

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Konsep Monitoring dan Evaluasi Anggaran

Kata monitoring dan evaluasi merupakan dua kata yang sering disejajarkan karena fungsi dan penggunaannya. Kata monitoring itu sendiri berasal dari kata dasar monitor, yang dalam KBBI memiliki arti orang yang memantau dan dianggap sebagai kata benda. Kata monitor juga dekat dengan kata memonitor yang pada KBBI juga diposisikan sebagai verba memiliki arti mengawasi, mengamati, atau mengukur dengan cermat, terutama untuk tujuan khusus; memantau. Sehingga bisa disimpulkan, monitoring yang dianggap sebagai verba memiliki arti kegiatan pengawasan. Selanjutnya adalah kata evaluasi, evaluasi menurut KBBI adalah sebuah kata benda yang berarti penilaian. Kedua kata tersebut sepintas memang terlihat memiliki arti yang sama, tetapi sebenarnya memiliki perbedaan. Perbedaan tersebut terletak pada pelaksanaannya, monitoring atau pengawasan dilakukan secara rutin dan bersamaan dengan suatu proses sedangkan evaluasi adalah penilaian setelah proses. Suherman dalam Daman (2012:3) berpendapat bahwa kegiatan monitoring merupakan suatu kegiatan yang berfungsi untuk mengikuti

perkembangan suatu proses yang dilakukan secara teratur serta terus menerus atau berkesinambungan.

Secara umum kata monitoring dapat diartikan sebagai suatu kegiatan pengamatan secara teliti terhadap sebuah keadaan, kondisi, situasi dan perilaku tertentu yang memiliki tujuan agar mendapatkan data yang optimal untuk menjadi landasan dalam mengambil keputusan. Lalu, secara teori, monitoring adalah aktivitas internal yang rutin dan dilakukan secara berulang dan digunakan untuk menghimpun informasi mengenai perencanaan, kegiatan, dan hasil untuk mengontrol kinerja. (Ariefni & Legowo, 2018). Sumber dari monitoring dapat berasal dari sebuah sistem yang dijalankan secara rutin, survei kecil, dokumen internal organisasi, dan laporan yang dibuat. Dengan melalui kegiatan-kegiatan tersebut maka akan diperoleh beberapa data yang dihimpun untuk ditinjau lebih lanjut sebagai masukan bagi pimpinan untuk melakukan sebuah perbaikan atau evaluasi. Dengan cara membandingkan antara pelaksanaan anggaran dan outputnya itu merupakan kegiatan monitoring dalam monev anggaran.

Kata evaluasi bermakna sebagai kegiatan untuk menilai atau mengukur tingkat kinerja suatu kebijakan, suatu program yang sudah berlaku untuk beberapa waktu (Papatungan & Rindengan, 2017). Jika monitoring dilakukan secara berkala dalam satu periode tertentu, maka untuk evaluasi hanya dilakukan setelah seluruh program atau kegiatan berakhir atau pada akhir periode. Dalam proses evaluasi melibatkan pihak internal dan eksternal serta yang dijadikan dokumen sumber sebagai dasar evaluasi berasal dari kedua pihak. Monev ini memiliki manfaat yaitu

untuk menjamin efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran, serta mengontrol kepatuhan penggunaan anggaran terhadap regulasi pelaksanaan anggaran.

Efektivitas pelaksanaan anggaran merupakan suatu keadaan ketika tujuan atau sasaran kegiatan dan output belanja sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Lalu, efisiensi penggunaan anggaran adalah ketika tercapainya tujuan/sasaran program, kegiatan, dan output belanja yang telah ditetapkan dengan input seminimal mungkin. Pelaksanaan anggaran dan pengelolaan keuangan yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku merupakan implementasi dari kepatuhan terhadap regulasi.

m rencana dan kesesuaiannya dengan sumber-sumber yang dimiliki oleh organisasi atau lembaga; dan monitoring yang berfungsi untuk memotivasi keterlibatan para pelaksana.

Sedangkan evaluasi menurut Frutchey pada tulisannya yang berjudul *Evaluation What it is* (1973:5) adalah sebuah rangkaian kegiatan yang dimulai dari pengumpulan informasi, penetapan kriteria, pembentukan penilaian, penarikan kesimpulan, dan pengambilan keputusan berdasarkan informasi yang didapatkan. Kegiatan evaluasi bertujuan untuk menentukan awal suatu program atau kegiatan, menunjukkan seberapa jauh kemajuan yang diperoleh setelah pelaksanaan program, menunjukkan kesesuaian program dengan tujuan awal, menunjukkan efektivitas program, membantu menemukan kekurangan dalam pelaksanaan program, alat bantu untuk mengarahkan keterampilan dan kerjasama dengan potensi yang

dimiliki, membuktikan sistematika perencanaan, dan memaksimalkan para perencana, pelaksana dan penilai(Kelsey dan Hearne, 1963:259).

Monitoring dan evaluasi dianggap sebagai kegiatan yang tidak dapat dipisahkan dalam sebuah program sehingga diatur khusus dalam peraturan negara. Monitoring dan evaluasi anggaran atau yang sering disebut Monev Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga (yang selanjutnya akan dirujuk sebagai K/L), berdasarkan PMK No. 195/PMK.05/2018 tentang Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga adalah suatu rangkaian aktivitas yang terintegrasi dalam rangka mereviu, memantau, serta mengevaluasi pelaksanaan anggaran belanja pada K/L. Pada pelaksanaannya, meliputi Reviu Pelaksanaan Anggaran (RPA) dan reviu belanja (spending review). Monev Reviu Pelaksanaan Anggaran ini digunakan sebagai rekomendasi kebijakan pelaksanaan anggaran yang didasarkan pada Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran atau IKPA. Monev Pelaksanaan Anggaran Belanja K/L secara garis besar memiliki manfaat yaitu untuk menjamin efektivitas pelaksanaan anggaran, efisiensi penggunaan anggaran, dan menjaga kepatuhan terhadap regulasi pelaksanaan anggaran.

Terdapat dua jenis monev pelaksanaan anggaran belanja K/L menurut yang melakukannya, yang pertama adalah monev atas pelaksanaan anggaran belanja K/L yang dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara (BUN) dan yang kedua monev pelaksanaan anggaran belanja K/L yang dilakukan oleh setiap menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran (PA).

Hasil monev yang dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara selanjutnya digunakan untuk evaluasi kinerja pelaksanaan anggaran. Evaluasi kinerja pelaksanaan anggaran tersebut meliputi pengukuran indikator kinerja pelaksanaan anggaran atau IKPA, pengendalian belanja negara, dan peningkatan efisiensi anggaran belanja. Pengendalian belanja negara dan peningkatan efisiensi anggaran belanja tersebut masing-masing diimplementasikan dalam bentuk perumusan kebijakan dan identifikasi potensi inefisiensi belanja K/L. Monitoring dan evaluasi atau monev berjalan saling beriringan dan melengkapi satu sama lain. kedua hal tersebut berfungsi sebagai patokan atau sumber referensi bagi kegiatan yang telah dilakukan serta pemrosesan suatu kegiatan perlu dijalankan. Pada dasarnya, pelaksanaan monev anggaran merupakan suatu cara untuk mencari efektivitas, efisiensi, dan ekonomis dalam suatu program.

2.2 Konsep Indikator Pelaksanaan Anggaran (IKPA)

Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran sesuai namanya merupakan suatu indikator. Indikator itu sendiri merupakan kata nomina atau kata benda yang dalam KBBI berarti sesuatu yang dapat memberikan (menjadi) petunjuk atau keterangan. Indikator adalah variabel-variabel yang menunjukkan atau memberi petunjuk kepada pemakai datanya mengenai suatu keadaan tertentu, sehingga variabel-variabel tersebut dapat digunakan sebagai alat ukur dalam perubahan kedepannya (Green, 1992). Indikator kinerja berarti sebuah keterangan mengenai kinerja. Indikator kinerja secara luas memiliki makna sesuatu yang dijadikan alat ukur kinerja atau hasil yang dicapai (Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur, 2008).

Indikator kinerja menurut Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara(2008), memiliki kriteria yaitu spesifik, dapat diukur secara objektif, relevan, dapat dicapai, memiliki jangka waktu tertentu, dan dapat diakumulasi atau dikumpulkan. Namun, dalam beberapa kasus, ada beberapa indikator yang tidak dapat diukur secara kuantitatif sehingga membutuhkan opini atau kriteria yang bisa dipenuhi.

Pada pelaksanaannya, indikator kinerja memiliki tipe-tipenya yang dihasilkan oleh angka dan skala yang menggambarannya, tipe-tipe tersebut diantaranya adalah tipe kualitatif yang menggunakan skala untuk menggambarkan gradasi kondisi seperti kualitas atau kepuasan. Lalu ada kuantitatif absolut yang menggunakan angka absolut yang secara spesifik menunjukkan jumlah. Indikator kinerja berupa persentase dari populasi, indikator kinerja rasio perbandingan dua data, indikator kinerja rata-rata yang menggunakan rata-rata dari sejumlah populasi atau kejadian, dan yang terakhir adalah indikator kinerja tipe indeks yang dihasilkan dari suatu rumus tertentu.

Sebagai bentuk upaya peningkatan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas instansi pemerintah dilakukan sebuah pengukuran kinerja berupa evaluasi terhadap kegiatan yang telah dilaksanakan berdasarkan standar yang telah ditetapkan. Dalam pengukuran tersebut dilakukan penilaian secara sistematis yang tidak hanya berfokus pada *input* akan tetapi juga pada *output*, dan *benefit*, serta dampak yang akan muncul (Khikmah, 2014)

Dalam rangka terwujudnya pengelolaan APBN yang berjalan dengan baik khususnya di tingkat satker maka dibutuhkan sebuah dasar perhitungan yang menjadi standar K/L dalam pelaksanaan anggaran dan belanjanya. Setelah anggaran dilaksanakan maka diperlukan sebuah indikator yang dijadikan pedoman dalam pengukuran kinerja suatu satker yaitu IKPA (Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran). Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 195/PMK.05/2018 tentang Monitoring Evaluasi Pelaksanaan Anggaran Belanja K/L adalah suatu indikator yang ditetapkan oleh Kementerian Keuangan dan berfungsi untuk mengukur kualitas kinerja pelaksanaan anggaran belanja K/L. IKPA mengukur kualitas kinerja tersebut dari sudut pandang khususnya ketepatannya dengan perencanaan, efektivitas dan efisiensi pelaksanaan anggaran, serta kepatuhan terhadap regulasi yang telah ada. Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran ini merupakan rangkaian dari pemantauan dan evaluasi kinerja dalam rangkaian monev.

Berdasarkan Perdirjen Perbendaharaan Nomor PER-4/PB/2020 tentang Petunjuk Teknik Penilaian Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga, dalam pengukuran IKPA terdapat empat aspek utama yang di dalamnya terdapat indikator-indikator sesuai dengan tahun anggaran berjalan. Klasifikasi Aspek dan Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran, meliputi :

1. Aspek Kesesuaian Antara Perencanaan Dengan Pelaksanaan Anggaran memiliki indikator meliputi; Revisi DIPA, Deviasi Halaman III DIPA, Pagu Minus
2. Aspek Kepatuhan Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Pelaksanaan Anggaran memiliki indikator meliputi; Data Kontrak, Pengelolaan UP dan TUP, LPJ Bendahara, Dispensasi SPM
3. Aspek Efektivitas Pelaksanaan Anggaran memiliki indikator meliputi; Konfirmasi Capaian Output, Penyerapan Anggaran, Penyelesaian Tagihan, Retur SP2D
4. Aspek Pelaksanaan Anggaran memiliki indikator meliputi; Kesalahan SPM, Perencanaan Kas (Renkas)

Menurut Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan No. PER-4/PB/2021 tentang Petunjuk Teknis Penilaian Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran, terdapat perubahan dari Konfirmasi Capaian Output menjadi Capaian Output yang berdasarkan rasio antara capaian RO dengan target RO. Selain reformulasi indikator Capaian Output, terdapat juga penyesuaian bobot 13 (tiga belas) indikator IKPA khususnya pada bagian data kontrak, penyelesaian tagihan, dan capaian output.

Berdasarkan ketentuan peralihan pada Pasal 29 Perdirjen Perbendaharaan No. PER-4/PB/2021, Capaian Output menjadi penilaian indikator kinerja khususnya IKPA Tahun Anggaran 2021 yang dimulai pada periode triwulan kedua. Penilaian Capaian Output berdasarkan data Progres Capaian (PCRO) atau Capaian RO (RVRO) sesuai dengan status tahapan pada periode pelaporan. Kategori hasil

penilaian IKPA dinilai baik jika lebih dari sama dengan 95, baik jika di antara 89—95, cukup jika di antara 70—89, dan kurang jika di bawah 70. Target Penyerapan Anggaran dan Target Pencapaian Output juga diproksikan akan sama setiap triwulan dengan rincian target Penyerapan Anggaran 15%--40%--60%--90% dan Target Pencapaian Output adalah 15%--40%--60%--100%. Aplikasi yang digunakan untuk melakukan penilaian terhadap IKPA adalah OM-SPAN (*Online Monitoring Sistem Perbendaharaan dan Anggaran*). Penilaian yang dilakukan melalui OM-SPAN dilakukan per triwulan dengan periode yang sudah terakumulasi dari bulan-bulan sebelumnya. Penilaian IKPA dan tiap indikatornya dilakukan dengan menggunakan formula sebagai berikut.

$$\text{Nilai IKPA} = \frac{(\text{Nilai Indikator} \times \text{Bobot Indikator})}{\text{Konversi Bobot}}$$

Formula perhitungan untuk setiap indikatornya sebagai berikut.

1. Revisi DIPA

- Rasio Revisi DIPA Triwulanan (RRev)

$$RRev = \frac{1}{\text{Frekuensi Revisi } n} \times 100$$

- Maka Nilai IKPA dapat diperoleh dengan rumus:

$$= \sum_i^n = 1 \text{ DevDIPAn} \div n$$

2. Deviasi Halaman III DIPA

- Deviasi Halaman III DIPA Bulanan (DevDIPA n)

$$\text{DevDIPA } n = \frac{||\text{Realisasi } n - \text{RPDn}||}{\text{RPDn}} \times 100$$

- Maka Nilai IKPA dapat diperoleh dengan rumus

$$= 100 - \frac{\sum_{i=1}^n DevDIPAn}{n}$$

3. Pagu Minus

- Rasio Pagu Minus $= \frac{Pagu}{Minus} \times 100$
Pagu DIPA

- Maka Nilai IKPA dapat diperoleh dengan rumus
 $= 100 - \text{Rasio Pagu Minus}$

4. Data Kontrak

- Rasio Ketepatan Waktu Penyampaian Data Kontrak (RKDK)

$$RKDK = \frac{DKTW}{DK} \times 100$$

- Maka nilai IKPA diperoleh sesuai dengan nilai Rasio Ketepatan Waktu Penyampaian Data Kontrak (RKDK)

5. Pengelolaan UP & TUP

- Rasio Ketepatan Waktu Penyampaian Data Kontrak

$$RKWUP = \frac{GUPTUP TW}{GUPTUP} \times 100$$

- Maka nilai IKPA diperoleh sesuai dengan Rasio Ketepatan Waktu Pertanggungjawaban UP dan TUP

6. LPJ Bendahara

- Rasio Ketepatan Waktu LPJ Bendahara

$$= \frac{LPJB TW}{LPJB} \times 100$$

- Maka nilai IKPA dapat diperoleh sesuai dengan Rasio Ketepatan Waktu LPJ Bendahara

7. Dispensasi SPM dihitung berdasarkan jumlah SPM yang mendapatkan dispensasi

Tabel II.1 Kriteria Penilaian Dispensasi SPM

Nilai	Kriteria
100	0 SPM
95	1-5 SPM
90	6-10 SPM
85	11-20 SPM
80	> 20 SPM

Sumber: Perdirjen Nomor: PER-4/PB/2020

8. Penyerapan Anggaran

- NKPA_n (Nilai Kinerja Penyerapan Anggaran Triwulanan) =

$$\left(\frac{PAn}{TAn} \right) \times 100$$

- Maka nilai IKPA dapat diperoleh dengan rumus:

$$\sum_i^n = 1 \frac{NKPA_n}{n}$$

9. Penyelesaian Tagihan berdasarkan

- RKPT (Ketepatan Waktu Penyelesaian Tagihan)

$$= \left(\frac{SPM}{LSTW} \right) \times 100$$

SPM LS

- Maka nilai IKPA dapat diperoleh sesuai dengan Rasio Ketepatan Waktu Penyelesaian Tagihan

10. Capaian Output

- Nilai Kinerja Capaian RO

$$NKROn = \left(\frac{Capaian RO n}{Target RO n} \right) \times 100$$

- Maka dengan Nilai Kinerja Capaian Output dapat digunakan untuk memperoleh nilai IKPA dengan rumus:

$$IKPA CO = \left(\frac{Total NKROn}{Total RO} \right) \times 100$$

11. Retur SP2D

- Rasio Retur SP2D

$$RRSP2D = \left(\frac{Retur SP2D}{SP2D} \right) \times 100$$

- Maka nilai IKPA Retur SP2D dapat diperoleh dengan rumus:

$$\text{Nilai IKPA} = 100 - RRSP2D$$

12. Kesalahan SPM

- Rasio Kesalahan SPM = $\left(\frac{SPM Salah}{SPM} \right) \times 100$

13. Renkas

- Rasio Ketepatan Waktu Renkas

$$RKRen = \left(\frac{RenTW}{Renkas} \right) \times 100$$

- Maka nilai IKPA dapat diperoleh sesuai dengan Rasio Ketepatan Waktu Renkas