

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA K/L)

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, dijelaskan bahwa RKA K/L merupakan dokumen yang berisi mengenai rencana keuangan dari suatu Kementerian/Lembaga yang disusun tiap tahun berdasarkan bagian anggaran (BA) K/L tersebut. Dalam penyusun RKA K/L, Kementerian/Lembaga harus menggunakan berbagai pendekatan. Adapun pendekatan yang harus digunakan tersebut meliputi penganggaran berbasis kinerja, kerangka pengeluaran jangka menengah, dan penganggaran terpadu.

Perlunya penerapan dari penganggaran berbasis kinerja disebabkan karena adanya tantangan dalam terbatasnya sumber pendanaan dan kompleksitasnya program pemerintah dalam pengelolaan APBN. Kebijakan penganggaran berbasis kinerja menekankan pada peningkatan kualitas belanja sebagaimana yang dijelaskan dalam UU No.17/2003 tentang Keuangan Negara. Dokumen RKA-K/L sendiri merupakan cerminan dari penganggaran berbasis kinerja. Secara substansi, isi dari dokumen RKA-K/L menjelaskan keterkaitan antara informasi suatu kebijakan dan dampak dari pengalokasian anggaran.

Adapun dalam menyusun RKA-K/L juga harus berpedoman pada beberapa hal, yaitu pagu anggaran K/L yang sudah ditetapkan, Rancangan Rencana Kerja K/L (Renja K/L), Pagu Anggaran K/L, Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang telah disepakati dalam pembicaraan pendahuluan RAPBN bersama dengan DPR, standar biaya, standar akuntansi pemerintah (SAP), dan kebijakan pemerintah lainnya. Agar RKA-K/L dapat sejalan dengan proses perencanaan dan penganggaran nasional serta dalam rangka implementasi dari penganggaran berbasis kinerja dalam perumusan informasi kinerja anggaran pada RKA-K/L harus berasal dari rumusan informasi kinerja anggaran Renja K/L.

RKA-K/L yang disusun oleh Kementerian/Lembaga harus memuat rincian alokasi yang berdasarkan angka dasar dan inisiatif baru. Lebih lanjut, RKA-K/L juga harus dilengkapi dengan dokumen pendukung, yaitu berupa rincian anggaran dan biaya dan dokumen terkait lainnya yang berisi rincian Angka Dasar yang mengalami perubahan, baik pada tingkat tahapan/komponen kegiatan dan/atau rincian anggaran untuk inisiatif baru. RKA-K/L juga disusun secara berjenjang pada tingkat kegiatan dan program satuan kerja Kementerian/Lembaga yang bersangkutan.

2.2 Konsep Dasar Penganggaran Berbasis Kinerja

Sebelum adanya penganggaran berbasis kinerja, sistem penganggaran yang diterapkan di Indonesia mengacu pada penganggaran tradisional. Sistem penganggaran tradisional menitikberatkan pada penggunaan input dibandingkan keluaran (output). Akibatnya hal ini menyebabkan alokasi belanja yang tidak

mencerminkan efektivitas dan efisiensi. Selain itu banyak terjadi pemborosan atau inefisiensi karena orientasi belanja tidak ditekankan pada kualitas capaian kinerja.

Anggaran dalam sektor publik berperan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, percepatan pembangunan infrastruktur, dan berkontribusi dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam PMK No. 94 Tahun 2017 disebutkan bahwa penganggaran berbasis kinerja merupakan sebuah pendekatan dalam sistem penganggaran yang berfokus pada alokasi dana dengan target kinerja yang ingin dicapai terhadap biaya yang harus dikeluarkan guna mencapai suatu keluaran (output) tertentu. Keluaran/output ini merupakan produk yang diperoleh atas pelaksanaan suatu program/kegiatan yang dilakukan oleh organisasi. Penerapan penganggaran berbasis kinerja memiliki penekanan pada beberapa aspek seperti transparansi, tanggungjawab, efektivitas, dan efisiensi. Hal ini tentunya bertujuan untuk memperbaiki tingkat kualitas pelayanan publik. Selain itu juga berkaitan dengan penggunaan anggaran yang harus sinkron dengan outcome serta outcome yang ingin diraih oleh pemerintah.

Dalam perbaikan dan peningkatan kualitas belanja yang dilakukan pemerintah, penganggaran berbasis kinerja ialah jawaban akan hal tersebut. Hal ini karena poin penting dalam penganggaran berbasis kinerja terletak pada keterkaitan/hubungan antara input dan output. Artinya dana/uang yang dialokasikan harus bisa menghasilkan output yang sesuai dengan program dan kegiatan yang direncanakan.

2.3 Konsep Dasar Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Anggaran

Menurut PMK No.195/05/2018, Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Anggaran (Monev-PA) merupakan kegiatan yang bertujuan untuk memantau,

mereviu, dan mengevaluasi hasil dari pelaksanaan anggaran atas kegiatan atau program yang telah dilakukan instansi pemerintah. Adanya monitoring dan evaluasi pelaksanaan anggaran tidak lepas dari kaitannya terhadap penganggaran berbasis kinerja. Sebab Monev-PA merupakan bagian dari salah satu instrumen penganggaran berbasis kinerja, yaitu Evaluasi Kinerja. Perlunya monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan anggaran ialah untuk menilai bahwa suatu instansi pemerintah telah melakukan efektivitas dalam pelaksanaan anggaran, efisiensi dalam melakukan pengeluaran dana, serta memastikan bahwa tidak terdapat pelanggaran terhadap peraturan/regulasi terkait pelaksanaan anggaran.

Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Anggaran dilakukan secara teratur dan menyeluruh sesuai dengan periode aktivitas sepanjang siklus pelaksanaan anggaran setelah ditetapkan dokumen anggaran. Adapun yang menjadi ruang lingkup dalam Monev Pelaksanaan Anggaran ialah terkait dengan komitmen, penyerahan barang dan/atau jasa, pemeriksaan atas tagihan, persetujuan pembayaran, dan pencairan dana. Hasil dari Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Anggaran akan menjadi bahan dan pedoman dalam mengevaluasi kinerja pelaksanaan anggaran, melakukan pengendalian belanja negara, meningkatkan kualitas belanja negara agar sesuai dengan aspek efektif, efisien, dan ekonomis (value for money).

Terdapat beberapa pihak yang berwenang dalam melakukan Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Anggaran oleh Menteri Keuangan selaku BUN. Hal ini karena Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Anggaran merupakan bagian dari aktivitas yang saling terpadu, sehingga tidak terlepas dari campur tangan berbagai elemen. Pihak yang berwenang tersebut berbeda sesuai dengan tingkatan serta

sesuai dengan tugas dan fungsi dari masing-masing unit penanggungjawab. Adapun pembagian kewenangan tersebut dapat dirincikan sebagai berikut:

Tabel II. 1. Pembagian Kewenangan dalam Monev-PA oleh DJPb

Tingkat	Unit Penanggung Jawab
Nasional	DJPb melalui Direktorat Pelaksanaan Anggaran
Wilayah	Kanwil DJPb
KPPN	Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara

Sumber: PMK No.195/PMK.05/2018

2.4 Konsep Dasar Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran (IKPA)

Berdasarkan PMK No. 195/05/2018, Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran (IKPA) merupakan salah satu instrumen yang digunakan Kementerian Keuangan selaku BUN dalam menilai kualitas pelaksanaan anggaran belanja Kementerian/Lembaga. Penilaian dilakukan dengan berdasarkan aspek konsistensi antara perencanaan terhadap pelaksanaan, efektivitas pelaksanaan anggaran, dan efisiensi alokasi dana, dan kepatuhan terhadap peraturan/regulasi.

Jika dilihat dari perkembangannya, IKPA sendiri sebenarnya sudah ada sejak tahun 2014 lalu. Namun, pada saat itu IKPA belum menjadi tolok ukur dalam menilai evaluasi kinerja pelaksanaan anggaran dan perhatian Kementerian/Lembaga masih rendah. Selain itu, dalam kurun waktu dari 2014 – 2017, data yang digunakan masih diolah dengan cara manual dan tradisional. Sehingga, pengukuran IKPA bisa terbilang cukup sulit dan kompleks serta belum terdapat sistem yang aman untuk menyimpan data tersebut. Hal ini berarti masih terdapat potensi atas rusak dan hilangnya set data mengenai IKPA.

Pada tahun 2018 dilakukan modernisasi dalam penerapan IKPA dengan diadakannya pengolahan data secara otomatis oleh sistem via aplikasi berbasis web Online Monitoring Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (OMSPAN). Kemudian, Kementerian Keuangan mulai berfokus menjadikan IKPA sebagai alat ukur dalam menilai kinerja pelaksanaan anggaran dan menjadi indikator kinerja utama (IKU) pengelolaan keuangan pada tingkat Kementerian/Lembaga.

Selain itu, cara pandang Kementerian/Lembaga terhadap IKPA pun juga mulai berubah. Kini Kementerian/Lembaga juga menaruh perhatian tinggi terhadap nilai IKPA sebagai hasil dari Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Anggaran. Hal ini dikarenakan penilaian IKPA juga menjadi salah satu bahan dan pedoman dalam memberikan insentif anggaran kepada Kementerian/Lembaga.

Dalam implementasi IKPA terdapat formula perhitungan untuk menentukan nilai akhir IKPA suatu Kementerian/Lembaga, eselon I, dan satker. Adapun formula perhitungan nilai IKPA seringkali berubah setiap tahunnya. Hal ini dikarenakan adanya peningkatan dan perbaikan berdasarkan hasil evaluasi pelaksanaan anggaran pada tahun sebelumnya. Selain itu, reformulasi IKPA juga dilatarbelakangi oleh perkembangan/dinamika keuangan negara pada tiap tahunnya, terutama pada sisi belanja.

Berdasarkan pada kondisi saat ini di tahun 2021 perhitungan nilai IKPA yang digunakan terdiri dari 4 aspek. Dari 4 aspek tersebut akan dijabarkan lebih lanjut menjadi berbagai indikator kinerja. Jumlah total indikator kinerja IKPA tersebut

ada 13 indikator dengan bobot yang berbeda-beda. Tiap aspek dan indikator tersebut memiliki rumus/formula masing-masing dan bobot yang berbeda.

Nilai akhir IKPA yang akan diperoleh oleh Kementerian/Lembaga, eselon I, dan satuan kerja merupakan hasil perhitungan tiap indikator IKPA yang telah disesuaikan dengan bobot indikatornya. Perhitungan Nilai IKPA berdasarkan skala 0,00 (nol) sampai dengan 100 (seratus). Adapun rincian dari aspek dan indikator dalam penilaian IKPA adalah sebagai berikut:

Tabel II. 2. Indikator dan Aspek dalam IKPA

No.	Indikator	Aspek
1.	Revisi DIPA	Kesesuaian Perencanaan dengan Pelaksanaan
2.	Deviasi Halaman III DIPA	
3.	Pagu Minus	
4.	Data Kontrak	Kepatuhan Terhadap Regulasi
5.	Pengelolaan UP dan TUP	
6.	LPJ Bendahara	
7.	Dispensasi SPM	
8.	Penyerapan Anggaran	Efektivitas Pelaksanaan Kegiatan
9.	Penyelesaian Tagihan	
10.	Capaian <i>Output</i>	
11.	Retur SP2D	
12.	Perencanaan Kas (Renkas)	Efisiensi Pelaksanaan Anggaran
13.	Kesalahan SPM	

Sumber: Diolah dari PER-4/PB/2021