

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Konsep Dasar Penganggaran Berbasis Kinerja

Secara khusus, pengertian anggaran negara yang selanjutnya disebut APBN tercantum pada Undang-Undang Dasar 1945 (Perubahan) Pasal 23 Ayat 1 yang berbunyi “Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara bertanggung jawab dan terbuka untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Mardiasmo (2009), mengartikan anggaran adalah pencantuman perkiraan kinerja yang ingin dicapai sepanjang periode waktu tertentu dalam bentuk indikator keuangan.

Anggaran merupakan agenda tersurat organisasi yang dijelaskan secara kuantitatif dalam rentang waktu tertentu dan biasanya dinyatakan dalam unit uang, namun juga dapat dinyatakan dalam unit barang. Oleh karena itu, proses perencanaan membutuhkan data dan informasi yang bersifat terkontrol dan tak terkontrol untuk dijadikan bahan estimasi. Hal ini dikarenakan data dan informasi tersebut mempengaruhi keakuratan estimasi proses perencanaan anggaran (Julita, 2011). Berdasarkan uraian dan beberapa pendapat para ahli, penulis menyimpulkan bahwa anggaran merupakan penyusunan rencana tertulis mengenai kegiatan yang

bersifat finansial serta membutuhkan data dan informasi, yang disusun dalam jangka waktu tertentu..

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010, Kinerja adalah hasil dari suatu program atau prestasi kerja berupa output dari suatu kegiatan dengan kualitas dan kuantitas terukur. Menurut Wibowo (2007), kinerja berarti prestasi kerja atau hasil pekerjaan. Namun harus dipahami, kinerja bukan hanya prestasi kerja atau hasil pekerjaan, namun bagaimana proses pekerjaan itu dikerjakan. Moehariono (2012), menuturkan bahwa kinerja adalah penggambaran tentang tingkat keberhasilan pelaksanaan program kegiatan atau pengaturan untuk mencapai tujuan, visi, misi dan, sasaran organisasi yang dituangkan dalam rencana strategis organisasi. Berdasarkan uraian dan beberapa pendapat para ahli, penulis menyimpulkan bahwa kinerja merupakan hasil atau prestasi kerja dari pelaksanaan suatu program kegiatan serta proses yang dilakukan dalam pekerjaan tersebut untuk mencapai sasaran, tujuan, visi dan misi yang diinginkan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 90 Tahun 2010, Penyusunan RKA K/L dilakukan dengan tiga pendekatan antara lain penganggaran terpadu, kerangka pengeluaran jangka menengah, dan penganggaran berbasis kinerja. Penganggaran berbasis kinerja adalah suatu kaidah penganggaran untuk menautkan setiap pembiayaan yang dikeluarkan dalam kegiatan dengan hasil/keluaran yang diinginkan serta kemahiran dalam mencapai hasil/keluaran tersebut (Simanjuntak et al., 2005). Shah & Shen (2007), menuturkan penganggaran berbasis kinerja adalah jenis penganggaran yang menyuguhkan sasaran dan tujuan mengapa dana dibutuhkan untuk program yang ditawarkan dan kegiatan yang

tersangkut untuk menggapai tujuan tersebut, serta hasil yang diperoleh atau manfaat yang dialokasikan pada setiap program. Tujuan penganggaran berbasis kinerja yaitu meningkatkan mutu administrasi publik dengan alokasi sarana dan prasarana yang lebih bagus serta stabil dengan target politik dan sosial, meningkatkan ekonomi, efisiensi, dan efektivitas dalam penggunaannya, serta meningkatkan akuntabilitas.

2.2 Konsep Dasar *Monitoring* dan Evaluasi Penganggaran

Mudjahidin (2010), menuturkan bahwa *Monitoring* adalah penilaian berkesinambungan tentang fungsi kegiatan proyek di dalam pengaturan rencana pelaksanaan dan terhadap pemanfaatan input-input proyek oleh kelompok sasaran. *Monitoring* berfokus pada aktivitas dan kegiatan yang sedang berlangsung yang pada umumnya dilakukan oleh unit internal.

Evaluasi adalah suatu proses dalam memberikan informasi perihal sudah sampai mana kegiatan yang dilakukan telah tercapai, bagaimana disparitas pencapaian tersebut dengan kriteria tertentu untuk mencari tahu apakah terdapat selisih antara keduanya, dan bagaimana faedah yang sudah dikerjakan itu jika dibandingkan dengan keinginan-keinginan yang ingin dicapai (Umar, 2002). Evaluasi umumnya dilakukan pada saat aktivitas dan kegiatan telah berakhir dan dilakukan oleh pihak internal serta eksternal.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 195/PMK.05/2018, *Monitoring* dan Evaluasi Pelaksanaan Anggaran adalah rangkaian aktivitas terintegrasi dalam rangka mengevaluasi, memantau, dan mereviu pelaksanaan anggaran belanja pada Kementerian/Lembaga. Tujuan dari Monev Pelaksanaan Anggaran Belanja K/L adalah untuk mendukung :

- a. Efektivitas pelaksanaan anggaran yang berarti tercapainya tujuan/sasaran kegiatan, program, dan output belanja sama dengan rencana yang telah ditetapkan dalam dokumen pelaksanaan anggaran secara tepat.
- b. Efisiensi penggunaan anggaran yang berarti tercapainya tujuan/sasaran kegiatan, program, dan output belanja dengan penggunaan masukan yang sesedikit mungkin.
- c. Kepatuhan terhadap regulasi pelaksanaan anggaran yang berarti pengelolaan keuangan dan pelaksanaan anggaran yang dilaksanakan secara taat dan tertib sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Hasil dari Monev Pelaksanaan Anggaran Belanja K/L dapat dimanfaatkan oleh Menteri Keuangan selaku BUN untuk:

- a. Evaluasi kinerja pelaksanaan anggaran dalam bentuk pengukuran kualitas kinerja dengan menggunakan IKPA.
- b. Pengelolaan belanja negara dalam bentuk perumusan peraturan terkait dengan pola ideal penyerapan anggaran dan manajemen/pengendalian kas pemerintah.
- c. Peningkatan efisiensi anggaran belanja dalam bentuk pengenalan potensi inefisiensi belanja K/L untuk peningkatan *value for money*, penganggaran, penghematan anggaran, perbaikan kebijakan perencanaan, dan pengadaan ruang fiskal untuk pembiayaan program prioritas pemerintah.

2.3 Konsep Dasar Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran (IKPA)

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 195/PMK.05/2018 tentang *Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga*

menjelaskan bahwa evaluasi kinerja pelaksanaan anggaran ditetapkan dalam bentuk pengukuran kualitas kinerja menggunakan Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran (IKPA). Berdasarkan Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor Per-4/PB/2021, Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran (IKPA) adalah indikator yang ditentukan oleh Kementerian Keuangan selaku BUN guna mengukur kualitas kinerja pelaksanaan anggaran belanja pada Kementerian/Lembaga dari sisi kepatuhan terhadap regulasi, kesesuaian terhadap perencanaan, efisiensi pelaksanaan anggaran, dan efektivitas pelaksanaan anggaran. IKPA sebagai *tools* untuk memperbaiki kualitas pengelolaan keuangan satuan kerja Kementerian/Lembaga.

Dalam melakukan pengukuran IKPA terdapat empat aspek yang harus dipenuhi yaitu aspek kepatuhan terhadap regulasi, aspek kesesuaian antara perencanaan dengan pelaksanaan anggaran, aspek efisiensi pelaksanaan kegiatan, dan aspek efektivitas pelaksanaan kegiatan. Dari keempat aspek dalam pengukuran IKPA, terdapat tiga belas indikator kinerja penganggaran dalam IKPA yang terdiri dari :

a. Revisi DIPA

Indikator kinerja Revisi DIPA diukur berdasarkan berapa frekuensi revisi DIPA yang dilakukan oleh Satker per-triwulannya. Untuk melakukan penilaian IKPA dengan maksimal, frekuensi revisi DIPA dilakukan sekali dalam interval triwulanan dan tidak bersifat kumulatif. Nilai IKPA Revisi DIPA untuk level Unit Eselon I dan K/L (agregasinya) merupakan jumlah nilai rata-rata dari Nilai IKPA Satker vertikal yang ada di bawah naungannya.

b. Deviasi Halaman III DIPA

Indikator kinerja Deviasi Halaman III DIPA, diukur berdasarkan nilai rata-rata kesamaan antara realisasi anggaran terhadap rencana penarikan dana (RPD) bulanan. Nilai IKPA Deviasi Halaman III DIPA menghitung rata-rata deviasi antara realisasi anggaran dengan RPD setiap bulan.

c. Pagu Minus

Indikator kinerja Pagu Minus diukur berdasarkan rasio antara total nilai pagu minus (realisasi anggaran yang melebihi pagunya) terhadap pagu DIPA. Nilai pagu minus berdasarkan pada nilai pagu minus pada level akun (6 digit) pada semua jenis belanja. Penilaian akhir nilai IKPA indikator kinerja Pagu Minus dilandaskan pada nilai pagu minus DIPA per tanggal 31 Desember yang belum selesai.

d. Penyampaian Data Kontrak

Indikator kinerja Penyampaian Data Kontrak diukur berdasarkan pada rasio penyampaian data kontrak/perjanjian yang tepat waktu terhadap seluruh data kontrak/perjanjian yang didaftarkan ke KPPN. Kriteria kontrak/perjanjian yang dapat dilakukan penilaian IKPA adalah kontrak/perjanjian dengan nilai lebih dari Rp50.000.000 dan data/perjanjian kontrak tahun jamak yang didaftarkan pada tahun pertama masa kontrak.

e. Pengelolaan UP dan TUP

Indikator kinerja Pengelolaan UP dan TUP, diukur berdasarkan rasio ketepatan waktu pertanggungjawaban UP Tunai dan TUP Tunai terhadap seluruh pertanggungjawaban UP Tunai dan TUP Tunai. Sisa dana UP dan TUP yang belum

disetorkan pada 31 Desember akan dihitung sebagai hukuman nilai kinerja dengan mengubah status pertanggungjawaban dari tepat waktu menjadi terlambat.

f. Penyampaian LPJ Bendahara

Indikator kinerja Penyampaian LPJ Bendahara diukur berdasarkan rasio ketepatan waktu LPJ yang disampaikan oleh Bendahara Pengeluaran terhadap seluruh kewajiban penyampaian LPJ. Tenggat waktu Bendahara Pengeluaran dalam menyampaikan LPJ ke KPPN adalah paling lambat tanggal sepuluh pada bulan berikutnya.

g. Dispensasi Penyampaian SPM

Indikator kinerja Dispensasi Penyampaian SPM diukur berdasarkan jumlah dispensasi SPM karena melewati batas waktu penyampaian SPM. Nilai akhir IKPA dihitung berdasarkan dengan jumlah kumulatif atas SPM yang telah diberikan dispensasi.

h. Penyerapan Anggaran

Indikator kinerja Penyerapan Anggaran diukur berdasarkan rata-rata rasio antara persentase penyerapan anggaran atas pagu DIPA terhadap target penyerapan anggaran setiap triwulan. Basis perhitungan adalah Pagu DIPA yang berlaku pada akhir triwulan berkenaan. Target penyerapan anggaran pada triwulan I sebesar 15 persen, pada triwulan II sebesar 40 persen, pada triwulan III sebesar 60 persen, dan pada triwulan IV sebesar 90 persen.

i. Penyelesaian Tagihan

Indikator kinerja Penyelesaian Tagihan diukur berdasarkan rasio antara SPM LS Kontraktual Non Belanja Pegawai yang disampaikan secara tepat waktu

terhadap seluruh SPM LS Kontraktual Non Belanja Pegawai. Penyampaian SPM LS Kontraktual yang tepat waktu adalah selambat-lambatnya 17 hari kerja dari tanggal Berita Acara Pembayaran Pekerjaan (BAPP) atau Berita Acara Serah Terima (BAST) sampai dengan tanggal SPM LS Kontraktual.

j. Capaian Output

Indikator kinerja Capaian Output diukur berdasarkan rasio antara total nilai kinerja Rincian Output (RO) terhadap jumlah RO yang dikelola oleh Satker. Perhitungan nilai kinerja atas capaian RO ditentukan berdasarkan pada status tahapan pelaksanaan RO sampai dengan periode pelaporan capaian RO dari bulan ke bulan. Terkhusus pada akhir tahun (Bulan Desember), Nilai Kinerja Capaian Output akan dihitung berdasarkan rasio antara capaian RO terhadap target RO. Target capaian RO diprosikan sama dengan target penyerapan anggaran triwulanan kecuali untuk triwulan IV sebesar 100 persen.

k. Retur Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D)

Indikator kinerja Retur SP2D diukur berdasarkan rasio antara jumlah SP2D yang diretur terhadap jumlah SP2D yang telah diterbitkan KPPN. Apabila semakin kecil rasio retur SP2D, maka semakin efektif dan baik kinerja pelaksanaan kegiatan pada Satker atau K/L.

l. Pengembalian/Kesalahan Surat Perintah Membayar (SPM)

Indikator kinerja Pengembalian/Kesalahan SPM diukur berdasarkan rasio antara pengembalian/kesalahan SPM oleh KPPN terhadap seluruh SPM yang dikemukakan oleh Satker ke KPPN karena ditolak oleh sistem pada saat konversi

yang dilakukan oleh *front office* di KPPN (kesalahan formal) dan selama pemeriksaan oleh kantor pusat (kesalahan substantif).

m. Perencanaan Kas (Renkas)

Indikator kinerja Renkas diukur berdasarkan rasio antara ketepatan waktu penyampaian Renkas/RPD Harian terhadap kewajiban Renkas/RPD Harian yang diajukan ke KPPN. Penilaian kinerja Renkas tidak mengecualikan dispensasi penyampaian SPM tanpa Renkas oleh KPPN.

Nilai IKPA terdiri dari nilai IKPA K/L yang merupakan hasil perhitungan berdasarkan data transaksi IKPA pada seluruh Unit Eselon I dalam lingkup K/L, nilai IKPA Unit Eselon I yang merupakan hasil perhitungan berdasarkan data transaksi IKPA pada seluruh Satker dalam lingkup Eselon I, dan nilai IKPA Satker yang merupakan hasil perhitungan berdasarkan data transaksi IKPA pada Satker. Perhitungan nilai IKPA menggunakan aplikasi OM SPAN yang dilakukan secara daring berdasarkan data yang diperoleh dari transaksi keuangan Satker.