yang dibentuk untuk melaksanakan tugas tertentu sesuai dengan aturan yang berlaku. Standar biaya, indikator kinerja, dan evaluasi kinerja adalah tiga instrumen yang digunakan saat menyusun RKA-K/L.

Anggaran yang dialokasikan dalam penyusunan RKA-K/L memiliki batas tertinggi alokasi berupa Pagu Anggaran yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Kapasitas fiskal, besaran Pagu Indikatif dan Renja-K/L menjadi pedoman dalam penetaapan Pagu Anggaran, selain itu juga memperhatikan hasil evaluasi Kinerja Kementerian/Lembaga. Nantinya RKA-K/L akan menjadi bahan penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) APBN setelah dilakukan penelaahan dalam forum penelaahan. Bagian dalam forum penelaahan tersebut yaitu K/L dengan Kementerian Keuangan dan Kementerian Perencanaan.

2.2 Penganggaran Berbasis Kinerja

Penganggaran berbasis kinerja (PBK) digunakan sebagai pendekatan dalam penyusunan RKA-K/L. Penganggaran berbasis kinerja menekankan pada prestasi kerja atau hasil dalam penyusunan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang ingin dicapai. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dijabarkan bahwa Penganggaran berbasis kinerja adalah sistem penyusunan anggaran yang didasarkan pada kinerja atau prestasi kerja yang akan dicapai. Penganggaran berbasis kinerja orientasinya dititikberatkan pada *output* organisasi yang erat kaitanya dengan visi dan misi serta perencanaan strategis dari suatu organisasi (Bastian, 2006).

Penerapan PBK bertujuan demi meningkatkan keefektifan dan keefisienan pengeluaran publik, peningkatan ini dilakukan dengan mengaitkan pendanaan organisasi sektor publik dengan hasil yang akan dicapai oleh organisasi melalui penggunaan informasi kinerja yang dilakukan secara sistematis (Robinson, 2009). Dalam PP Nomer 90 Tahun 2010 Tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga diuraikan bahwa Penganggaran berbasis Kinerja digunakan untuk menunjukkan kejelasan hubungan antara alokasi anggaran dengan *output* dari kegiatan dan kejelasan penanggungjawab pencapaian Kinerja sesuai dengan struktur organisasi dalam rangka meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan efektifitas penggunaan anggaran secara terukur. Disebutkan juga bahwa PBK mengandung tiga prinsip, yaitu:

1. Prinsip alokasi anggaran program dan kegiatan yang berpedoman pada tugas-fungsi unit kerja yang terdapat dalam stuktur organisasi (*money follow function*);
2. Prinsip alokasi anggaran yang orientasinya berada pada kinerja (*output and outcome oriented*);
3. Prinsip fleksibilitas yang tidak lepas dari prinsip akuntabilitas dalam hal pengelolaan anggaran (*let the manager manages*).

Agar sistem PBK berjalan dengan baik, perlu di tetapkan beberapa hal yang sangat menentukan yaitu standar harga, tolak ukur kinerja dan standar pelayanan minimum yang ditetapkan. Nainggolan (2016) menguraikan ruang lingkup anggaran berbasis kinerja, yaitu:

1. Menentukan visi, misi dan tujuan organisasi yang merupakan pondasi untuk menjalankan organisasi. Indikator kinerja harus dikaitkan dengan Visi dan Misi

yang menjadi tujuan tertinggi dari organisasi. Itu sebabnya dalam menyusun rencana strategi organisasi, masyarakat dilibatkan demi mendapatkan proyeksi kebutuhan masyarakat yang menjadi prioritas pembangunan.

2. Menentukan Indikator Kinerja yang didalamnya digambarkan kepada pemangku kepentingan terkait rencana yang ditetapkan, rencana tersebut harus dapat diukur. Indikator kinerja berisi input (masukan), dapat berupa dana, sumber daya manusia dan faktor-faktor ekonomi lainnya. Juga berisi *output* (keluaran), merupakan hasil kerja yang terlihat setelah menggunakan input. *Output* biasanya terwujud dalam bentuk fisik. Terdapat juga *outcome* (manfaat) merupakan dampak positif yang timbul atau dirasakan setelah menggunakan *output*.
3. Analisis Standar Biaya (ASB) dari suatu program atau kegiatan. Dalam standar biaya digambarkan harga-harga yang umum terjadi atas pelaksanaan berbagai jenis kegiatan. Kesepakatan untuk melonggarkan anggaran yang dilakukan antar eksekutif dan legislatif harus dicegah, ASB disusun demi mencegah terjadinya pelanggaran anggaran tersebut.

Osborn dan Gaebler (1993) dalam Bastian (2010) mengemukakan keunggulan pengukuran kinerja yaitu orang/pegawai akan merespon tindakan yang positif segera setelah ditetapkannya ukuran kinerja, namun jika hasil tidak diukur, maka membedakan antara organisasi yang berhasil dan gagal sulit untuk dilakukan, akhirnya akan menimbulkan kesalahan dalam pengambilan keputusan. Di sisi lain, jika ukuran keberhasilan tidak dapat diidentifikasi maka tidak ada alasan untuk memberikan penghargaan pada keberhasilan yang berarti kita sedang memberikan penghargaan pada kegagalan. Kesulitan untuk evaluasi dari pengalaman akan

terjadi jika ukuran keberhasilan tidak ada, dari situ mustahil perbaikan bisa dilakukan. Mendapatkan dukungan publik adalah sesuatu yang sangat mungkin saat keberhasilan dikomunikasikan dengan baik.

2.3 Standar Biaya Masukan

Dalam PMK Nomer 60/PMK.02/2021 Tentang Standar Biaya Masukan Tahun Anggaran 2022 diuraikan bahwa Standar Biaya Masukan (SBM) adalah satuan biaya berupa harga satuan, tarif, dan indeks yang ditetapkan untuk menghasilkan biaya komponen keluaran dalam penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga. Sebagai salah satu instrumen penganggaran berbasis kinerja, standar biaya memiliki peran penting dalam praktik penganggaran di Indonesia yang merupakan kunci efisiensi dalam rangka alokasi dan pelaksanaan anggaran (Sirat, 2017).

Suhadak dan Nugroho dalam Wijayanti (2012) menjelaskan bahwa standar biaya termasuk salah satu instrumen kinerja yang harus ada dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja, yang terdiri dari Standar Pelayanan Minimum (SPM), indikator kinerja, Analisis Standar Biaya (ABS), dan standar biaya. Penerapan SBM berpedoman pada Peraturan Menteri Keuangan (PMK) mengenai pedoman standar biaya, standar struktur biaya, dan indeksasi dalam penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga. SBM berfungsi sebagai batas tertinggi atau estimasi. Sebagai batas tertinggi berarti besaran biaya yang tidak dapat dilampaui sedangkan sebagai estimasi merupakan prakiraan besaran biaya yang dapat dilampaui dengan mempertimbangkan harga pasar, proses pengadaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan,

ketersediaan alokasi anggaran dan prinsip ekonomis, efisiensi, dan efektifitas. Fungsi sebagai batas tertinggi dan estimasi tergantung dari jenis pengeluarannya dan telah diatur dalam lampiran I dan lampiran II.

Mengacu pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 232/PMK.02/2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 71/PMK.02/2013 tentang Pedoman Standar Biaya, Standar Struktur Biaya, dan Indeksasi dalam penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga Standar Biaya Masukan merupakan standar biaya yang digunakan pada level input untuk menghasilkan biaya komponen *output*. Dasar pertimbangan penetapannya adalah:

- a. Adanya beberapa barang/jasa yang harganya tidak tersedia di pasar;
- b. Mendorong terlaksananya prinsip ekonomis dalam penyusunan RKA-K/L;
- c. Perlunya penyetaraan perlakuan jenis dan besaran satuan biaya dalam penyusunan RKA-K/L;
- d. Diperlukan pengaturan kualitas dan harga barang/jasa karena bervariasinya kualitas dan harga barang/jasa yang terdapat di pasar, agar mendapatkan kualitas dan harga yang layak, wajar, tidak mewah, dan hemat; dan
- e. Untuk memudahkan penyusunan RKA-K/L.

Berdasarkan bentuknya, SBM terdiri dari:

1. Harga Satuan, yaitu nilai barang untuk menghasilkan biaya komponen keluaran (*output*) yang ditentukan pada waktu tertentu;
2. Tarif, yaitu nilai suatu jasa untuk menghasilkan biaya komponen keluaran (*output*) yang ditentukan pada waktu tertentu; dan

3. Indeks, yaitu satuan biaya untuk menghasilkan biaya komponen keluaran (*output*), yang merupakan gabungan beberapa barang/jasa masukan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 71/PMK.02/2013 yang diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 232/PMK.02/2020 tentang Pedoman Standar Biaya, Standar Struktur Biaya, dan Indeksasi dalam penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga Standar Biaya Masukan dalam penyusunan RKA-K/L memiliki fungsi sebagai alat reviu angka dasar (*baseline*) dan batas tertinggi untuk menghasilkan komponen keluaran. Sebagai batas tertinggi berarti penetapan besaran biaya suatu input tidak dapat melampaui Standar Biaya Masukan yang ada, sedangkan sebagai alat reviu angka dasar (*baseline*), berarti Standar Biaya Masukan digunakan untuk mereviu angka dasar atas komponen masukan (input) dari keluaran (*output*) berlanjut.

SBM untuk tahun 2020 dimuat dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 78 Tahun 2019 tentang Standar Biaya Masukan Tahun Anggaran 2020. SBM tahun 2021 dimuat dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 119 Tahun 2020 tentang Standar Biaya Masukan Tahun Anggaran 2021. SBM tahun 2022 dimuat dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 60 Tahun 2021 tentang Standar Biaya Masukan Tahun Anggaran 2022.