

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Konsep Dasar Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga

Menurut PMK 208/PMK.02/2019, Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) merupakan dokumen rencana keuangan tahunan Kementerian/Lembaga yang disusun menurut bagian anggaran Kementerian/Lembaga. RKA-KL disusun mengacu pada Renja KL, Rencana Kerja Pemerintah (RKP), hasil kesepakatan pemerintah dan DPR, dan Pagu Anggaran. Selain itu RKA-KL harus sesuai dengan standar biaya, standar akuntansi pemerintah (SAP) dan kebijakan penganggaran Pemerintah Pusat. Penyusunan RKA-KL dilakukan oleh Menteri/Pimpinan Lembaga sebagai Pengguna Anggaran (PA) dengan menggunakan format RKA-KL atas alokasi Angka Dasar dan Inisiatif baru beserta rinciannya.

RKA-KL terdiri dari tiga formulir, yaitu formulir 1 memuat informasi kinerja dan anggaran tingkat Kementerian/Lembaga yang ditandatangani oleh Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran, formulir 2 memuat informasi kinerja dan anggaran tingkat Eselon 1 berupa *output* Program yang ditandatangani oleh Eselon 1/Penanggung Jawab, dan formulir 3 memuat

informasi kinerja berdasarkan tingkat kegiatan/*output* Kegiatan yang ditandatangani oleh Pejabat Eselon 1. Secara konsep RKA-KL terbagi menjadi dua dokumen penting mengenai rencana kinerja dan rencana keuangan tahunan KL yang disusun menurut Bagian Anggaran KL. Pada bagian rencana kinerja, RKA-KL mencakup informasi tentang rencana kinerja berupa *outcome*, *output*, dan indikator kinerja. Sedangkan pada rencana keuangan mencakup belanja dan rencana/target pendapatan.

Pagu Anggaran K/L akan ditetapkan oleh Kementerian Keuangan dan Bappenas. Kemudian pagu anggaran tersebut digunakan sebagai dasar untuk mengalokasikan anggaran kementerian/lembaga pada level unit eselon 1 hingga level satuan kerja untuk dibuat perencanaan penggunaan anggaran selama satu tahun dengan bantuan aplikasi RKA-KL. Perencanaan tersebut disusun dalam bentuk RKA-KL dan dikompilasi ke dalam bentuk himpunan RKA-KL untuk dijadikan sebagai salah satu bahan dalam pembahasan Rancangan APBN. RKA-KL akan disampaikan pada Pidato Presiden Pengantar RUU APBN dan Nota Keuangan. Alokasi anggaran KL dapat digunakan setelah RAPBN disetujui dan ditetapkan yang kemudian akan ditelaah kembali oleh DJA. Hasil telaah DJA berupa daftar hasil penelaahan RKA-KL (DHP RKA-KL) yang berpedoman pada Peraturan Presiden Rincian APBN digunakan sebagai dasar oleh Kementerian/Lembaga untuk menyusun Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA).

2.2 Konsep Dasar Monitoring dan Evaluasi Anggaran

Dalam siklus anggaran, terdapat beberapa tahapan mulai dari proses perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pelaporan pertanggungjawaban, hingga evaluasi. Pada bagian terakhir terdapat tahapan evaluasi di mana dalam siklus tersebut mempunyai arti bahwa pelaksanaannya harus dilaksanakan setelah seluruh tahapan selesai. Kemudian, evaluasi ini dilaksanakan melalui kegiatan monitoring untuk setiap tahapan yang bertujuan untuk mengidentifikasi permasalahan atau kendala pelaksanaan anggaran yang berimplikasi pada rendahnya kinerja pelaksanaan anggaran.

Monitoring merupakan kegiatan mengamati dan mengidentifikasi pelaksanaan rencana kegiatan serta mengantisipasi permasalahan yang akan timbul dengan segera (Solihin, 2011). Monitoring harus dilakukan sejak tahap perencanaan hingga evaluasi dalam satu siklus anggaran. Kegiatan monitoring memiliki tujuan untuk menilai dan menjaga kemajuan pelaksanaan kegiatan yang sedang berjalan. Pelaksanaan monitoring dapat dilakukan secara terus menerus atau berkala selama pelaksanaan kegiatan. Terdapat tiga cakupan dalam melaksanakan tahapan monitoring, yaitu pelaksanaan kegiatan yang sesuai rencana, penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan dan pembenaran akan proses penyimpangan tersebut.

Evaluasi merupakan penilaian yang sistematis dan obyektif dari proses implementasi dan hasil dari intervensi yang sedang berlangsung atau selesai (OECD, 2010). Tahapan evaluasi memiliki dua tujuan utama yaitu untuk

meningkatkan kebijakan dan intervensi manajemen terhadap kegiatan yang akan dilakukan di masa depan melalui umpan balik dan masukan atas permasalahan yang telah didapatkan serta memberikan dasar akuntabilitas termasuk dalam penyediaan informasi kepada publik. Tahapan ini akan membuka peluang dalam memberikan strategi, operasi, dan masukan selama pelaksanaan kegiatan.

Menurut PMK 195/PMK.05/2018 disebutkan bahwa monitoring dan evaluasi atas pelaksanaan anggaran belanja kementerian atau lembaga merupakan suatu rangkaian aktivitas terintegrasi yang dipergunakan untuk meninjau ulang, memantau dan mengevaluasi atas pelaksanaan anggaran belanja yang telah dilakukan oleh kementerian negara atau lembaga. Monev pelaksanaan anggaran dilakukan oleh Menteri keuangan selaku Bendahara Umum Negara dan juga Menteri atau Pimpinan Lembaga selaku Pelaksana Anggaran. Adapun tujuan monev pelaksanaan anggaran adalah untuk menjamin efektivitas pelaksanaan anggaran, efisiensi dalam penggunaan anggaran dan kepatuhan pelaksanaan anggaran terhadap regulasi terkait.

Monev pelaksanaan anggaran oleh Menteri Keuangan selaku BUN digunakan sebagai pengukuran kualitas kinerja pelaksanaan anggaran dengan menggunakan capaian IKPA, pengendalian belanja negara dalam bentuk perumusan kebijakan ideal, peningkatan efisiensi anggaran belanja kementerian atau lembaga dengan perbaikan kebijakan, serta peningkatan *value for money* dan penyediaan ruang fiskal. Sedangkan monev pelaksanaan anggaran oleh menteri atau pimpinan lembaga selaku pelaksana anggaran

digunakan untuk meningkatkan efektivitas atas pencapaian kinerja anggaran, memperbaiki tata kelola dalam penggunaan anggaran dan sebagai sarana menilai kesesuaian kinerja anggaran dalam bentuk perbandingan kualitas antar unit pada satuan kerja di lingkungan kementerian atau lembaga berdasarkan capaian IKPA.

Kemudian dari sudut pandang KPPN selaku Kuasa BUN, monev pelaksanaan anggaran digunakan untuk mengamati perkembangan dan menilai kinerja atas suatu program atau kegiatan dari pelaksanaan tugas KPPN di daerah. Pada prinsipnya, monitoring dilakukan pada saat kegiatan sedang berlangsung guna memastikan kesesuaian proses dan capaian terhadap rencana yang telah ditetapkan. Bila ditemukan penyimpangan atau kelambanan maka akan segera dilakukan pembenahan sehingga kegiatan dapat berjalan sesuai rencana dan targetnya. Hasil monitoring ini akan menjadi *input* bagi kepentingan proses selanjutnya. Sedangkan Evaluasi dilakukan pada akhir kegiatan, untuk mengetahui hasil atau capaian akhir dari kegiatan atau program. Hasil Evaluasi bermanfaat bagi rencana pelaksanaan program yang sama di tahun berikutnya. Pelaksanaan kewenangan monitoring dan evaluasi atas pelaksanaan anggaran sebagaimana amanat dalam PMK 195/PMK.05/2018 yang salah satunya dilakukan oleh KPPN dengan melakukan pemantauan dan evaluasi kinerja yang dilakukan terus-menerus dan berkesinambungan terhadap satker dalam lingkup wilayah kerjanya. Pada akhirnya, kegiatan monev pelaksanaan anggaran ini dilakukan untuk mengetahui kesiapan pelaksanaan anggaran, mengidentifikasi permasalahan

yang timbul dan/atau akan timbul, dan/atau memastikan pencapaian kemajuan dan hasil dalam pelaksanaan anggaran Belanja K/L. Dengan adanya proses identifikasi permasalahan-permasalahan spesifik seputar pelaksanaan anggaran tersebut maka diharapkan dapat menghasilkan rekomendasi teknis untuk memperbaiki kinerja pelaksanaan anggaran Satuan Kerja ke depan.

2.3 Konsep Dasar Reviu Pelaksanaan Anggaran

Dalam *Guidline* Reviu Pelaksanaan Anggaran disebutkan bahwa Reviu pelaksanaan anggaran atau yang bisa disingkat dengan RPA merupakan proses dari monitoring dan evaluasi yang digunakan untuk menilai pelaksanaan anggaran dari segi operasional atau teknis pelaksanaan anggaran, kendala pelaksanaan anggaran yang dihadapi, teknis keterlaksanaan kegiatan, dan isu yang berhubungan dengan pelaksanaan anggaran lainnya. Dalam pelaksanaannya, RPA dibagi menjadi dua tingkatan, yaitu tingkat nasional yang dilakukan oleh jajaran unit bidang pelaksana anggaran pada Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPb) c.q. Direktorat Pelaksanaan Anggaran (Dit.PA) dan tingkat wilayah yang dilaksanakan oleh Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan (Kanwil DJPb) hingga tingkat KPPN selaku Kuasa BUN daerah. (Direktorat Pelaksanaan Anggaran, 2015)

Penyusunan RPA memiliki tujuan di antaranya untuk mengidentifikasi isu dan kendala atas pelaksanaan anggaran dari level satuan kerja (Satker) hingga level Kementerian atau Lembaga (K/L). Isu yang dimaksudkan terkait dengan kendala struktural, kendala institusional dan kendala kultural yang dihadapi

organisasi dalam pelaksanaan anggaran. Dari proses identifikasi tersebut, selanjutnya akan menghasilkan rekomendasi kebijakan yang akan ditempuh, strategi dalam pengimplementasian pelaksanaan anggaran yang efektif dan mekanisme pelaksanaan anggaran mulai dari teknis hingga aplikatif. Selain itu, RPA juga digunakan untuk menilai kualitas pelaksanaan anggaran apakah pelaksanaan anggaran telah dilaksanakan dengan baik, ketercapaian target keluaran atau capaian *output*, pemenuhan tujuan pelaksanaan anggaran, dan dampak yang ditimbulkan dan hal-hal lainnya (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2015). Pada akhirnya, RPA digunakan sebagai upaya peningkatan efektivitas dan efisiensi dalam penggunaan belanja pemerintah.

Dalam pengelolaan APBN, Menteri Keuangan selaku BUN dan Menteri/Pimpinan Lembaga selaku PA melakukan monitoring dan evaluasi atas pelaksanaan anggaran belanja Kementerian Negara/Lembaga. Kemudian sebagai kepanjangan tangan dari Menteri Keuangan, KPPN memegang peranan yang penting sebagai kuasa BUN di Daerah. KPPN memegang peranan yang krusial melalui kerja sama dengan seluruh satuan kerja Kementerian atau Lembaga di wilayah kerjanya. KPPN memiliki kewajiban untuk melakukan asistensi terhadap satuan kerja K/L yang berpotensi mengalami perlambatan eksekusi belanja yang telah dianggarkan dalam DIPAnya. Dalam melaksanakan tugasnya, KPPN menuangkan hasil pelaksanaan monev kinerja dalam bentuk Laporan Reviu Pelaksanaan Anggaran terhadap satuan kerja di wilayah kerja KPPN yang disusun tiap semester. Penyusunan Laporan Reviu Pelaksanaan Anggaran di KPPN didasarkan pada kondisi riil

dari satuan kerja, yang datanya diperoleh dari himpunan pertanyaan yang disampaikan oleh Satuan Kerja.

2.4 Konsep Dasar Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran

Dalam KBBI, Indikator diartikan sebagai sesuatu yang dapat dijadikan sebagai petunjuk atau keterangan. Indikator merupakan variabel yang mengidikasikan atau memberikan petunjuk tentang gambaran umum suatu keadaan tertentu sehingga pengukuran dapat dilakukan (Green, 1992). Menurut Robbins (2016:260) indikator kinerja merupakan sebuah alat yang berfungsi untuk memperkirakan ketercapaian kinerja. Indikator yang digunakan dalam mengukur kinerja berupa kualitas dan kuantitas kerja yang berdampak pada kemandirian dan efektivitas pelaksanaan kinerja. Penerapan indikator kinerja ini berupa uraian kegiatan secara sederhana dengan penggunaan ukuran kualitatif atau kuantitatif dan digunakan untuk menjelaskan pencapaian sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Indikator kinerja digunakan sebagai penilaian atas kemajuan dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran kinerja serta sebagai dasar pada tahap perencanaan, pelaksanaan maupun setelahnya. Dalam pelaksanaan anggaran dan belanja negara, indikator kinerja memiliki kedudukan sebagai penghubung antara perencanaan dengan pemantauan dan evaluasi, sehingga menghasilkan nilai ukuran dalam pencapaian sasaran dan tujuan.

Berdasarkan Perdirjen Perbendaharaan Nomor Per-4/PB/2020 disebutkan Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran yang disebut dengan IKPA merupakan indikator pengukuran kualitas pelaksanaan anggaran belanja terhadap

kesesuaian perencanaan, pelaksanaan hingga kepatuhan terhadap regulasi dalam anggaran belanja. IKPA dapat diukur dengan mengikuti beberapa aspek, yaitu adanya ketepatan antara perencanaan pada pelaksanaan anggaran yang telah diatur dalam DIPA, kesesuaian terhadap regulasi dalam norma-norma pengaturan batas waktu memproses transaksi, serta tingkat efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan anggaran.

Dengan adanya Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran, yang digunakan sebagai sarana pengendalian pelaksanaan anggaran, faktor penumpukan belanja di akhir tahun dapat ditekan sehingga efektivitas penyerapan anggaran akan semakin meningkat. Penilaian kinerja anggaran merupakan bentuk akuntabilitas kinerja dalam penggunaan APBN dalam hal ini tidak hanya digunakan untuk mengatasi permasalahan penumpukan belanja. IKPA mempunyai hubungan yang erat dengan *Value For Money* (VFM), yaitu pada sisi ekonomi, efisiensi dan efektivitas serta kepatuhan terhadap regulasi, sehingga belanja pemerintah benar-benar dapat bermanfaat dalam menggerakkan roda perekonomian dan menjadi stimulus dalam mendukung pemulihan ekonomi nasional serta pertumbuhan ekonomi regional