

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK)

Menurut Nafarin (2007 :11), anggaran adalah suatu rencana kuantitatif (satuan jumlah) periodik yang disusun berdasarkan program yang telah disahkan (Siadari, 2016). Anggaran (*budget*) merupakan rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif untuk jangka waktu tertentu dan umumnya dinyatakan dalam satuan uang, tetapi dapat juga dinyatakan dalam satuan barang/jasa.

Berdasarkan buku *Managing Government Expenditure* karangan Salvatore Schiavo (1999) adapun jenis penganggaran dibedakan menjadi empat jenis sebagai berikut :

1. Pendekatan Tradisional (*Line Item Budgeting*) adalah pengeluaran anggaran dikelompokkan menurut organisasi dan objek pengeluarannya (*line item*), dengan perencanaan anggaran yang berorientasi pada input;
2. *Planning Programming Budgeting System* (PPBS) adalah penetapan anggaran tidak berdasarkan struktur organisasi, tetapi berdasarkan program. Berdasarkan program tersebut yaitu pengklasifikasian aktivitas untuk mencapai tujuan tertentu.

3. *Zero Based Budgeting* adalah proses penganggaran dimulai dari “nol” pada setiap periodenya dan anggaran ini tidak berkaitan dengan periode sebelumnya;

4. *Performance Program Budgeting* atau bisa disebut dengan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) adalah proses penganggaran yang dilaksanakan dengan melihat keterkaitan antara pendanaan dan kinerja yang diharapkan, serta memperhatikan efisiensi dalam pencapaian kinerja tersebut.

Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) mencakup dalam tiga hal antara lain Perencanaan Kinerja (*planning for performance*), Pengukuran Kinerja (*measuring performance*), dan Monitoring Evaluasi Kinerja. Perencanaan Kinerja (*planning for performance*) adalah proses menetapkan kinerja berupa output dan outcome sebagai sesuatu yang akan dicapai berdasarkan skala prioritas dan ketersediaan anggaran. Pengukuran Kinerja (*measuring performance*) adalah proses mengukur pencapaian kinerja berdasarkan indikator kinerja yang sudah ditetapkan. Sedangkan indikator kinerja tersebut merupakan instrumen atau unit ukur yang digunakan untuk mengukur tingkat kinerja, baik yang direncanakan maupun yang telah dicapai.

Jadi, Penganggaran Berbasis Kinerja ini merupakan keterkaitan antara perencanaan kinerja yang akan dilaksanakan dengan kapasitas pendanaan/anggaran yang ada. Sehingga menghasilkan *output* dan *outcome* dan melihat tingkat efektivitas dan efisiensi dari program kegiatan yang dilakukan. Program kegiatan yang dilaksanakan pun juga harus sesuai dengan sasaran, target dan prioritas nasional. Hal ini bertujuan agar meningkatkan kinerja di suatu satuan kerja dan terciptanya lingkungan

kerja yang transparan, akuntabel, dan profesional. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga, terdapat tiga instrument utama dalam menyusun rencana kerja dan anggaran berdasarkan pendekatan PBK, yaitu indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja.

2.2 Monitoring dan Evaluasi Anggaran (Monev)

Menurut PMK RI Nomor 195/PMK.05/2018 tentang Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga, Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga yang selanjutnya disebut Monev Pelaksanaan Anggaran Belanja K/L adalah rangkaian aktivitas terintegrasi dalam rangka mereviu, memantau dan mengevaluasi pelaksanaan anggaran belanja pada kementerian negara/ lembaga. Sedangkan belanja Kementerian Negara/Lembaga yang selanjutnya disebut Belanja K/L adalah kewajiban pemerintah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih yang dikelola oleh kementerian negara/ lembaga. Monev ini dilakukan dengan berkala dan komprehensif sesuai periode atau siklus pelaksanaan anggaran. Hal ini dilakukan setelah pengesahan dokumen anggaran meliputi pembuatan komitmen, penyerahan barang/jasa, pengujian tagihan dan persetujuan pembayaran, serta pencairan dana.

Monev Pelaksanaan Anggaran Belanja K/L dilakukan untuk menjamin tiga hal atau manfaat antara lain efektivitas pelaksanaan anggaran, efisiensi penggunaan anggaran, dan kepatuhan terhadap regulasi pelaksanaan anggaran. Efektivitas pelaksanaan anggaran ini dapat dilihat dari terwujudnya tujuan/sasaran

program, kegiatan, *output* belanja sesuai rencana yang ada dalam dokumen pelaksanaan anggaran Kementerian Negara/Lembaga, unit eselon I, dan/atau Satker secara tepat. Efisiensi penggunaan anggaran dapat dilihat dalam terwujudnya tujuan/sasaran program, kegiatan, *output* belanja yang telah ditetapkan dengan penggunaan input yang seminimal mungkin.

Sedangkan kepatuhan terhadap regulasi pelaksanaan anggaran ini merupakan kesesuaian antara pelaksanaan anggaran dan pengelolaan keuangan secara tertib dengan ketentuan yang berlaku pada tingkat Kementerian Negara/Lembaga, unit eselon I, dan/atau Satker. Jadi, suatu tujuan/sasaran program, kegiatan, *output* belanja yang telah ditetapkan akan lebih baik apabila semakin sedikit input yang ada diiringi dengan output yang banyak atau tercapai daripada input banyak dengan output banyak pula. Dengan kata lain, akan lebih baik pula apabila pemanfaatan input yang kurang maksimal diiringi dengan tercapainya output.

Pelaksanaan Monev ini dibagi dalam tiga tingkatan antara lain Monev tingkat nasional oleh Direktorat Pelaksanaan Anggaran, Monev tingkat wilayah oleh Kanwil DJPB, dan Monev tingkat KPPN. Tugas dan fungsi dari Direktorat Pelaksanaan Anggaran antara lain merumuskan metodologi/desain revidi belanja; menyediakan data dan melaksanakan revidi belanja terhadap Kementerian Negara/Lembaga/Satker di tingkat pusat, serta menyusun laporan revidi belanja secara nasional; melaksanakan pemantauan dan evaluasi kinerja terhadap Satker di tingkat pusat; memastikan proses pelaksanaan anggaran Kementerian Negara/Lembaga tetap berjalan sesuai rencana, regulasi, dan kebijakan; merumuskan

perbaikan kebijakan dan regulasi di tingkat nasional; dan mengumpulkan hasil aktivitas telaah makro pelaksanaan anggaran Kanwil DJPb, dan penyusunan kajian/analisis di tingkat nasional.

Tugas dan fungsi Kanwil DJPB antara lain melaksanakan reuiu belanja terhadap Kementerian Negara/Lembaga/Satker di tingkat wilayah; melaksanakan pemantauan dan evaluasi kinerja terhadap Satker di tingkat wilayah; memastikan proses pelaksanaan anggaran Satker di tingkat wilayah tetap berjalan sesuai rencana, regulasi, dan kebijakan; menyampaikan usulan terkait perbaikan regulasi dan kebijakan ke Direktorat Pelaksanaan Anggaran; dan menyusun kajian/analisis di tingkat wilayah. Sedangkan tugas dan fungsi Kantor Pelayanan Perbendaharaan negara (KPPN) antara lain menyediakan data reuiu belanja dan telaah makro pelaksanaan anggaran dalam hal diperlukan; melaksanakan pemantauan dan evaluasi kinerja terhadap Satker dalam lingkup wilayah kerjanya; dan memastikan proses pelaksanaan anggaran Satker dalam lingkup wilayah kerjanya tetap berjalan sesuai rencana, regulasi, dan kebijakan. Pemantauan dan evaluasi kinerja ini dapat melibatkan Satker dalam bentuk koordinasi dan konfirmasi untuk memastikan validitas data dan informasi, serta menjamin kualitas hasil pembinaan dan pengendalian pelaksanaan anggaran.

2.3 Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran (IKPA)

Berdasarkan PMK RI Nomor 195/PMK.05/2018 tentang Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga, Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran yang selanjutnya disebut IKPA adalah indikator yang ditetapkan oleh Kementerian Keuangan selaku BUN untuk mengukur

kualitas kinerja pelaksanaan anggaran belanja Kementerian Negara/Lembaga dari sisi kesesuaian terhadap perencanaan, efektivitas pelaksanaan anggaran, efisiensi pelaksanaan anggaran, dan kepatuhan terhadap regulasi.

IKPA ini merupakan wujud evaluasi kinerja pelaksanaan anggaran dari hasil Monev atas realisasi belanja K/L yang dilakukan oleh Menteri Keuangan sebagai BUN. IKPA juga dimanfaatkan oleh Menteri/Pimpinan Lembaga selaku PA adalah sebagai pengukuran kerja implementasi anggaran pada Satker di lingkungan Kementerian Negara/Lembaga. Penilaian kinerja ini berwujud perbandingan nilai kualitas kinerja antar organisasi Kementerian Negara/Lembaga.

Keterkaitan erat dari adanya Monev pelaksanaan anggaran Belanja K/L dengan IKPA. Hal ini diwujudkan dalam memberikan penilaian terhadap pelaksanaan anggaran yang ada sesuai rencana dan sejalan dengan realisasi; mengamati perkembangan pelaksanaan anggaran baik secara bulanan, triwulanan, maupun satu periode; pemantauan data terkait penyelesaian tagihan dan penyampaian data kontrak yang tepat waktu, kualitas pengelolaan dan pertanggungjawaban UP /TUP, pagu anggaran tidak minus, penyerapan anggaran, capaian *output*, kualitas pengelolaan dana (diluar penyerapan), maupun nilai indikator lainnya yang ditentukan sesuai dengan karakteristik K/L terkait; dan mengidentifikasi berbagai isu dan permasalahan pelaksanaan anggaran Belanja K/L dengan pemberian rekomendasi penyelesaian permasalahan pelaksanaan anggaran Belanja K/L.

Penilaian kinerja pelaksanaan anggaran belanja K/L dengan IKPA ini dilaksanakan dengan menggunakan Aplikasi OM-SPAN (*Online Monitoring Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara*). Aplikasi OM-SPAN merupakan aplikasi yang digunakan untuk memonitoring transaksi dalam SPAN (Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara) dan menyajikan informasi sesuai kebutuhan yang diakses melalui jaringan berbasis web. Nilai IKPA digunakan untuk memonitoring dan evaluasi belanja K/L sesuai Peraturan Menteri Keuangan mengenai monitoring dan evaluasi pelaksanaan anggaran belanja K/L; dan/atau pemberian penghargaan.

Berdasarkan PER-4/PB/2021 tentang Petunjuk Teknis Penilaian Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga (BKKPN, 2021), IKPA memiliki empat aspek dalam pengukurannya antara lain kesesuaian antara perencanaan dengan pelaksanaan anggaran; kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan di bidang pelaksanaan anggaran; efektivitas pelaksanaan anggaran; dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Adanya pembagian ke dalam aspek-aspek dan penilaian IKPA ini digunakan untuk mencapai pelaksanaan Belanja Kementerian Negara/Lembaga yang lebih baik dan lebih berkualitas dan sesuai tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) serta memberikan penilaian kinerja yang lebih akuntabel dan transparan.

Adapun tujuan pengukuran kinerja dengan IKPA ini antara lain untuk Kelancaran Pelaksanaan Anggaran, Mendukung Manajemen Kas, dan Meningkatkan Kualitas Laporan Keuangan (KPPN, 2021). Kelancaran Pelaksanaan Anggaran ini lebih pada optimalisasi dari indikator

Pembayaran/Realisasi Anggaran, Penyampaian Data Kontrak, Penyelesaian Tagihan, SPM yang Akurat, dan Kebijakan Dispensasi SPM. Mendukung Manajemen Kas ini dapat dioptimalisasi pada indikator Pengelolaan UP/TUP, Revisi DIPA, Renkas/RPD, Deviasi Halaman III DIPA, dan Retur SP2D. Sedangkan Meningkatkan Kualitas Laporan Keuangan (LKKL/LKPP) ini dioptimalisasi dengan indikator Penyampaian LPJ Bendahara dan Penyelesaian Pagu Minus Belanja.

Namun, sebenarnya terdapat perbedaan dan perubahan Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran dari tahun 2019 sampai dengan 2021. Pada tahun 2019 sesuai Nota Dinas-364/PB.2/2019, terdapat 12 indikator dengan adanya formulasi IKPA guna peningkatan revelansi transaksi keuangan, kedisiplinan dan ketaatan satker, serta upaya simplikasi pelaksanaan anggaran. Awalnya terdapat 8 indikator antara lain Pengelolaan UP, Retur SP2D, Revisi DIPA, Penyelesaian Tagihan, Rekon LPJ, Renkas, Realisasi, dan Pagu Minus. Berdasarkan Nota Dinas terseb

Pada dasarnya tahun 2020 dan tahun 2021 adalah sama. Kedua tahun ut terdapat reformulasi atas 4 indikator antara lain Deviasi Halaman III DIPA, Penyampaian Data Kontrak, Pengembalian/Kesalahan SPM, dan Dispensasi SPM. ini dibagi menjadi 4 aspek dengan 13 indikator. Aspek kesesuaian perencanaan dengan pelaksanaan terdapat 3 indikator antara lain Revisi DIPA, Deviasi Halaman III DIPA, dan Pagu Minus. Aspek kepatuhan terhadap regulasi terdapat 4 indikator antara lain Data Kontrak, Pengelolaan UP dan TUP, LPJ Bendahara, dan Dispensasi SPM. Aspek efektivitas pelaksanaan kegiatan terdapat 4 indikator antara lain Penyerapan Anggaran, Penyelesaian Tagihan, Konfirmasi Capaian

Output, dan Retur SP2D. Sedangkan aspek efisiensi pelaksanaan kegiatan terdapat 2 indikator antara lain Renkas dan Kesalahan SPM. Perbedaannya berdasarkan PER-4/PB/2021 tentang Petunjuk Teknis Penilaian Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga yaitu penilaian indikator kinerja Deviasi Halaman III DIPA dan indikator kinerja Capaian Output dimulai pada periode triwulan II.

Pembobotan IKPA selama 3 tahun ini juga berbeda-beda. Berikut ini merupakan tabel pembobotan IKPA masing-masing indikator mulai tahun 2019 sampai dengan tahun 2021 :

Tabel II.1 Pembobotan IKPA 2019-2021

NO	Indikator	Bobot 2019	Bobot 2020	Bobot 2021
1.	Revisi DIPA	5%	5%	5%
2.	Deviasi Halaman III DIPA	5%	5%	5%
3.	Pagu Minus	4%	5%	5%
4.	Data Kontrak	15%	15%	10%
5.	Pengelolaan UP dan TUP	10%	8%	8%
6.	LPJ Bendahara	5%	5%	5%
7.	Dispensasi SPM	4%	5%	5%
8.	Penyerapan Anggaran	20%	15%	15%
9.	Penyelesaian Tagihan	15%	12%	10%
10.	Konfirmasi Capaian Output	-	10%	17%
11.	Retur SP2D	6%	5%	5%
12.	Renkas	5%	5%	5%
13.	Kesalahan SPM	6%	5%	5%
	TOTAL	100%	100%	100%

Sumber : Diolah dari IKPA 2019, Per 4/PB/2020, dan Per 4/PB/2021

Pembobotan IKPA ini dilakukan dengan tujuan sebagai pembagian porsi atau skala masing-masing indikator. Hal ini dikarenakan adanya tujuan/sasaran program, kegiatan, dan *output* belanja di setiap periode tahun anggaran berjalan yang berbeda-beda.

Pembobotan IKPA ini juga digunakan untuk menentukan nilai IKPA pada Aplikasi OM-SPAN. Nilai IKPA ini diperoleh dengan menjumlahkan seluruh nilai indikator dikalikan dengan bobot masing-masing indikator pada tingkat K/L/Unit Eselon I/Satker. Berikut ini merupakan rumus perhitungan nilai IKPA K/L/Unit Eselon I/Satker :

$$\text{Nilai IKPA} = \sum_{n=1}^{13} (\text{Nilai Indikator}_n \times \text{Bobot Indikator}_n) : \text{Konversi Bobot}^*)$$

Menurut PER-4/PB/2021 tentang Petunjuk Teknis Penilaian Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga, Konversi bobot bernilai 100% apabila K/L/Unit Eselon I/Satker memiliki seluruh data transaksi atas indikator yang dinilai dan Konversi bobot bernilai di bawah 100 persen apabila pada Satker tidak terdapat data transaksi untuk indikator tertentu.

Ada langkah-langkah strategis yang dapat digunakan untuk meningkatkan nilai-nilai Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran (IKPA) (KPPN, 2021). Pada indikator Revisi DIPA, Satker harus sangat selektif dalam menggeser anggaran dalam revisi DIPA (pagu tetap). Selain itu, Satker juga mengelola dan mengumpulkan kebutuhan revisi anggaran sebanyak 1 kali dalam 1 triwulan untuk disampaikan kepada DJA maupun Kanwil DJPb. Pada indikator Deviasi Halaman III DIPA, seluruh satker yang berdeviasi tinggi, maka seharusnya melakukan penyesuaian rencana kegiatan dan realisasi anggaran dengan mengajukan revisi

administratif penyesuaian Halaman III DIPA ke Kanwil DJPb pada triwulan berjalan. Satker juga harus mendisiplinkan pelaksanaan kegiatan dan pencairan dana berupa RPD. Pada indikator Pagu Minus, seharusnya Satker-satker tersebut dapat segera menutup pagu minus dengan persiapan revisi anggarannya.

Pada indikator Penyampaian Data Kontrak agar Satker meningkatkan ketepatan waktu dan kedisiplinan dalam maksimal 5 hari kerja setelah ditandatangani dan diverifikasi oleh KPPN. Pada indikator Pengelolaan UP/TUP, seluruh Satker agar lebih fokus dalam pengajuan SPM GUP dari SP2D UP/GUP terakhir paling lambat dalam rentang 30 hari kalender. Pengajuan GUP ini dilakukan minimal sekali sebulan ke KPPN dan dengan tidak menambah frekuensi SPM GUP yang terlambat. Pada indikator LPJ Bendahara, Satker harus lebih memperhatikan ketepatan waktu penyampaian LPJ sebelum tanggal 10 bulan berikutnya dan memastikan datanya telah diverifikasi KPPN pada Aplikasi SPRINT. Pada indikator Dispensasi SPM, Satker harus memonitoring penyelesaian kegiatan sesuai rencana, menyusun mitigasi risiko penyelesaian pekerjaan dan pembayaran, dan merencanakan belanja dengan pengeksekusian yang tepat waktu untuk menghindari penumpukan anggaran di akhir tahun.

Pada indikator Penyerapan Anggaran, Satker harus memperhatikannya dari pagu DIPA efektif, memperbaiki rencana dan realisasi kegiatan secara tertib, dan tidak menumpuk anggaran di akhir tahun. Pada indikator Penyelesaian Tagihan, Satker seharusnya dapat lebih tepat waktu menyelesaikan tagihan kontraktual (LS Non-Belanja Pegawai) maksimal 17 hari kerja setelah BAST ditandatangani dan SPM-nya sudah diajukan ke KPPN. Satker juga harus teliti dalam mengisi uraian

SPM. Pada indikator Konfirmasi Capaian Output, adanya peningkatan koordinasi antara unit pengelola kegiatan dengan unit pelaporan, penyusunan metode perhitungan capaian outputnya, memperhitungkan tingkat kemajuan aktivitas dan memonitoring gap progres agar tidak melebihi ambang batas (5% output strategis, dan 20% untuk output lainnya), dan pengisian data capaian output yang akurat di Aplikasi SAS dan SAKTI setiap bulan. Pada indikator Retur SP2D, Satker meningkatkan ketelitian dalam dokumen SPM khususnya kebenaran dan keakuratan nama dan nomor rekening bank Pihak Ketiga/penerimaan pembayaran. Ketika ada retur SP2D, Satker ini berkoordinasi dengan KPPN untuk penyelesaiannya tidak lebih dari 7 hari kerja.

Pada indikator Renkas (Perencanaan Kas), Satker ini agar meningkatkan kedisiplinan dan ketelitian dalam penyampaian Renkas (RPD Harian) untuk transaksi pencairan dana dalam kategori besar (> Rp1 Miliar). Penyampaian Renkas ini tidak lebih dari 5 hari kerja pada Aplikasi SAS sampai pengajuan SPM ke KPPN. Pada indikator Kesalahan SPM, Satker harus meningkatkan ketelitian dalam dokumen SPM mengenai kebenaran dan keakuratan data supplier yang telah dicocokkan dengan data di Aplikasi OM-SPAN.

Secara umum, langkah-langkah strategis yang dilakukan setiap tahun adalah sama. Namun, perbedaannya terletak pada kebijakan tiap tahun yang berganti seiring dengan kejadian yang ada. Langkah-langkah inilah yang dapat membantu berbagai satuan kerja dalam mencapai tujuannya. Selain itu, juga dapat mendukung meningkatnya kinerja suatu satuan kerja. Dengan demikian, kualitas kinerja instansi pemerintahan di Indonesia dapat lebih baik di masa mendatang.