

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Konsep Monitoring dan Evaluasi Anggaran

Monitoring dan Evaluasi, terdiri atas dua kata yang berbeda serta memiliki arti yang berbeda juga. Monitoring adalah proses kegiatan pengawasan terhadap implementasi kebijakan yang meliputi keterkaitan antara implementasi dan hasil-hasilnya, sedangkan menurut (Solihin, 2015). Monitoring merupakan kegiatan yang dilakukan guna melihat rangkaian pelaksanaan suatu kegiatan yang kemudian diidentifikasi dengan tujuan agar dapat mengambil tindakan pencegahan atas permasalahan yang timbul maupun yang berpotensi untuk timbul. Dalam moneyv anggaran, kegiatan monitoring dilakukan dengan cara membandingkan antara pelaksanaan anggaran dan hasil dari pelaksanaan anggaran tersebut (*output*). Secara garis besar dapat di katakan bahwa evaluasi merupakan pemberian nilai terhadap kualitas sesuatu. Selain dari itu, evaluasi juga dapat di pandang sebagai proses merencanakan, memperoleh, serta menyediakan informasi yang sangat di perlukan untuk membuat alternatif – alternatif keputusan. (Purwanto, 2002).

Berdasarkan pengertian di atas dapat kita simpulkan bahwasanya konsep dari evaluasi berbanding terbalik dengan konsep dari monitoring. Evaluasi dilakukan hanya setelah suatu program atau kegiatan berakhir. Hasil yang diamati pada evaluasi juga lebih befokus pada *outcome*, sedangkan monitoring lebih berfokus pada *output*. Selanjutnya, pelaksanaan monitoring dilakukan oleh pihak internal, sedangkan evaluasi dilakukan baik oleh pihak internal maupun eksternal organisasi. Perbedaan berikutnya yaitu dari aspek cara memperoleh informasi dalam pelaksanaan kegiatan, maka sumber informasi dari monitoring berasal dari dokumen internal organisasi, laporan yang disusun secara periodik maupun pelaksanaan survei dengan skala kecil. Sementara evaluasi memperoleh

informasi baik dari dokumen internal maupun eksternal organisasi, riset dan evaluasi berskala besar dan dokumen asesmen. Perbedaan yang terakhir terletak dari aspek pengukuran kegiatan, pengukuran yang dilakukan dalam monitoring berkaitan dengan output dan proses terkait input, kegiatan dan asumsi, sedangkan pengukuran yang dilakukan terhadap evaluasi kegiatan diharapkan dapat memberikan dampak jangka panjang bagi organisasi.

Monitoring dan evaluasi merupakan suatu kesatuan yang saling melengkapi dan terintegrasi guna memberikan penilaian terhadap suatu kegiatan, itulah yang melatarbelakangi istilah monev. Dalam rangka melakukan reviu, pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan anggaran belanja K/L maka dilakukanlah monitoring dan evaluasi pelaksanaan anggaran belanja Kementerian/Lembaga sesuai dengan yang tercantum dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 195/PMK.05/2018. Pelaksanaan monev dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku BUN dan K/L selaku Pengguna Anggaran (PA).

Pelaksanaan monev pada anggaran belanja K/L dilakukan secara periodik pada setiap aspek aktivitas belanja selama siklus pelaksanaan anggaran berlangsung atau setelah dokumen pelaksanaan anggaran disahkan. Monev pada anggaran belanja K/L dilakukan untuk memastikan pelaksanaan dan penggunaan anggaran dilakukan secara efektif dan efisien serta patuh terhadap regulasi yang berlaku. Instrumen yang digunakan dalam rangka penyelenggaraan monev di antaranya: E-Monev yang dilakukan oleh Bappenas, Evaluasi Kinerja Anggaran (EKA) dilaksanakan oleh DJA serta Reviu Pelaksanaan Anggaran (RPA) dan Spending Review yang pelaksanaannya dilakukan oleh DJPb. Walaupun pelaksanaan RPA dan Spending Review dilakukan oleh instansi yang sama, namun kedua instrumen tersebut memiliki tujuan yang berbeda. RPA digunakan untuk mereviu kinerja pelaksanaan anggaran di tingkat pusat maupun daerah serta

menggunakan IKPA sebagai alat perhitungan, sedangkan Spending Review merupakan instrumen yang digunakan untuk mereviu belanja pemerintah pusat dalam rangka meningkatkan kualitas belanja. Spending review memiliki fokus terhadap aspek ekonomi, efisiensi dan efektivitas dari suatu belanja (value for money).

2.2 Konsep Dasar Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 208/PMK.02/2012 yang mengatur mengenai Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran, Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga yang selanjutnya akan disebut sebagai RKAKL ialah dokumen yang memuat perencanaan keuangan kementerian/lembaga negara yang disusun setiap tahun dengan diklasifikasikan sesuai bagian anggaran di tiap kementerian/lembaga.

Sebagai dokumen perencanaan anggaran, maka mekanisme penyusunan RKAKL mencakup perencanaan belanja dan perencanaan target pendapatan suatu satker. Selain sebagai dokumen perencanaan, RKAKL juga memuat informasi yang mencakup rencana kinerja berupa outcome, output, beserta indikator kinerjanya. Dalam rangka perencanaan anggaran, setiap tahun Menteri/Pimpinan Lembaga menyusun RKAKL, yang setelah ditelaah kembali, akan menjadi dasar dalam penyusunan DIPA. Penyusunan RKAKL didasarkan pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP), Surat Bersama Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional dan Menteri Keuangan serta Renja K/L. RKAKL disusun menggunakan aplikasi RKAKL atau aplikasi SAKTI.

Proses penyusunan RKAKL mengacu pada 3 pendekatan dalam penganggaran, yaitu penganggaran terpadu (unified budgeting), penganggaran berbasis kinerja (PBK), dan kerangka pengeluaran jangka menengah (KPJM). Untuk dapat mengimplementasikan konsep penganggaran yang berbasis pada kinerja, terlebih dahulu

harus dapat mewujudkan penganggaran terpadu. Penganggaran terpadu dapat terwujud dengan mengintegrasikan seluruh perencanaan dan penganggaran di lingkungan K/L sesuai organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja agar tidak terdapat kesamaan atau duplikasi dalam penggunaan dana antar K/L. Sementara KPJM merupakan indikator yang digunakan untuk menghitung prakiraan alokasi anggaran suatu kegiatan dalam waktu lebih dari satu tahun guna melihat implikasi dari kebijakan yang disusun dan ditetapkan terhadap dampak anggaran yang akan terjadi pada tahun selanjutnya. Selain itu, anggaran belanja negara juga dikelompokkan sesuai klasifikasi fungsi, klasifikasi organisasi dan klasifikasi ekonomi atau sesuai jenis belanja yang telah termuat dalam RKAKL dan DIPA.

Selanjutnya, untuk memastikan kelengkapan dan kebenaran RKAKL yang telah disusun, maka dilakukanlah penelitian RKAKL. Penelitian RKAKL dilakukan sebelum RKAKL disampaikan kepada APIP. Penelitian RKAKL dapat didefinisikan sebagai proses penelaahan atas penyusunan dokumen RKAKL dengan Biro Perencanaan K/L sebagai penanggungjawab. Penelaahan dilakukan guna memastikan kepatuhan dalam penerapan kaidah-kaidah perencanaan penganggaran. Untuk mewujudkan sinkronisasi proses perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional maka dilakukan penelaahan terhadap RKAKL. Penelaahan RKAKL dilakukan dalam rangka menyelaraskan apa yang tertuang dalam RKP, Renja K/L dan RKAKL.

Setelah dilakukan penelaahan, apabila diketahui terdapat: alokasi anggaran yang masih belum ditemukan regulasi yang mengatur pengalokasiannya; belum terdapat naskah perjanjian (PHLN/PHDN) dan nomor register; masih terpusat (belum tersalurkan kepada satker di daerah); masih membutuhkan hasil revidi dari BPKP; belum memperoleh lembar persetujuan dari komisi terkait di DPR dan dalam rangka menindaklanjuti arahan presiden terkait kebijakan pemotongan anggaran terhadap alokasi anggaran atau pagu

APBN perubahan tahun berjalan, maka dalam Dokumen Hasil Penelaahan (DHP) ditandai sebagai alokasi anggaran yang sudah jelas peruntukannya, namun masih terdapat persyaratan yang belum dapat terpenuhi. Hal tersebut mengakibatkan dana diblokir dan baru dapat dicairkan bila telah dilakukan revisi anggaran.

Terdapat tiga cakupan revisi anggaran. Pertama, revisi anggaran dikarenakan pagu anggaran berubah yaitu berupa perubahan rincian anggaran yang terjadi karena adanya penambahan atau pengurangan pagu anggaran. Kedua, revisi anggaran disebabkan pagu anggaran tetap yaitu berupa pergeseran rincian anggaran. Ketiga, revisi anggaran yang diakibatkan adanya kekeliruan administrasi, perubahan rumusan yang tidak terkait dengan anggaran serta revisi lainnya yang digolongkan sebagai revisi administratif. Hal tersebut juga mencakup apabila terjadi perubahan pada UU APBN tahun anggaran terkait maupun pada kebijakan prioritas pemerintah.

Wewenang penyelesaian revisi anggaran terdapat pada Direktorat Jenderal Anggaran (DJA), Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPb) atau KPA. Dalam hal revisi anggaran yang diusulkan membutuhkan penelaahan, itu ialah wewenang dari DJA dalam memproses usulan revisi anggaran tersebut. Apabila revisi anggaran yang diusulkan berupa pengesahan, revisi tersebut dapat diproses oleh DJA atau DJPB. Sementara KPA memiliki kewenangan dalam penanganan revisi petunjuk operasional kegiatan yang berupa pergeseran anggaran antar rincian output selama dalam klasifikasi rincian output yang serupa, dalam jenis belanja yang serupa kecuali dalam hal pemenuhan belanja pegawai operasional dalam satu satker. Selain itu, untuk revisi anggaran berupa pergeseran anggaran antar K/L dalam satu program serta penambahan PHLN dan PHDN (kecuali untuk penanganan bencana) setelah ditetapkan dalam UU APBN, revisi tersebut dapat dilakukan setelah mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

2.3 Konsep Dasar Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran (IKPA)

Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran yang selanjutnya akan disebut dengan IKPA, merupakan instrumen yang disusun dalam rangka melaksanakan fungsi monitoring dan evaluasi anggaran. IKPA dianggap memiliki efektivitas dalam menghitung kinerja pelaksanaan anggaran suatu satker. Sesuai dengan PMK 262/PMK.01/2016 KPPN Medan 1 selaku satker memiliki kewajiban untuk melakukan monitoring dan evaluasi anggaran belanja paling sedikit satu kali dalam setiap triwulannya.

Menurut (Mardiasmo, 2009), pengukuran kinerja dimaksudkan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah agar dapat lebih fokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja yang pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi dan efektifitas organisasi sektor publik dalam memberikan layanan kepada masyarakat serta mewujudkan tanggung jawab publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan. Pengukuran kinerja juga dapat dijadikan sebagai ukuran kinerja sektor publik yang digunakan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan. Dari beberapa jenis dan tujuan pengukuran kinerja, semuanya berprinsip dan pada akhirnya akan bermuara pada satu hal, yaitu efisiensi. Efisiensi adalah suatu ukuran keberhasilan yang didasarkan pada sumber daya yang minimal dalam menghasilkan output yang optimal. Dalam melakukan pengukuran kinerja, hasil yang paling baik adalah hasil dengan rasio yang paling efisien antara input dan output-nya.

Berdasarkan PMK Nomor 195/PMK.05/2018, IKPA merupakan alat monev kinerja pelaksanaan anggaran yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan selaku BUN dan membantu K/L dalam menjamin ketercapaian output dan outcome program yang dimilikinya. Pengukuran IKPA bertujuan untuk mendukung manajemen kas, meningkatkan kualitas laporan keuangan, serta menjaga kelancaran pelaksanaan

anggaran. Saat ini, IKPA telah terintegrasi pada Aplikasi Online Monitoring Sistem Perbendaharaan Negara (OM-SPAN) dan digunakan oleh satker K/L dengan harapan dapat mendorong peningkatan kinerja dari sisi teknis administratif pelaksanaan anggaran. Dengan dibuatnya Aplikasi OM-SPAN juga turut mendukung kemudahan seluruh K/L dalam memantau jalannya pelaksanaan anggaran hingga level satker sehingga proses pengevaluasian juga dapat dilakukan secara menyeluruh dan secepat mungkin.

Berdasarkan aspek pengukuran dan indikator kinerja, IKPA diklasifikasikan dalam empat aspek yang meliputi kesesuaian terhadap perencanaan, kepatuhan terhadap regulasi pelaksanaan anggaran, efektivitas pelaksanaan anggaran, dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Aspek kesesuaian terhadap perencanaan merupakan penilaian kesesuaian antara pelaksanaan anggaran dengan yang direncanakan dan ditetapkan dalam DIPA, sementara aspek kepatuhan terhadap regulasi menilai kepatuhan satker terhadap peraturan perundang-undangan di bidang pelaksanaan anggaran. Aspek efektivitas pelaksanaan anggaran melakukan penilaian terhadap pencapaian output dan penyelesaian pelaksanaan pembayaran, sedangkan aspek efisiensi pelaksanaan anggaran menilai ketepatan satker dalam melakukan pembayaran atas beban DIPA. Dengan adanya IKPA, Ditjen Perbendaharaan dapat melakukan penilaian kinerja pelaksanaan anggaran satker melalui perbandingan nilai kualitas kinerja K/L.

Pada tahun 2020, terdapat perubahan kebijakan dan implementasi IKPA berupa penambahan indikator kinerja menjadi 13 indikator dengan adanya penambahan indikator Konfirmasi Capaian Output. Adanya penambahan indikator Konfirmasi Capaian Output ini adalah bentuk rangsangan bagi K/L lainnya untuk turut menyadari pentingnya nilai capaian output suatu satuan kerja sebagai alat ukur seberapa jauh anggaran yang disediakan dapat menghasilkan output seperti yang telah ditargetkan pada

awal tahun anggaran. Capaian output K/L juga dimaksudkan untuk menghasilkan outcome yang dapat dirasakan oleh masyarakat luas. Indikator ini mengonfirmasi output, baik progress capaian maupun capaian volume, yang dinilai rasional/tidak anomali. Selain penambahan indikator, ada juga redefinisi dan pengaturan empat indikator, yaitu Revisi DIPA, Deviasi Halaman III DIPA, Penyerapan Anggaran, dan Pengelolaan UP dan TUP.

Selain kelima indikator di atas, IKPA juga mencakup indikator lainnya, seperti LPJ Bendahara, Penyampaian Data Kontrak, Penyelesaian Tagihan, Retur SP2D, Perencanaan Kas (Renkas), Pengembalian/Kesalahan SPM, Pagu Minus, dan Dispensasi SPM. Ketiga belas indikator tersebut memiliki bobot yang berbeda-beda dan sangat dimungkinkan terdapat perubahan ketetapan atas bobot suatu indikator dari satu tahun ke tahun lainnya. Masing-masing indikator memiliki kriteria penilaiannya sendiri yang nantinya akan nilai IKPA.

Dalam rangka meningkatkan evaluasi kinerja pelaksanaan anggaran, Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPb) melakukan pengukuran terhadap IKPA. Pengukuran terhadap IKPA dilakukan dengan tujuan untuk melihat seberapa sesuai pelaksanaan anggaran terhadap perencanaan, seberapa efektif dan efisien pelaksanaan kegiatan tersebut dan seberapa patuh terhadap regulasi yang mengatur terkait pelaksanaan anggaran. Sedangkan, bila ditinjau dari sisi pelaksanaan monev anggaran belanja K/L, IKPA dapat dijadikan tools guna mengukur dan membandingkan nilai kualitas kinerja pelaksanaan anggaran belanja K/L melalui proses pemantauan dan evaluasi kinerja.

Berdasarkan hasil pemantauan dan evaluasi kinerja tersebut, maka akan dihasilkan laporan yang disebut Reviu Pelaksanaan Anggaran (RPA). Penyusunan RPA tingkat wilayah dilakukan oleh Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan, sedangkan penyusunan RPA tingkat nasional dilakukan oleh Direktorat Pelaksanaan Anggaran.

Untuk penyusunan RPA tingkat KPPN, mengacu pada Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-4/PB/2020 mengenai Petunjuk Teknis Penilaian Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran Belanja K/L.