BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Landasan Hukum

Pengimplementasian Standar Biaya Masukan (SBM) yang digunakan dalam penyusunan RKA-KL pada satker KPPN Jakarta II untuk tahun anggaran 2022 mengacu pada beberapa peraturan, sebagai berikut :

a. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
b. Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang penyusunan RKA-KL
c. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 17/PMK.02/2013 jo.PMK Nomor 51/PMK Nomor 51/PMK.02/2014 tentang pedoman Standar Biaya, Standar Struktur Biaya dan Indeksasi RKA-KL.
d. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 195/PMK.02/2014 tentang Standar Struktur Biaya
e. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 78/PMK.02/2019 mengenai SBM
f. Peraturan Direktur Jenderal Anggaran Nomor PER-6/Ag/2021 Tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Dan Penelaahan Rencana Kerja dan

Anggaran Kementerian/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Tahun 2022.

g. PMK-60/PMK.02/2021 Tentang Standar Biaya Masukan Tahun 2022
h. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 71/PMK.02/2013 Tentang Pedoman Standar Biaya, Standar Struktur Biaya, Dan Indeksasi Dalam Penyusunan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga
i. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 143/PMK.02/2015 Tentang Petunjuk Penyusunan Dan Penelaahan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga Dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran

2.2 Penganggaran Berbasis Kinerja

Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, mampu secara signifikan memperkenalkan adanya perubahan dalam pengelolaan keuangan yang menuntut akuntabilitas pemerintah dengan mempertimbangkan berbagai aspek antara lain dari sisi anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan. Penganggaran berbasis kinerja diperkenalkan berdasarkan peraturan dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006. Kemudian diubah lagi menjadi Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Peraturan ini mengatur penyusunan program kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah. Dengan adanya RKA SKPD, kebutuhan anggaran dan akuntabilitas berbasis kinerja dapat terpenuhi.

Penganggaran Berbasis Kinerja merupakan sebuah pendekatan yang digunakan dalam sistem penganggaran yang berorientasi pada keuangan sebagai pendanaan dengan output berkaitan erat dengan visi, misi, serta rencana strategis suatu organisasi tertentu dan hasil yang diharapkan, termasuk tingkat efisiensi pencapaian hasilnya. Penganggaran berbasis kinerja menempatkan penekanan kuat pada konsep nilai uang atau *value for money* dan dan pemantauan kinerja output. Metode pendekatan yang dipilih untuk penganggaran kinerja bertujuan untuk mengatasi beberapa kelemahan, misalnya masih ada beberapa tolok ukur yang tidak digunakan sebagai alat untuk mengukur kinerja dalam mencapai tujuan dan sasaran pelayanan publik.

Adanya kerangka logis yang mendeskripsikan korelasi antara kinerja pada tingkat yang berbeda dalam kombinasi dengan alokasi anggaran atau pagu adalah sesuatu yang dilakukan oleh unit kerja pemerintah. Berdasarkan PP No. 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA K/L) pada pasal 7 disebutkan bahwa Kementerian Negara/Lembaga wajib menyusun anggaran dengan mengacu pada indikator kinerja, standar biaya dan evaluasi kinerja. Ada tiga acuan K/L yang digunakan dalam penyusunan anggarannya, yaitu Indikator Kinerja, Standar Biaya, dan Evaluasi Kinerja. Ketiga acuan di atas disebut sebagai alat penganggaran berbasis kinerja. Dalam pembahasan ini, penulis fokus pada salah satu alat atau instrumen PBK yaitu standar biaya, khususnya Standar Biaya Masukan yang digunakan pada tahap awal penganggaran berbasis kinerja.

2.3 Standar Biaya Masukan

Standar Biaya Masukan (SBM) adalah satuan biaya (berupa harga satuan, tarif, dan indeks) yang ditetapkan untuk menghasilkan biaya komponen output dalam penyusunan RKAKL, seperti standar honor satpam, penyuluh, uang lembur, standar tiket pesawat. Dasar pertimbangan penetapan SBM adalah :

a. Mendukung terlaksananya prinsip ekonomis pada penyusunan RKAKL
b. Ditemukan ada beberapa barang/jasa yang harganya belum tersedia di pasar
c. Kualitas dan harga barang/jasa yang terdapat di pasar sehingga diperlukan pengaturan agar diperoleh barang/jasa dengan kualitas & harga yang layak, wajar, tidak mewah & hemat.
d. Perlakuan pada jenis dan besaran satuan biaya dalam penyusunan RKAKL harus setara.
e. Perlunya alat untuk memudahkan penyusunan RKAKL

SBM diklasifikasi/ dibedakan menjadi tiga (3) yaitu berdasarkan :

Tabel III.1 Klasifikasi SBM

Bentuk	Penetapan	Ruang Lingkup
1. Harga Satuan : nilai suatu barang 2. Tarif : nilai suatu jasa 3. Indeks : satuan biaya gabungan barang/jasa	1. SBM yang ditetapkan Peraturan Menkeu 2. SBM yang ditetapkan Persetujuan Menkeu	1. SBM berlaku pada satu (1) KL 2. SBM berlaku pada beberapa/seluruh KL

Sumber : Peraturan Menteri Keuangan Nomor 71/PMK.02/2013

Fungsi SBM dibedakan menjadi dua, yaitu sebagai berikut :

Tabel III.2 Fungsi SBM

Dalam Penyusunan Anggaran	Dalam Pelaksanaan Anggaran
1. SBM sebagai batas tertinggi untuk menghasilkan biaya komponen output 2. SBM berfungsi sebagai alat reviu baseline	1. SBM sebagai batas tertinggi berarti besarannya tidak dapat dilampaui 2. SBM sebagai estimasi, pertimbangan harga pasar yang berlaku

Sumber : Peraturan Menteri Keuangan Nomor 71/PMK.02/2013

2.4 Dokumen RKA-K/L

RKA-KL merupakan suatu dokumen yang berisi tentang perencanaan dan penganggaran berupa program dan kegiatan suatu Kementerian/Lembaga. Program dan kegiatan tersebut digunakan sebagai penjabaran dari Rencana Kerja Kementerian/Lembaga terkait serta anggaran atas dana yang dibutuhkan untuk melaksanakan program/kegiatan tersebut.

Anggaran yang dibuat dalam RKA-KL harus dibatasi pada batas maksimal atau pagu yang telah ditetapkan. Dengan demikian, meskipun dilakukan penekanan atas pengeluaran atau belanja, pencapaian tujuan fiskal yang sudah dicanangkan akan tetap berjalan sesuai ranahnya, sehingga RKA-KL yang disusun oleh Kementerian Negara/Lembaga akan tetap terjadi sesudah diterimanya Surat Edaran oleh Menteri Keuangan. Pagu Sementara tersebut dibuat berdasarkan atas adanya kebijakan umum yaitu hasil dari pembahasan antara Pempus dengan DPR terhadap prioritas anggaran. Disamping itu, pagu sementara digunakan juga sebagai batas

tertinggi alokasi anggaran dan telah dilakukan perincinsian sesuai dengan program yang akan dilaksanakan berupa pagu rupiah murni, PHLN, dan PNBP.

Berdasarkan PMK No 104/PMK.02/2010 tentang Pedoman Penyusunan dan Revisi Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga, RKAKL disusun berlandaskan pagu sementara sesuai dengan yang telah ditetapkan oleh Menteri Keuangan dan mengacu pada K/L Rencana kerja serta menggunakan metode penganggaran terpadu berupa kerangka belanja untuk jangka menengah dan melakukan sistem penganggaran berbasis kinerja yang digabungkan untuk membentuk dasar persiapan. Hasil evaluasi yang dilakukan terhadap RKA-KL tersebut menjadi dasar penyusunan anggaran suatu K/L. Satuan anggaran K/L tersebut selanjutnya diolah menjadi satu kesatuan satuan anggaran kerja untuk masing-masing satuan kerja.

Dalam pembahasan RAPBN, jika kesepakatan antara pemerintah dan DPR, melibatkan modifikasi RKA-KL, maka RKA-KL dan SAPSK akan disesuaikan di unit anggaran kementerian/lembaga negara. RKA-KL direvisi berdasarkan keputusan presiden tentang rincian anggaran pemerintah pusat. Dalam persiapan penyusunan dokumen Kertas kerja di tingkat Satker harus menyediakan dokumen yang menjadi dasar pencantuman tujuan kegiatan dan alokasi anggaran terkait dalam dokumen kerja RKA-KL, sebagai berikut:

1. Daftar alokasi anggaran masing-masing unit eselon I
2. Peraturan perundangan yang menjadi landasan hukum mengenai pembentukan organisasi beserta dengan tugas fungsinya

3. RPJMN, Renstra KL, RKP dan Renja KL yang merupakan dokumen-dokumen perencanaan Kementerian/Lembaga bersangkutan
4. Petunjuk Teknis mengenai penyusunan RKAKL
5. Standar Biaya
6. BAS

2.4.1 Jenis Belanja Dalam Rencana Kerja dan Anggaran

Jenis Belanja Barang dapat dikelompokkan kedalam 2 jenis belanja, yaitu Belanja Barang Operasional dan Nonoperasional.

1. Belanja Barang Operasional adalah salah satu jenis belanja yaitu pembelian barang dan/atau jasa untuk kegiatan sehari-hari yang memberikan manfaat jangka pendek yaitu barang yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan dasar suatu unit kerja, serta jasa internal pada umumnya. Ada beberapa jenis pengeluaran dalam belanja yang dilakukan, diantaranya :
   a. Belanja keperluan perkantoran
   b. Honor operasional satker
   c. Langganan daya dan jasa
   d. Biaya pemeliharaan gedung dan bangunan
   e. Biaya pemeliharaan peralatan dan mesin
   f. Sewa gedung operasional satker
2. Belanja Barang Non-operasional merupakan jenis pembelian barang dan jasa yang habis pakai, serta dikaitkan dengan strategi pencapaian target

kinerja suatu satuan kerja dan umumnya pelayanan yang bersifat eksternal. Beberapa pengeluaran belanja barang non-operasional diantaranya :

a. Honor yang terkait dengan output kegiatan
b. Pengeluaran operasional yang digunakan dalam pengelolaan kegiatan di luar kantor seperti biaya rapat/pertemuan, perlengkapan kantor, pengeluaran uang, biaya transportasi lokal, biaya sewa peralatan untuk menunjang pelaksanaan kegiatan terkait
c. Beli layanan profesional
d. Belanja atas perjalanan

2.4.2 Tahap Penyusunan RKAKL

Ada beberapa tahapan dalam pembuatan rencana kerja dan anggaran, dimulai dari pembuatan pagu indikatif, pembuatan pagu anggaran dan pembuatan pagu alokasi anggaran.

1. Penyusunan Pagu Indikatif

   Pagu Indikatif adalah dokumen yang digunakan sebagai ancar-ancar ketika menggunakan alokasi awal dalam rangka RAPBN oleh pemerintah pusat dan berkaitan erat dengan proses penghitungan kapasitas fiskal yang merupakan salah satu dasar untuk persiapannya. Anggaran tersebut telah dialokasikan untuk membiayai program dan kegiatan kementerian negara dan lembaga sehingga harus direncanakan dengan baik agar selaras dengan rencana penerimaan negara.

2. Pagu Anggaran

Menteri Keuangan yang menetapkan pagu anggaran K/L dengan mengacu pada kapasitas fiskal, pada tingkat pagu indikatif, Renja-K/L dan RKP serta memperhatikan hasil evaluasi kinerja K/L. Dalam dokumen Angka di atas pagu anggaran menggambarkan angka pagu indikatif, disesuaikan dengan perubahan parameter atau adanya langkah kebijakan. Batas anggaran K/L disampaikan kepada masing-masing kementerian/lembaga paling lambat akhir Juni tahun yang bersangkutan.

3. Pagu Alokasi Anggaran

   Batas alokasi anggaran sebagai tahap akhir pembuatan anggaran dibuat dengan tahapan alokasi dan pembuatan anggaran sebagai berikut:

   a. Sebagai bagian dari pembahasan RUU APBN, K/L membahas pagu RKA-K/L bersama dengan DPR. Topik yang dibahas adalah output dan outcome program serta usulan kebijakan baru yang muncul dibandingkan dengan DPR dan rencana kontrak tahun jamak..
   b. Menteri/Pimpinan Lembaga menyusun RKA-K/L Alokasi Anggaran dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah menurut:
      1) Alokasi Anggaran K/L
      2) RKP dan Renja K/L
      3) Hasil kesepakatan Kementerian/Lembaga dan DPR dalam pembahasan RUU APBN
      4) Standar Biaya
      5) Kebijakan pemerintah pusat

c. Penelaahan RKA-K/L Alokasi Anggaran dan KPJM harus diselesaikan paling lambat akhir bulan November. Lalu Kementerian Keuangan akan menghimpun seluruh dokumen RKAKL Alokasi Anggaran dan KPJM hasil penelaahan tersebut.
d. Maksimal pada akhir bulan Desember, Menteri Keuangan mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran yang disusun oleh Menteri/Pimpinan Lembaga.

2.4.3 Mekanisme Penyusunan RKA KL Pada Satker

Satker memiliki tugas dalam penyusunan RKA-KL yaitu dengan mempertimbangkan beberapa hal, sebagai berikut:

1. Harus memahami dasar-dasar pada alokasi yang digunakan sebagai anggaran untuk setiap satker bersangkutan
2. Menyusun rencana kerja dan anggaran berdasarkan alokasi anggaran, yang akan digunakan sebagai pengecekan pagu alokasi yang digunakan sebagai anggaran untuk satker di akhir penyusunan Kertas Kerja RKAKL
3. Dalam pelaksanaan kegiatan, yang akan dilakukan adalah kegiatan umum atau teknis
4. Anggaran harus dialokasikan sesuai dengan prioritas di atas
5. Pelaksanaan Perpres Nomor 22 Tahun 2009 tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal. Hal ini dapat didukung dengan pemanfaatan komponen

cost breakdown untuk mencapai kinerja usaha dengan menggunakan penyediaan pangan dan jajanan lokal

6. Komponen masukan yang berkaitan dengan pencapaian keluaran kegiatan terbatas yang berkaitan dengan iklan layanan masyarakat, kecuali:
   a. Iklan yang mendorong partisipasi masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam pelaksanaan dan pemantauan program/kebijakan pemerintah
   b. Mengingat manfaat sosial dan ekonomi yang dicapai mampu melebihi biaya yang dikeluarkan
7. Terkait pencapaian output kegiatan yang dibatasi dan dilarang dalam RKAKL 2022 antara lain:
   a. Yang dibatasi :
      1) Kegiatan rapat, dinas, seminar, pertemuan, peresmian kantor/proyek dan sejenisnya, dibatasi pada hal-hal yang sangat penting dan dilakukan sesederhana mungkin.
      2) Pengadaan telepon baru bagi satker yang sudah memiliki sebelumnya.
      3) Pengadaan untuk gedung baru kecuali untuk gedung yang bersifat pelayanan umum dan gedung/bangunan khusus
      4) Pengadaan kendaraan bermotor
   b. Input yang dilarang pada RKA-KL

1) Merayakan atau memperingati hari besar, hari libur nasional dan hari ulang tahun Departemen/Lembaga Negara
2) Ucapan selamat, souvenir, karangan bunga, dll untuk berbagai acara
3) Perayaan untuk berbagai peristiwa acara dan pekan olahraga di Kementerian Negara/Lembaga, selain Kementerian/Lembaga Negara yang menyelenggarakan fungsi tersebut
4) Pengeluaran lain untuk kegiatan/kebutuhan yang serupa/mirip dengan yang diatas
5) Kegiatan yang memerlukan landasan hukum berupa Perpres/PP namun tidak teridentifikasi oleh PP/Perpres pada saat verifikasi RKA-KL belum ditetapkan

8. Pelaksanaan pencapaian output kegiatan biaya komponen input dalam kertas kerja RKA-KL, tersusun atas penyajian informasi biaya belanja setiap item untuk mencapai hasil suatu kegiatan yang terkait dengan kinerja suatu kegiatan. Langkah-langkah untuk menyajikan informasi adalah sebagai berikut:

a) Swakelola

1) Alokasi untuk anggaran kegiatan berupa non-fisik dan merupakan jenis barang yang dibelanjakan. Contoh kegiatannya adalah pendidikan dan pelatihan pegawai ASN. Rinciannya:
   a) Honorarium narasumber/pakar/praktisi

      Akun Belanja Jasa Profesi (522115)
   b) Honorarium Tim Teknis Pelaksana Kegiatan yang menunjang secara langsung dalam pencapaian output

      Akun Belanja Barang Non Operasional (kelompok akun 5212),
   c) Bahan yang digunakan dalam rangka pelaksanaan kegiatan seperti ATK, Konsumsi/bahan makanan, bahan cetakan, spanduk, dan foto kopi

      Akun Belanja Bahan (akun 521211)
   d) Perjadin peserta diklat

      Akun Belanja untuk Perjadin (akun 524111)
2) Anggaran atas kegiatan yang bersifat non-fisik dan menggunakan jenis belanja bantuan sosial seperti Dana BOS. Rinciannya:
   a) Honorarium Tim Teknis pelaksana kegiatan yang menunjang secara langsung dalam pencapaian output.

      Akun belanja barang non-operasional (Kelompok akun 5212)
   b) Bahan pendukung untuk kegiatan meliputi ATK, Konsumsi, bahan cetakan, spanduk, dan foto kopi

      Akun belanja bahan (akun 521211)

c) Perjalanan dinas biasa yang dilakukan dalam rangka pembinaan dan pengawasan

Akun belanja perjalanan biasa (akun 524111).

d) Bantuan Dana Bos

Akun Belanja BLS (akun 572111)

3) Anggaran yang dialokasikan pada kegiataan yang berupa fisik termasuk kedalam belanja modal. Atribusi ini sejalan pada prinsip akuntansi atau lebih tepatnya prinsip pengungkapan penuh untuk setiap jenis belanja modal, yang dirinci lebih lanjut sesuai peruntukannya masing-masing.

b) Kontraktual.

1) Pelatihan Teknis bagi Pegawai ASN, dilakukan berdasarkan secara kontrak, terlepas dari apakah biaya standar yang telah ditetapkan, termasuk dalam akun pembelian, atau Akun Biaya Non-Operasi Lainnya

2) Akuisisi kontrak pengadaan tanah

Akun Belanja Modal Tanah.

9. Pencantuman informasi Pengadaan Barang dan Jasa K/L melalui proses lelang. Kriteria yang diinformasikan antara lain nilai kontrak atas barang/jasa lebih dari 100 juta dan perkiraan jangka waktu pelaksanaannya serta mencantumkannya dalam pembuatan RKA-KL.
10. Penyusunan KPJM :

a. Ini dilakukan berdasarkan pengindeksan komponen input
b. Perhitungan perkiraan komponen input dari remunerasi tetap
c. Komponen utilitas dan pemeliharaan kantor dihitung dengan menggunakan indeksasi inflasi APBN
d. Untuk komponen output, kegiatan fungsional khusus/kegiatan prioritas nasional dilakukan berdasarkan pengindeksan komponen input pendukung dan diatur sebagai berikut:

1) Prakiraan Maju input/kebijakan utama dapat berubah berdasarkan keputusan pemerintah
2) Prakiraan Maju dari komponen input pendukung dikoreksi oleh indeks inflasi kumulatif
3) Perhitungan KPJM berdasarkan model pada aplikasi RKAKL 2022