

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Penganggaran Berbasis Kinerja

Segal & Summers (2002) menguraikan definisi Penganggaran Berbasis Kinerja sebagai berikut: *“is an exercise that ‘costs out’ various activities that attempt to achieve an end outcome”* yang mana dapat disimpulkan bahwasannya suatu organisasi dalam melakukan suatu program/kegiatan perlu melakukan ‘pengeluaran pembiayaan’ untuk mencapai hasil akhir. Artinya PBK didasari atas rangkaian pernyataan yang berisi misi, tujuan, dan sasaran untuk menjelaskan kenapa ‘uang’ perlu dibelanjakan. Dan dalam jurnal artikelnya, Segal & Summers menyatakan bahwasannya terdapat 3 elemen penting yang menjadi *highlight* utama PBK yaitu: *the result* (hasil akhir yang harus tercapai), *the strategy* (beberapa cara yang berbeda untuk mencapai hasil akhir), dan *activity/outputs* (produk yang harus dicapai dan kegiatannya sebagai uraian dari strategi).

Di Indonesia, PBK merupakan bagian dari reformasi birokrasi dalam mewujudkan perbaikan tata kelola pemerintahan. Tidak berbeda jauh dengan pengertian yang dikemukakan Segal & Summers dalam jurnal artikelnya,

konsep PBK yang dikenalkan Kementerian Keuangan untuk diterapkan dengan tujuan pencapaian kinerja yang maksimal dengan penetapan tujuan yang jelas. Tujuan PBK diimplementasikan di Indonesia adalah dalam rangka pencapaian kegiatan organisasi yang efektif dan efisien untuk mewujudkan pertahanan stabilitas keuangan pemerintah. Yang mana terdapat aspek yang ditekankan yang tertuang dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang menjadi dasar hukum PBK, bahwasannya untuk menentukan rangkaian kebijakan anggaran harus diikuti dengan formulasi target kinerja yang terukur. Sehingga dalam hal perolehan skor efektivitas dan efisiensi pemerintahan terdapat perubahan yang signifikan positif atas realisasi anggaran yang informasinya tertuang pada RKA-K/L (Rezariski, 2020).

Sebagai batu loncatan baru dari sistem anggaran yang tradisional—yang mana berorientasi pada *input*—, selain dalam rangka mencapai efektivitas dan efisiensi penganggaran di pemerintahan Indonesia, perubahan sistem anggaran menjadi metode PBK adalah untuk mengatasi keterbatasan-keterbatasan yang terdapat pada sistem anggaran tradisional yang tidak memiliki *benchmark* untuk mengukur kinerja pelayanan publik. Berdasarkan analisis yang tertuang dalam jurnal artikelnya, Suryanto & Kurniati (2019) menyatakan bahwa terdapat keunggulan yang dinilai dapat menutupi serangkaian kelemahan metode anggaran sebelumnya, diantaranya adalah: menghadirkan kemungkinan delegasi wewenang dalam pengambilan keputusan, merangsang partisipasi dan motivasi unit kerja melalui penilaian anggaran yang bersifat faktual, mempertajam pembuatan

keputusan, memungkinkan optimalnya alokasi pendanaan berdasarkan efisiensi unit kerja, dan menghindari pemborosan.

Meskipun konsep PBK yang bertolak belakang dan mampu meng-*cover* kelemahan dalam metode sistem anggaran tradisional, tak dipungkiri masih terdapat kendala yang harus dihadapi. Kendala yang paling utama adalah penetapan pengukuran *output* (*output measurement*). Hal tersebut dikarenakan standarisasi kegiatan yang tidak merata dan pengukuran kinerja yang tidak bisa dilakukan secara kuantitatif secara keseluruhan. Kelemahan tersebut dikhawatirkan dapat memperlambat pelaksanaan anggaran dengan basis kinerja ini. Namun, perlu diketahui juga bahwasannya tidak akan ada kebijakan yang benar-benar sempurna seratus persen. *Trade off* akan selalu ada dan menjadi bagian dari konsekuensi yang diterima dalam perwujudan pelaksanaan kegiatan pemerintahan yang baik. Keterbatasan tentu harus dijadikan bahan evaluasi untuk selalu maju menuju perbaikan dan kesejahteraan yang menjadi tujuan utama pemerintah.

2.2 Rencana Kerja dan Anggaran K/L

Dalam rangka pengimplementasian metode sistem anggaran berbasis kinerja, Rencana Kerja dan Anggaran menjadi dokumen utama yang berisikan informasi mengenai program dan kegiatan suatu Kementerian/Lembaga yang didasari atas prestasi kinerja yang sudah dievaluasi sebelumnya untuk tahun anggaran yang akan datang. Yang mana penjabaran dari program dan kegiatan yang dituangkan dalam dokumen ini perumusannya mencerminkan tugas dan fungsi yang bertujuan mencapai *output* dengan ukuran indikator kinerja.

Adapun yang menjadi acuan pedoman umum RKA-K/L berdasarkan PMK No. 208/PMK.02/2019 diantara lain:

- a. pendekatan sistem penganggaran yang terdiri dari:
 1. penganggaran terpadu;
 2. penganggaran berbasis kinerja; dan
 3. kerangka pengeluaran jangka menengah.
- b. klasifikasi anggaran yang terdiri dari:
 1. klasifikasi organisasi;
 2. klasifikasi fungsi; dan
 3. klasifikasi jenis belanja.
- c. instrumen rka-k/l yang terdiri dari:
 1. indikator kinerja;
 2. standar biaya; dan
 3. evaluasi kinerja.

Pihak yang melakukan penyusunan RKA-K/L adalah Menteri/Pimpinan Lembaga/PA yang harus dilengkapi dengan dokumen pendukung berupa *term of reference*/rincian anggaran biaya diantaranya rincian Angka Dasar dan rincian anggaran untuk pendanaan Inisiatif Baru. Yang mana Angka Dasar ini memuat indikasi pagu Prakiraan Maju sebagai proyeksi pendanaan yang berulang yang ditetapkan sebagai acuan penyusunan pagu indikator tahun anggaran yang direncanakan. Sedangkan Inisiatif Baru adalah usulan baru untuk rencana kinerja suatu K/L.

2.3 Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Anggaran

Monitoring dan evaluasi didefinisikan secara umum sebagai rangkaian kegiatan untuk menuju pemerintahan yang baik atau *good governance*. Berdasarkan PMK No. 195/PMK.05/2018 tentang Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Anggaran Belanja K/L, monev PA dilakukan secara berkala dalam hal memantau, mengevaluasi, dan mereviu pelaksanaan anggaran belanja suatu K/L.

Monitoring dan evaluasi diuraikan menjadi dua kegiatan yang berbeda. Dr. Harry Hikmat (2010) menguraikan definisi monitoring sebagai berikut: *“proses pengumpulan dan analisis informasi berdasarkan indikator yang ditetapkan secara sistematis dan berkelanjutan tentang kegiatan/program sehingga dapat dilakukan tindakan koreksi untuk penyempurnaan program/kegiatan itu selanjutnya.”* Proses pengumpulan dan analisis informasi ini dimaknai dengan kegiatan pemantuan secara sadar agar dapat membuat pengukuran kinerja kegiatan untuk menuju perubahan yang berfokus pada proses dan *output*. Sedangkan definisi evaluasi diuraikan sebagai berikut: *“proses penilaian pencapaian tujuan dan pengungkapan masalah kinerja program/proyek untuk memberikan umpan balik bagi peningkatan kualitas kinerja program/proyek.”* Artinya, evaluasi merupakan langkah lanjutan dari kegiatan memantau kegiatan organisasi dengan memberikan rangkaian penilaian untuk kemudian memberikan *feedback* berupa masukan tentang kebutuhan dalam melaksanakan program menuju yang lebih baik.

Dari pengertian di atas, jelas bahwasannya monitoring dan evaluasi merupakan suatu kegiatan yang terintegrasi satu sama lain untuk mencapai tujuan akhir. Namun, meskipun terintegrasi, monitoring dan evaluasi merupakan kegiatan

yang berbeda dalam hal pelaksanaannya. Perbedaan ini dapat dilihat dari sisi yang berbeda pula yaitu dari sisi waktu, pihak yang terlibat, dan tujuannya.

Tabel II. 1 Perbedaan Monitoring dan Evaluasi

Sisi	Monitoring	Evaluasi
Waktu	Dilakukan secara terus menerus	Dilakukan pada akhir kegiatan/proyek sebagai dasar perencanaan kegiatan di masa yang akan datang
Pihak yang terlibat	Dilakukan oleh pihak internal suatu organisasi/instansi	Dilakukan oleh pihak internal dan eksternal
Tujuan	Memastikan bahwa kegiatan-kegiatan yang tengah berlangsung telah sesuai dengan perencanaan awal dan mengidentifikasi masalah yang timbul (misalnya dalam hal penganggaran terdapat inefisiensi anggaran) agar dapat langsung teratasi	Untuk mendapatkan informasi, pelajaran, pengalaman, terkait dengan pengelolaan kegiatan/program sebagai <i>feedback</i> untuk perencanaan kegiatan di masa yang akan datang

Sumber: diolah dari Jurnal Manajemen Keuangan Publik (Suliantoro, 2020)

Urgensi dari kegiatan memantau dan mengevaluasi pelaksanaan anggaran dalam suatu instansi contohnya Kementerian Negara/Lembaga adalah dikarenakan perannya sebagai *tools* manajemen publik dalam meningkatkan kinerja pemerintah

dalam hal mencapai sebuah hasil. Mekanisme kegiatan monev PA secara umum dilakukan oleh Direktorat PA Ditjen Perbendaharaan Kementerian Keuangan. Karena berdasarkan PMK No. 234/PMK.01/2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan, Direktorat PA memiliki peranan penting terhadap kualitas PA K/L karena berfungsi sebagai pihak yang melakukan pembinaan, pemantauan, evaluasi, dan memberikan edukasi mengenai pelaksanaan anggaran kepada K/L.

Peran penting Direktorat PA juga harus didukung dengan pelaksanaan monev yang dilakukan oleh unit kerja di bawahnya yaitu Kantor Wilayah DJPb dan KPPN sesuai dengan tugas dan kewenangannya masing-masing. Kanwil dan KPPN bisa melakukan serangkaian kegiatan aktivitas seperti revidi belanja, monev kinerja, pembinaan dan pengendalian pelaksanaan anggaran, dan telaah makro pelaksanaan anggaran sebagai bentuk implementasi monev pelaksanaan anggaran di instansinya masing-masing.

Untuk kegiatan revidi belanja dilaksanakan pada awal tahun anggaran dengan melakukan identifikasi inefisiensi perencanaan, potensi penghematan anggaran, dan penyediaan ruang fiskal belanja K/L, atau bisa juga dilaksanakan secara insidental dalam menindaklanjuti permasalahan khusus di K/L. Revidi belanja ini menekankan pada aspek efektivitas, efisiensi, dan ekonomis yang melibatkan satuan kerja untuk berkoordinasi dan memberikan pernyataan validasi atas data dan informasi revidi belanja yang berkualitas. KPPN sebagai instansi vertikal di bawah Kanwil DJPb memiliki peran sebagai pihak yang menyediakan data, sedangkan yang melaksanakan revidi belanjanya sendiri adalah Kanwil DJPb dengan Direktorat

PA yang akan melakukan perumusan metode revidi belanja, menyediakan data K/L/Satker di tingkat pusat dan nasional. Pelaporan hasil revidi belanja akan disusun dalam bentuk dokumen *Spending Review* tingkat wilayah yang disusun Kanwil DJPb dan *Spending Review* tingkat nasional yang disusun oleh Direktorat PA.

Kegiatan monev kinerja dilaksanakan secara berkala dengan memperhatikan kesinambungan konteks pelaksanaan anggaran belanja K/L untuk mengetahui kesiapan pelaksanaan anggaran, mengidentifikasi permasalahan yang ada, dan memastikan pencapaian kemajuan dan hasil dalam pelaksanaan anggaran belanja K/L. Terdapat beberapa indikator kinerja yang menjadi data dan informasi dalam kegiatan monev ini yang tertuang pada IKPA. KPPN adalah sebagai pihak yang melakukan pemantauan dan evaluasi kinerja pada satker-satker yang dinaungi dalam lingkup wilayah kerjanya, Kanwil DJPb melakukan pemantauan dan evaluasi pada satker di tingkat wilayahnya, dan Direktorat PA terhadap satker di tingkat pusat.

Hasil dari kegiatan pemantauan dan evaluasi kinerja yang dilakukan oleh KPPN terhadap satker wilayah kerjanya akan berbentuk laporan Revidi Pelaksanaan Anggaran (RPA) yang kemudian akan disampaikan kepada Kanwil. Namun, perlu diketahui juga bahwasannya KPPN memiliki peran ganda selain sebagai BUN, yaitu sebagai satker itu sendiri yang akan menghasilkan laporan monev berupa Laporan Kinerja (LAKIN). Intinya, pelaksanaan kegiatan monev ini dilakukan secara bertingkat dari KPPN sampai Direktorat PA.

Dalam rangka mengintegrasikan kegiatan sebelumnya, untuk menjamin agar pelaksanaan anggaran berjalan sesuai dengan rencana, regulasi, dan kebijakan

pelaksanaan anggaran, perlu dilakukan kegiatan dalam rangka membina dan mengendalikan pelaksanaan anggaran sebagai tindak lanjut atas hasil evaluasi kinerja sebelumnya. Langkah atau aktivitas selanjutnya adalah menelaah makro pelaksanaan anggarannya dengan memperhatikan aspek akurasi, pengendalian, proyeksi, akuntabilitas pelaksanaan anggaran belanja K/L, serta efektivitas kebijakan fiskal.

2.4 Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran (IKPA)

Kementerian Keuangan selaku Bendahara Umum Negara menetapkan indikator-indikator yang menjadi tolak ukur kinerja pelaksanaan anggaran K/L dari aspek kesesuaian perencanaan, efektivitas pelaksanaan anggaran, efisiensi pelaksanaan anggaran, dan kepatuhan terhadap regulasi. Perumusan kebijakan dalam bentuk indikator itulah yang disebut dengan IKPA, yang memiliki keterkaitan dengan pola ideal penyerapan anggaran dan pengendalian/manajemen kas pemerintah. Sehingga, dalam hal mengidentifikasi rangkaian permasalahan yang akan terjadi, dapat dilakukan peningkatan kegiatan yang memicu peningkatan *value for money*, perbaikan kebijakan perencanaan, penganggaran, dan penghematan anggaran, serta penyediaan ruang fiskal untuk pendanaan program prioritas pemerintah.

Sebagaimana mewujudkan sistem tata kelola *good governance*, segala perubahan pola pikir atau *mindset* perlu digalakkan karena pada dasarnya kinerja pelaksanaan anggaran tidak selamanya hanya dinilai dari sisi penyerapan anggaran. Maka dari itu hadirilah IKPA untuk digunakan sebagai wadah melakukan perubahan *mindset* dengan menunjukkan bahwa terdapat banyak aspek kinerja pelaksanaan

anggaran yang tersedia dalam *database* pelaksanaan anggaran yang relevan untuk dijadikan bahan evaluasi.

Penilaian IKPA dilakukan secara otomatis dihitung di aplikasi SPAN dan disajikan di OM-SPAN atau *Online Monitoring* Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara yang dikembangkan oleh Ditjen Perbendaharaan. Aplikasi OM-SPAN bisa diakses siapapun—pihak-pihak yang berwenang—dengan memasukkan *username* dan *password* masing-masing instansi sesuai tingkatannya. Penilaian IKPA dilaksanakan pertriwulan dengan penyajian data di OM-SPAN dengan periode bulanan yang sudah terakumulasi dari bulan-bulan sebelumnya. OM-SPAN dikembangkan sebagai wadah pemantauan atas nilai kinerja yang diolah di SPAN. Untuk instansi vertikal seperti KPPN biasanya yang melakukan pemantauan adalah seksi MSKI (Manajemen Satker dan Kepatuhan Internal).

Sesuai dengan Perdirjen Perbendaharaan Nomor PER-4/PB/2020 tentang Petunjuk Teknis Penilaian Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga, pengukuran IKPA terdiri dari empat aspek dengan indikator yang mengikutinya sesuai dengan tahun anggaran berjalan. Untuk tahun 2020 terdapat 13 indikator dengan klasifikasi aspek sebagai berikut:

Tabel II. 2 Klasifikasi Aspek dan Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran

ASPEK	INDIKATOR
KESESUAIAN ANTARA PERENCANAAN DENGAN PELAKSANAAN ANGGARAN	Revisi DIPA
	Deviasi Halaman III DIPA
	Pagu Minus
KEPATUHAN TERHADAP PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BIDANG PELAKSANAAN ANGGARAN	Data Kontrak
	Pengelolaan UP dan TUP
	LPJ Bendahara
	Dispensasi SPM
EFEKTIVITAS PELAKSANAAN ANGGARAN	Penyerapan Anggaran
	Penyelesaian Tagihan
	Konfirmasi Capaian Output
	Retur SP2D
EFISIENSI PELAKSANAAN ANGGARAN	Kesalahan SPM
	Perencanaan Kas

Sumber: OM-SPAN dan Perdirjen No. PER-4/PB/2020

Namun, untuk tahun 2018 dan 2019, tidak ada indikator Konfirmasi Capaian Output. Indikator tersebut sebenarnya sudah mulai dikenalkan di tahun 2019, namun belum memiliki besaran bobot dan belum ada realisasi pencapaiannya. Indikator Capaian Output secara sederhana muncul karena untuk menyeimbangkan antara persentase capaian produk akhir dengan realisasi penyerapan anggarannya. Untuk tahun 2020 disebut Konfirmasi Capaian Output karena pelaksanaannya yang masih dalam bentuk konfirmasi saja. Jadi satker melakukan konfirmasi terkait output yang telah dihasilkan dengan pernyataan “Ya” dan “Tidak”, belum terukur betul penilaiannya.

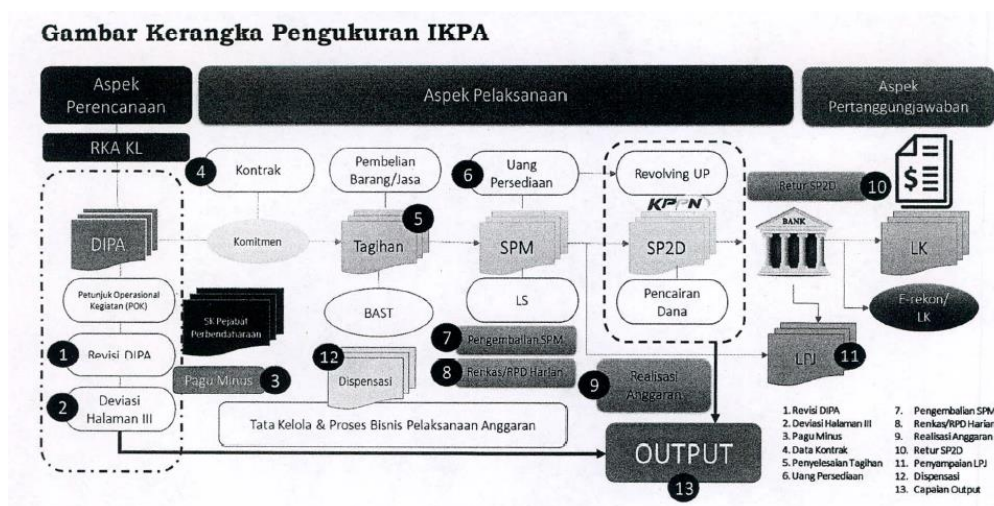
Dengan dirumuskannya IKPA yang bertujuan mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), diharapkan pelaksanaan kinerja

$$\text{Nilai IKPA} = \sum_{n=1}^{13} (\text{Nilai Indikator} \times \text{Bobot Indikator}) \div \text{Konversi Bobot}$$

anggaranannya dapat lebih transparan dan akuntabel. Penilaian IKPA dilakukan dengan menjumlahkan seluruh nilai kinerja indikator yang dimiliki satker dengan rumus berikut:

Bobot setiap indikator berbeda sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan Direktorat PA. Besaran persentase bobotnya juga disusun atas dasar prioritas indikator yang paling sulit dicapai sampai yang paling mudah dicapai. Kemudian, untuk konversi bobot, tahun 2019 dan 2020 konversi bobotnya adalah 100% dan 2018 sebesar 95%. Untuk penjelasan lambing sigma ($\sum$) dalam rumus di atas menyesuaikan dengan jumlah indikator yang dimiliki masing-masing tahun.

Gambar II. 1 Kerangka Pengukuran IKPA



Sumber: Perdirjen Nomor PER-4/PB/2020