

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Konsep Monitoring dan Evaluasi Anggaran

Monev adalah kegiatan dalam rangka melakukan monitoring dan evaluasi yang objeknya adalah program yang tengah atau telah selesai. Monitoring merupakan bagian dari peran manajemen terkait dengan pelaksanaan kegiatan dan hasilnya yang terfokus kepada input serta proses hingga output, juga pada aspek pelaporan progres dan juga pengenalan terhadap masalah yang timbul dari pengelolaan dan pelaksanaannya dengan tujuan dapat dicegah dengan tindakan antisipasi sedini mungkin (Solihin, 2010). Manajemen melakukan aktivitas monitoring dalam rangka untuk memantau dan melihat apakah kegiatan berjalan dengan baik dengan menilai ketercapaian tujuan serta faktor-faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan kegiatan. Monitoring (pemantauan) mengumpulkan dan menganalisis data yang akan diinterpretasikan untuk memberikan input bagi pimpinan untuk melakukan perbaikan dan pencegahan. Adapun menurut (Hikmat, 2010), Monitoring merupakan kegiatan yang sistematis dan kontinyu dari analisis informasi (sesuai dengan indikator yang ditentukan) yang telah dikumpulkan dalam kegiatan (program/proyek) dan nantinya dapat dilakukan perbaikan dalam rangka penyempurnaan keberlangsungan kegiatan itu selanjutnya.

Secara umum monitoring adalah kegiatan dalam rangka memperhatikan pelaksanaan program yang sedang berlangsung, serta mencoba melakukan tindakan yang diperlukan ketika terjadi masalah dalam penyelesaiannya sehingga program nantinya diharapkan dapat dilakukan dengan baik. Tindakan dilakukan apabila dalam pengamatan ditemui adanya hal atau kondisi yang tidak berjalan sesuai dengan apa yang telah direncanakan di awal. Monitoring bertujuan untuk memeriksa progres dan perkembangan, mengidentifikasi masalah serta upaya pemecahan masalah/estimasi penyelesaiannya (Yumari, 2017). Tentunya dengan monitoring dapat ditemukan apakah program berjalan sesuai dan/atau kurang sesuai dengan rencana semula. Ada empat kata kunci yang menjadi karakter monitoring, keempat kata kunci tersebut yaitu: mengamati, mengumpulkan data program, identifikasi, dan melakukan tindakan atas hasil monitoring (perbaikan/tindakan lainnya).

Urgensi dari monitoring adalah fakta bahwa dalam pelaksanaan dapat ditemui bahwa program tidak berjalan sesuai rencana yang sudah direncanakan. Rencana yang dirumuskan tidak berjalan sesuai keadaan yang terjadi, penyelesaiannya tidak berjalan dengan mulus. Hal ini mengakibatkan output tidak terlaksana sesuai dengan target. Untuk itu diperlukan dilakukan monitoring agar didapat gambaran utuh perkembangan capaian output. Jika ditemui kendala monitoring dapat memberikan umpan balik, baik berupa perbaikan program yang sedang berjalan atau perbaikan rencana yang ada. Singkatnya monitoring adalah sarana pengendalian pelaksanaan agar program tetap berjalan dalam alur yang direncanakan.

Pada umumnya monitoring sering disebutkan sama dengan evaluasi namun evaluasi memiliki tujuan yang tidak sama dengan monitoring. Evaluasi memiliki sasaran untuk mengetahui tingkat keberhasilan (efektivitas) suatu program. Evaluasi merupakan metode yang baik dalam menentukan kualitas suatu kegiatan dengan prosedur kegiatan membandingkan input, output, dan outcome terhadap rencana dan standar yang ada (Yumari, 2017). Kegiatan evaluasi menilai hasil yang dicapai dari rangkaian program yang akan menjadi dasar menilai keberhasilan yang telah diraih dan langkah yang selanjutnya dibutuhkan.

Organisasi kerjasama dan pembangunan ekonomi (OECD) memberikan gambaran evaluasi sebagai prosedur untuk menetapkan nilai atau urgensi dari suatu kegiatan, kebijakan, atau program yang merupakan penilaian objektif dan sistematis dengan campur tangan terhadap yang direncanakan, sedang berlangsung ataupun yang telah dikerjakan. Adapun jenis evaluasi berdasarkan waktu pelaksanaan dibagi menjadi tiga tahap (Solihin, 2010). Pertama, tahap perencanaan. Tahap ini dilakukan sebelum adanya agenda pembangunan serta untuk menetapkan skala prioritas serta alternatif cara dalam mencapai tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya. Kedua, tahap pelaksanaan. Tahap ini dijalankan saat program sudah berakhir dengan maksud menilai hasil pelaksanaan program. Ketiga, tahap pasca pelaksanaan. Tahap ini dilaksanakan saat rencana telah berakhir untuk menilai apakah *output/outcome/impact* dapat memecahkan kendala yang ada (untuk menilai efisiensi, efektivitas, dan manfaat).

Ciri khas dari evaluasi terlihat pada kapasitasnya untuk menunjukkan tingkat keberhasilan (efektivitas) pada suatu program. Sederhanya evaluasi dapat

diartikan sebagai kegiatan mengukur dan membandingkan pencapaian output antara kinerja harapan (rencana) dengan kinerja riil (nyata) (Priambodo, 2014). Evaluasi tidak berdiri sendiri, seperti halnya dengan monitoring evaluasi juga berlandaskan pada tujuan, standar kinerja dan indikator kinerja, yang ditentukan saat perencanaan.

Monitoring dan evaluasi adalah satu kesatuan utuh yang saling melengkapi sebagai bagian dari Monev yang memberikan penilaian terhadap kegiatan atau program. Sesuai dengan yang termuat dalam PMK Nomor 195/PMK.05/2018, dalam rangka pelaksanaan reviu, pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan anggaran belanja K/L, maka dilakukanlah monitoring dan evaluasi pelaksanaan anggaran belanja K/L. Adapun pelaksanaan monitoring dan evaluasi dilakukan oleh Menteri Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara (BUN) dan K/L sebagai Pengguna Anggaran (PA).

Berdasarkan lingkupnya monev anggaran terbagi menjadi dua yaitu monev pelaksanaan anggaran yang dilakukan oleh K/L sebagai Pengguna Anggaran (PA) dan dilakukan oleh Ditjen Perbendaharaan, dalam hal ini dijalankan oleh KPPN, Kanwil, dan Direktorat Pelaksanaan Anggaran. Pelaksanaan monev pada anggaran belanja K/L dilaksanakan secara periodik pada aktivitas belanja. Monev pada anggaran belanja K/L mendorong efektifitas dan efisiensi dalam pelaksanaan dan penggunaan anggaran yang harus tunduk dibawah regulasi yang menaungi.

2.2 Konsep Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran (IKPA)

Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran yang disebut IKPA adalah parameter dalam mengukur mutu kinerja pelaksanaan anggaran belanja K/L yang ditetapkan kementerian keuangan sebagai Bendahara Umum Negara (BUN). Parameter yang diukur meliputi aspek perencanaan, efektivitas pelaksanaan anggaran, efisiensi pelaksanaan anggaran, dan kepatuhan terhadap regulasi. IKPA memiliki kemampuan besar dalam menghitung kinerja pelaksanaan anggaran suatu satuan kerja. Berdasarkan PMK 262/PMK.01/2016, KPPN Makassar II sebagai satker bertanggung jawab dalam melakukan monitoring dan evaluasi anggaran sedikitnya dilakukan satu kali dalam setiap triwulan.

Dalam mewujudkan dan memperkuat evaluasi kinerja pelaksanaan anggaran, Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPb) melakukan pengukuran terhadap IKPA. Jika ditinjau dari sudut pandang pelaksanaan monev anggaran belanja K/L, IKPA dapat dijadikan *tools* dalam mengukur serta membandingkan nilai kualitas kinerja pelaksanaan anggaran belanja K/L. IKPA dipakai sebagai alat monev oleh DJPb yang terintegrasi pada Online Monitoring (OM) SPAN yang digunakan untuk menjadi ukuran dan menggambarkan kinerja satker terhadap perencanaan dan pelaksanaan anggaran, kepatuhan terhadap regulasi, efektifitas pelaksanaan kegiatan serta efisiensi pelaksanaan anggaran.

Nilai IKPA merupakan hasil penjumlahan dari nilai masing-masing indikator berpadanan dengan bobot yang dimiliki masing-masing indikator. Perhitungan nilai IKPA pada Aplikasi OM-SPAN berbasis elektronik (secara elektronik) dengan menggunakan data yang asalnya dari transaksi keuangan

satker. Tetap dapat dilakukan penyesuaian terhadap perhitungan dan data IKPA pada Aplikasi OM-SPAN. Nilai IKPA tidak terbatas hanya digunakan pada monev belanja K/L melainkan juga dapat digunakan dalam pemberian penghargaan.

Di tahun 2020 terdapat 13 indikator yang akan menjadi dasar dalam menetapkan nilai akhir IKPA. Penting untuk diketahui bahwa indikator dan bobot penilaian IKPA sering mengalami perubahan tentunya hal ini disesuaikan dengan kebutuhan yang ada dalam menilai kinerja pelaksanaan anggaran. Berikut disajikan tabel dalam kurun waktu 3 tahun (2018-2020) yang memperlihatkan perbandingan indikator dan bobot dalam penilaian IKPA.

Tabel I. 1 Perbandingan Bobot Penilaian IKPA Tahun 2018-2020

No	Indikator	Bobot		
		2018	2019	2020
1	Revisi DIPA	5%	5%	5%
2	Deviasi Halaman III DIPA	5%	5%	5%
3	Pagu Minus	5%	4%	5%
4	Data Kontrak	10%	15%	15%
5	Pengelolaan UP dan TUP	10%	10%	8%
6	LPJ Bendahara	5%	5%	5%
7	Dispensasi SPM	5%	4%	5%
8	Penyerapan Anggaran	20%	20%	15%
9	Penyelesaian Tagihan	20%	15%	12%
10	Konfirmasi Capaian Output	n/a	n/a	10%
11	Retur SP2D	5%	6%	5%
12	Renkas	5%	5%	5%
13	Kesalahan SPM	5%	6%	5%
Total		100%	100%	100%

Sumber: Diolah dari Nota Dinas Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor ND-562/PB/2020, ND-364/PB.2/2019 dan OM SPAN

Dari tabel I.1 memberikan gambaran perubahan dinamis dari formula bobot penilaian IKPA selama tiga tahun berturut-turut (2018-2020). Di tahun 2019 terjadi penurunan 1% pada bobot indikator pagu minus dan dispensasi SPM dan sebaliknya kenaikan senilai 1% pada bobot indikator retur SP2D dan kesalahan SPM. Kenaikan terjadi sebesar 5% di tahun 2019 pada bobot indikator data kontrak. Di tahun 2020 terjadi penurunan yang konstan selama tiga tahun berturut-turut pada indikator penyelesaian tagihan. Di tahun 2019 mengalami penurunan 1% dan di tahun 2020 mengalami kenaikan 1% kondisi ini terjadi pada indikator pagu minus dan dispensasi SPM.

Indikator retur SP2D dan kesalahan SPM mengalami hal berbeda di bandingkan tahun 2019, yakni di tahun 2020 mengalami penurunan sebesar 1%. Begitu juga dengan indikator pengelolaan UP dan TUP yang mengalami penurunan bobot 2% di tahun 2020. Adapun ada empat indikator yang tidak mengalami revisi bobot selama tiga tahun berturut-turut yakni indikator revisi DIPA, deviasi halaman III DIPA, LPJ bendahara dan perencanaan kas. Di tahun 2020 ada penambahan indikator baru yakni Indikator konfirmasi capaian *output*.

Adapun penjelasan atau teori terkait tiap-tiap indikator (13 indikator) dalam IKPA, berdasarkan Peraturan Dirjen Perbendaharaan PER-4/PB/2020 dijelaskan sebagai berikut:

a. Revisi DIPA

Indikator revisi DIPA merupakan indikator yang mengukur kualitas perencanaan anggaran K/L/unit eselon 1/Satker dengan

melihat rata-rata rasio revisi DIPA triwulan. Untuk penilaian yang optimal diperkenankan satu kali revisi DIPA dalam rentang triwulan dan ini tidak bersifat kumulatif. Apabila tidak mencapai nilai maksimal (nilai 100) berarti telah terjadi revisi DIPA dalam tahun anggaran berjalan lebih dari satu kali pada satu atau beberapa triwulan.

b. Deviasi Halaman III DIPA

Deviasi halaman III DIPA merupakan indikator yang mengukur berdasarkan rata-rata rasio nilai penyimpangan atau dengan kata lain kesesuaian realisasi anggaran dengan RPD bulanan. Nilai yang diperhitungkan adalah RPD yang dikunci tiap awal triwulan, hal ini diperhitungkan hingga 10 (sepuluh) hari kerja pertama. Ambang batas rata-rata deviasi yang diperkenankan adalah 5% agar mendapat nilai 100 (nilai maksimum).

c. Pagu Minus

Indikator pagu minus adalah indikator yang mengukur rasio antara jumlah pagu minus pada semua jenis belanja pada level akun (6 digit) terhadap pagu DIPA satker. Pagu minus yang dimaksudkan nominal pagu pada 31 Desember tahun anggaran berjalan yang telah diselesaikan. Nilai 100 atau nilai maksimum diberikan saat tidak memiliki pagu minus.

d. Penyampaian Data Kontrak

Penyampaian Data Kontrak adalah indikator yang mengukur rasio antara data kontrak yang tepat waktu terhadap seluruh data kontrak

yang telah disampaikan ke KPPN. Kontrak yang dinilai lebih dari Rp50.000.000 (lima puluh juta rupiah). Paling lambat 5 (lima) hari kerja setelah penandatanganan.

e. Pengelolaan UP dan TUP

Pengelolaan UP dan TUP adalah indikator yang mengukur ketepatan waktu pertanggungjawaban UP (GUP) dan TUP (PTUP) dan juga efisiensi besaran UP dan besaran TUP yang dioperasikan. Pengelolaan ini dihitung untuk UP Tunai dan TUP Tunai berdasarkan nilai komposit antara nilai kinerja. Dihitung berdasarkan ketepatan pertanggungjawaban dalam waktu sebulan.

f. Penyampaian LPJ Bendahara

Penyampaian LPJ Bendahara merupakan indikator yang mengukur rasio ketepatan waktu yakni penyampaian LPJ Bendahara ke KPPN terhadap seluruh kewajiban penyampaian LPJ. Batas waktu penyampaian yaitu tanggal 10 (sepuluh) bulan berikutnya.

g. Dispensasi SPM

Dispensasi SPM adalah indikator yang mengukur penyampaian SPM sesuai dengan ketentuan yang diatur mengenai pedoman pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara di akhir tahun anggaran. Nilai IKPA diberikan berdasarkan tingkat atau kategori rasio dispensasi SPM.

h. Penyerapan Anggaran

Penyerapan Anggaran merupakan indikator yang mengukur rata-rata nilai kerja penyerapan anggaran dengan target penyerapan anggaran setiap triwulan. Target penyerapan anggaran triwulan berdasarkan jumlah target penyerapan anggaran pada tiap jenis belanja—tiap jenis belanja dihitung berdasarkan perkalian antara penyerapan dan pagunya.

i. Penyelesaian tagihan

Penyelesaian tagihan adalah indikator yang mengukur rasio ketepatan waktu penyelesaian tagihan SPM LS Kontraktual yakni paling lambat 17 (tujuh belas) hari kerja dari BAST/BAPP terhadap seluruh SPM LS Kontraktual yang diajukan ke KPPN. Tanggal BAST berlaku ketika pekerjaan (barang/jasa) telah diterima seluruhnya dan BAPP secara bertahap atau termin.

j. Konfirmasi Capaian Output

Capaian Output adalah indikator yang mengukur ketepatan waktu penyampaian data serta ketercapaian output. Dihitung berdasarkan rasio antara total nilai kinerja Rincian Output (RO) terhadap jumlah RO yang dikelola oleh Satker. Capaian output disampaikan paling lambat 10 hari kerja pada bulan berikutnya.

k. Retur Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D)

Retur Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) merupakan indikator yang mengukur rasio antara jumlah SP2D yang diterbitkan dengan

jumlah SP2D yang mengalami retur dalam rangka mengukur efektivitas pelaksanaan kegiatan. Biasanya retur SP2D terjadi karena ketidaksesuaian data atau identitas *supplier* dengan data nasabah yang ada di Bank.

l. Perencanaan Kas (Renkas)

Renkas merupakan indikator yang mengukur rasio kewajiban Renkas/RPD Harian yang diajukan ke KPPN dengan Renkas/RPD Harian disampaikan secara tepat waktu. Penilaian kinerja renkas tidak melupakan dispensasi SPM tanpa renkas oleh KPPN.

m. Kesalahan SPM

Kesalahan SPM adalah indikator yang dihitung berdasarkan rasio seluruh SPM yang diajukan oleh satker ke KPPN dengan pengembalian/kesalahan SPM oleh KPPN. SPM yang ditolak atau dikembalikan pada saat proses konversi berdasarkan data pada *Payment Management Resume Tagihan* (PMRT) atau karena kesalahan formal, kesalahan substantif, dan/atau penolakan pada saat validasi.