

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Landasan Hukum

Dalam membuat karya tulis Tinjauan Atas Implementasi *Logic Model* Dalam Penataan Arsitektur Dan Informasi Kinerja Dokumen Perencanaan Dan Penganggaran Pada KPPN Khusus Investasi untuk Tahun Anggaran 2021 penulis mengacu pada peraturan-peraturan yang terdiri dari :

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.
4. Peraturan Kementerian Keuangan (PMK) Nomor 94/PMK.02/2013
Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran
Kementerian Negara/Lembaga
5. Keputusan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor Kep-193 /Pb/2020
Rencana Strategis Direktorat Jenderal Perbendaharaan Tahun 2020-2024

2.2 Landasan Teori

2.2.1 Konsep Dasar Penganggaran Berbasis Kinerja

Anggaran merupakan bagian yang tidak bisa dipisahkan dari proses perencanaan. Pemerintah memiliki tiga pilar sebagai acuan dasar dalam menyusun anggaran, tiga pilar tersebut yaitu Penganggaran Terpadu, Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM), dan Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*). Dengan adanya Tiga konsep dasar penganggaran tersebut diharapkan menciptakan suatu proses penganggaran yang lebih baik dan akuntabel.

Sistem penganggaran yang sampai saat ini masih dianggap sebagai yang terbaik adalah sistem penganggaran berbasis kinerja. Pernyataan ini sesuai dengan pendapat (Tywoniak, 2009) bahwa *performance based budgeting* secara sederhana merupakan sistem pengelolaan dan penyusunan anggaran yang memiliki orientasi pada *outcome* atau hasil yang akan dicapai. Sedangkan (Mohammadipour, 2014) mengatakan bahwa penganggaran berbasis kinerja adalah salah satu bagian yang paling penting dari sistem penganggaran dan memiliki peran penting untuk kesuksesan organisasi. Pada praktiknya, pendekatan yang digunakan pada proses penganggaran tersebut fokus pada penganggaran berbasis kinerja. Untuk membedakan Penganggaran Berbasis Kinerja dengan sistem penganggaran yang lain adalah dengan melihat korelasi antara sumber daya (*input*) dengan hasil akhir yang diinginkan (*outcome*), sehingga pemangku kepentingan dapat mengetahui efektivitas dan efisiensi suatu kegiatan (Biswan, 2021).

Penganggaran berbasis kinerja memiliki landasan konseptual berupa pengalokasian anggaran yang berorientasi pada produk dan hasil (*output and*

outcome oriented), pengelolaan anggaran yang fleksibel namun tetap menerapkan prinsip akuntabilitas (*let the manager manages*), dan pengalokasian anggaran program atau kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsi satuan kerja berdasarkan struktur organisasi (*Money follow function*).

Penerapan sistem *performance based budgeting* secara tidak langsung dapat memberikan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat dan peningkatan dampak dari kenaikan kualitas layanan tersebut. Untuk mewujudkan hal itu, Kementerian/Lembaga negara diberikan kelonggaran dalam pengelolaan program dan kegiatan mereka dengan diberikan dukungan berupa kenaikan tingkat kepastian terhadap pembiayaan dalam rangka melaksanakan program dan kegiatannya (Mulyono, 2019).

Berbagai pedoman dan peraturan mengenai penganggaran berbasis kinerja di lingkup kementerian hingga satker telah diterbitkan oleh pemerintah. Termasuk yang diatur didalamnya adalah dokumen terkait perencanaan dan penganggaran kementerian serta pemanfaatan indikator kinerja dalam proses pembuatan atau penyusunan anggaran pemerintah. Dokumen tersebut meliputi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), Rencana Strategis (Renstra), Rencana Kerja (Renja), Rencana Kerja Anggaran (RKA-K/L), Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA).

Untuk mengetahui kesesuaian mengenai dokumen terkait perencanaan dapat diketahui dari kesesuaian indikator kinerja yang terdapat pada dokumen tersebut. Pada Direktorat Jendral Perbendaharaan (DJPb), pencapaian indikator kinerja yang ada dalam renstra harus didukung dengan indikator yang terdapat dalam Renja.

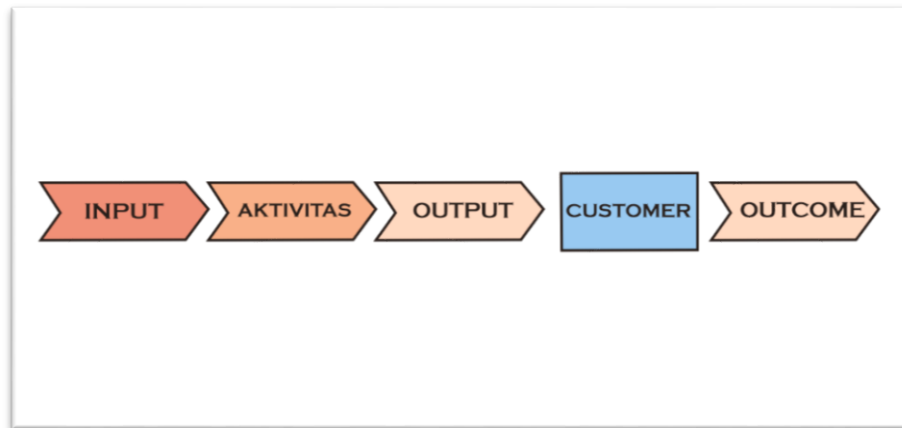
Pada level di bawahnya, indikator kinerja yang terdapat pada RKA harus mendukung pencapaian indikator dalam Renja DJPb. Adanya kesesuaian indikator kinerja ini secara rasional akan dapat menghubungkan tujuan yang ingin dicapai serta dicantumkan dalam dokumen perencanaan strategis (Renstra DJPb) dengan kegiatan-kegiatan operasional yang dilakukan instansi di bawahnya (DATAR, 2011).

2.2.2 Konsep *Logic Model* dalam penataan ADIK

Logic model merupakan gambaran visual untuk menjabarkan suatu pemikiran. logic model menampilkan skema program dalam bentuk visual yang menggambarkan *input* yang dibutuhkan, kegiatan yang dilakukan, dan hasil yang ingin dicapai (Knowlton, 2012).

Terdapat empat komponen dasar logic model yang terdiri dari *input*, aktivitas/proses , *output*, dan *outcome*. Keempat komponen dasar ini digunakan untuk menghubungkan celah antara kondisi yang ada dengan kondisi yang diinginkan di masa depan sehingga dapat membuat perencanaan dan penganggaran berjalan efektif dan efisien.

Gambar 2. 1 Kerangka Logic Model

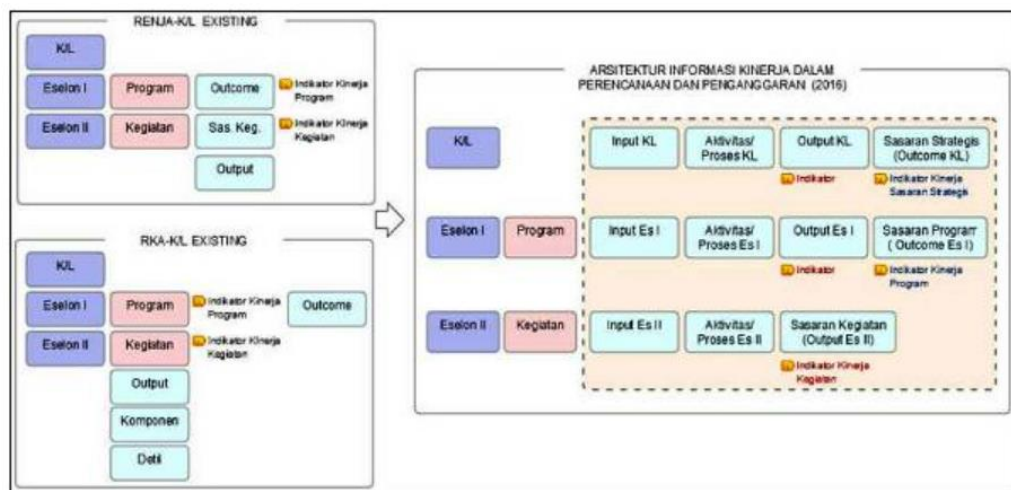


Sumber : Dibuat oleh penulis

Pendekatan logic model membuat mekanisme penyusunan informasi kinerja dilakukan dari level paling tinggi (*outcome*) menuju runtutan mekanisme selanjutnya (*output*, aktivitas/proses, *input*) hal ini sering disebut dengan mekanisme *Top Down*. Kementerian atau Lembaga harus menyusun *output* dan *outcome* berdasarkan perspektif customer atau berorientasi keluar bukan berdasarkan internal organisasi tersebut.

Pendekatan logic model ini menyebabkan perbedaan pada Arsitektur dan Informasi Kinerja (ADIK), yang semula berdasarkan struktur organisasi berubah menjadi berbasis pada *outcome* atau hasil.

Gambar 2. 2 Perbedaan Pendekatan Penataan Arsitektur Kinerja



Sumber : Kementerian Keuangan

Penataan ADIK ini merubah hirarki informasi kinerja yang sebelumnya segaris dengan struktur organisasi diubah menjadi setiap tingkatan organisasi berdasarkan fungsi yang merujuk pada fungsi pemerintahan yang tertuang dalam UU No. 17 Tahun 2013 tentang Keuangan Negara. Apabila struktur organisasi dibuat berdasarkan sistem lini produk maka *outcome* atau *output* suatu organisasi merupakan *outcome* atau *output* organisasi level di atasnya. Namun, jika dasar pembagian organisasi adalah *input* atau proses maka *outcome* atau *output* suatu organisasi akan dianggap sebagai *input* atau aktivitas bagi organisasi dengan tingkatan di atasnya.

Rencana strategis dan dokumen-dokumen turunannya merupakan bagian yang terintegrasi dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran (Sarfa, 2020). Informasi kinerja mengenai visi, misi, tujuan, kebijakan, program, dan hasil yang

diharapkan, yang terkandung dalam Renstra menjadi acuan dalam menyusun Rencana Kerja (Renja). Renja dijadikan sebagai acuan dalam Menyusun RKA K/L. Begitu juga dengan dokumen-dokumen turunan di bawahnya hingga DIPA.

2.2.3 Kriteria informasi kinerja

Untuk dapat Menyusun informasi kinerja Langkah pertama yang harus dilakukan adalah menentukan *outcome* atau hasil akhir yang ingin dicapai organisasi, selanjutnya *output* atau produk yang menunjang terwujudnya *outcome*, aktivitas atau kegiatan yang dilakukan untuk menghasilkan produk, dan yang terakhir *input* atau sumber daya yang dimanfaatkan dalam melaksanakan kegiatan. Komponen tersebut wajib memenuhi parameter yang ada.

2.2.4 Redesain sistem perencanaan dan penganggaran

Reformasi penganggaran yang telah dilakukan sejak dikeluarkannya UU No tahun 2003 masih memiliki berbagai kekurangan untuk diperbaiki. Kekurangan dalam sistem penganggaran yang menjadi kendala dalam mewujudkan perencanaan dan penganggaran yang ideal ini diselesaikan dengan adanya pedoman Redesain Sistem Perencanaan Dan Penganggaran (RSPP). Berdasarkan penelitian (Madjid, 2020), terdapat beberapa hal yang masih perlu diperbaiki dari hasil evaluasi terhadap pelaksanaan reformasi penganggaran yaitu :

- a) Ketidaksinkronan program belanja pusat dengan daerah yang mengakibatkan capaian.

- b) Perbedaan penggunaan program pada dokumen perencanaan dan dokumen penganggaran.
- c) Konsolidasi sulit dilakukan karena adanya perbedaan program yang tertuang dalam dokumen perencanaan dan dokumen penganggaran.
- d) Program memiliki nomenklatur dan *outcome* yang tidak terlihat secara langsung (bersifat normatif).
- e) Dokumen perencanaan dan penganggaran memuat informasi kinerja pembangunan yang kurang dapat dipahami oleh masyarakat awam.

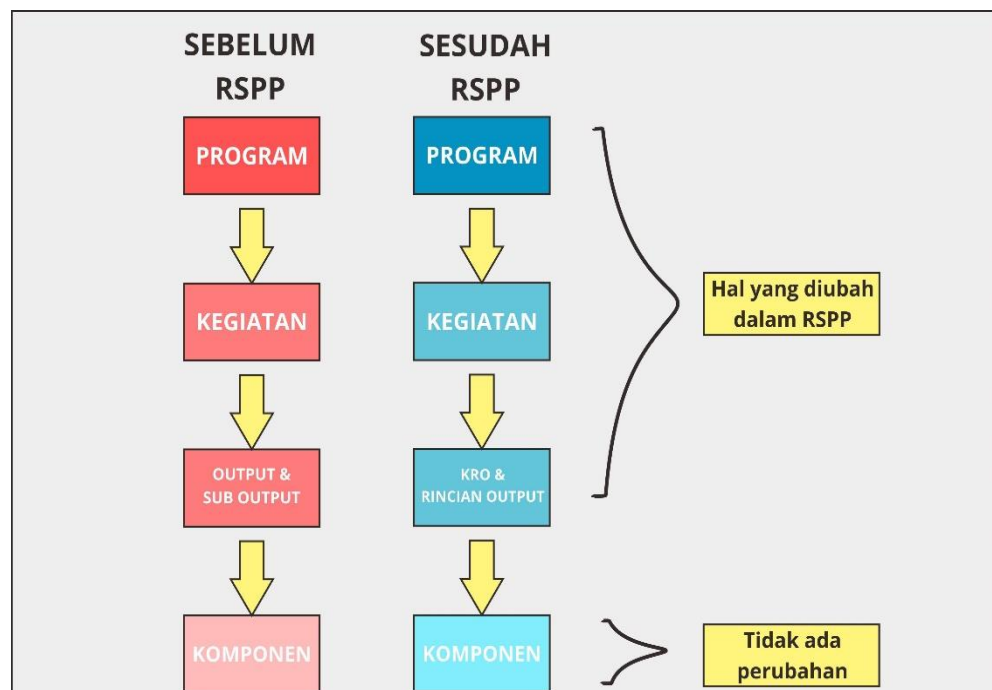
Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran memiliki tujuan dan manfaat sebagai berikut.

- a) Fleksibilitas dalam sistem Perencanaan dan penganggaran serta lebih tepat sasaran.
- b) Penerapan penganggaran berbasis kinerja lebih ditingkatkan
- c) Penambahan informasi kinerja di dalam dokumen anggaran
- d) Mengurangi kebutuhan fasilitas *tagging*
- e) Menggambarkan korelasi kerangka logika aktivitas (*output-outcome*) dengan lebih jelas
- f) Output dan outcome program dicapai dengan melakukan sinergi antar unit eselon I.
- g) Menghilangkan tumpang tindih kegiatan dan lebih berkonsentrasi pada kegiatan yang mengutamakan *output* program, sehingga menghasilkan efisiensi

- h) Mengintegrasikan teknologi informasi dan menata organisasi dengan lebih baik
- i) Korelasi antara visi, misi Presiden dengan fokus pembangunan akan terlihat secara makro
- j) Rumusan mengenai tata nama program, *outcome*, kegiatan, dan *output* menggambarkan “*real work*”

RSPP mengupayakan efisiensi dengan melakukan penyederhanaan pada program, kegiatan, dan *output*. Hal tersebut dilakukan agar tidak ada tumpang tindih antara program dan kegiatan. Penyederhanaan program dan kegiatan dalam RSPP dapat dilihat pada tabel berikut.

Gambar 2. 3Perbedaan setelah adanya RSPP



Sumber i : Dibuat oleh penulis

Dengan adanya perubahan pada struktur program dan kegiatan diperlukan adanya tinjauan lebih lanjut terhadap dokumen perencanaan dan penganggaran. Tinjauan tersebut diharapkan dapat mengetahui apakah format baru yang digunakan dapat menambah efisiensi dalam proses perencanaan dan penganggaran atau hanya formalitas belaka.