

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Konsep Dasar Monitoring dan Evaluasi Anggaran

Monitoring dan Evaluasi Anggaran atau disingkat Monev sejatinya merupakan 2 kata yang memiliki arti yang berbeda dari setiap kata. Monitoring merupakan sebuah tahapan yang biasanya berada ditengah berjalannya kegiatan dalam rangka melakukan pengawasan atau pemantauan terhadap kesesuaian antara kebijakan yang direncanakan dengan hasil dan tujuan yang ingin dicapai. Sedangkan menurut (Widiastuti & Susanto, 2014), monitoring adalah suatu tahapan pengumpulan dan analisis informasi yang berdasarkan pada indikator dan secara sistematis dan kontinu telah ditetapkan terkait kegiatan/program sehingga dapat ditindak atau koreksi untuk menyempurnakan kegiatan selanjutnya. Sehingga, monitoring adalah bentuk pengawasan serta pemantauan yang dapat diinterpretasikan sebagai keinginan untuk mengetahui tentang bagaimana suatu proses berjalan dan sejauh mana suatu kebijakan atau kegiatan telah terlaksana.

Monitoring dan evaluasi merupakan 2 hal yang berbeda arti, perbedaan tersebut seperti dimulai dari kapan dilaksanakannya monitoring dan evaluasi, apa saja yang diukur oleh monitoring ataupun evaluasi, siapa yang terlibat, sumber informasinya berasal darimana saja, serta penggunaan hasil tersebut digunakan untuk hal apa saja. Pertama mengenai kapan dilaksanakannya monitoring adalah pada saat berjalannya kegiatan atau dilakukan secara berkala dan terus menerus selama berlangsungnya kegiatan, sedangkan evaluasi dilakukan setelah kegiatan tersebut terlaksana atau berakhir guna melihat apakah diperlukan perbaikan atau tidak untuk pelaksanaan kegiatan kedepannya. Kedua terkait apa saja yang diukur, untuk monitoring sendiri mengukur *Output* dan proses dan berfokus kepada *input*, kegiatan, kondisi/asumsi. Sedangkan evaluasi digunakan untuk mengukur dampak jangka panjang serta keberlangsungan kegiatan. Ketiga, pelaku yang terlibat dalam monitoring adalah dari unit internal sedangkan evaluasi dapat dilakukan oleh unit internal dan unit eksternal. Keempat, sumber informasi monitoring berasal dari sistem rutin seperti survey kecil, dokumen kinerja internal, serta laporan. Sedangkan evaluasi memiliki sumber informasi yang berasal dari dokumen eksternal dan internal, laporan *assessment*, dampak kegiatan, dan riset setelah pelaksanaan kegiatan. Terakhir adalah penggunaan hasil monitoring digunakan untuk koreksi minor terhadap jalannya program ataupun kegiatan., sedangkan evaluasi digunakan untuk koreksi secara besar-besaran terhadap program/kegiatan, perubahan kebijakan, strategi, masa mendatang, dan penghentian program. Adapun monitoring yang merupakan proses pengumpulan data dan pengukuran kemajuan atas suatu program memiliki tujuan sebagaimana yang dijelaskan oleh (Widiastuti

& Susanto, 2014) adalah sebagai berikut. Mengkaji apakah kegiatan yang dilakukan sudah sesuai dengan apa yang direncanakan sebelumnya.

1. Mengidentifikasi permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan kegiatan sehingga dapat segera di atasi.
2. Memberi penilaian apakah pola kerja dan manajemen yang diterapkan sudah tepat guna mencapai tujuan.
3. Melihat korelasi antara kegiatan dengan tujuan agar dapat diperoleh ukuran kemajuan.
4. Melihat kesesuaian antara kegiatan dengan dinamika lingkungan tanpa menyimpang dari tujuan utama.

Dalam hal pelaksanaan monitoring, suatu organisasi melakukan pemantauan dan pengawasan yang difokuskan pada suatu pelaksanaan kegiatan berdasarkan kondisi maupun asumsi yang ada pada saat berjalannya kegiatan. Sistem yang diterapkan dalam hal monitoring bisa dengan dilakukannya survei rutin, pengecekan laporan, dan pengawasan kinerja. Kemudian dari data yang telah dihasilkan dari adanya monitoring tersebut, dijadikan sebagai bahan koreksi atau masukan untuk organisasi dalam mengadakan perbaikan.

Dalam lingkup pemerintahan, monitoring dan evaluasi anggaran dilaksanakan oleh Kementerian Keuangan selaku Bendahara Umum Negara terutama Direktorat Jenderal Perbendaharaan dan dilakukan untuk menjamin efektivitas pelaksanaan anggaran K/L, efisiensi penggunaan anggaran K/L, dan kepatuhan terhadap regulasi pelaksanaan anggaran K/L. Kemudian setelah dilakukan monitoring, maka hasil monitoring digunakan Menteri Keuangan untuk:

- a. bahan dasar evaluasi kinerja pelaksanaan anggaran yang dilakukan oleh K/L;
- b. pengendalian belanja negara dan pengeluaran negara; dan
- c. peningkatan efisiensi belanja negara.

Monitoring anggaran pemerintah juga erat kaitannya dengan pelaksanaan belanja berbasis kinerja yang diterapkan oleh pemerintah. Hal tersebut dikarenakan dalam hal pelaksanaan anggaran, pemerintah melakukan pemantauan secara berkala guna mengawasi jalannya anggaran agar tetap berada di jalur yang sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Sehingga konsep penganggaran berbasis kinerja yang mengharapkan adanya kesesuaian, efektivitas, serta efisiensi antara *input* dengan *output* sampai dengan *outcome* yang ingin dicapai dapat diwujudkan dengan melakukan monitoring atas jalannya kebijakan atau kegiatan sebagai bentuk proses pencapaian *output* hingga *outcome*.

Berbeda halnya dengan monitoring, evaluasi dilakukan setelah anggaran atau kebijakan tersebut terlaksana. Evaluasi anggaran berkaitan dengan pengukuran kinerja, sedangkan pengukuran kinerja berkaitan dengan konsep efisiensi. Evaluasi cenderung lebih memfokuskan pengamatan pada *outcome* sampai dengan *impact* yang merupakan hasil dari proses berupa kebijakan yang telah dilaksanakan. Maka dari itu, pengukuran kinerja diperlukan dalam hal pelaksanaan evaluasi karena untuk menilai tingkat efisiensi yang diterima dari terlaksananya kebijakan dan penganggaran. Menurut (Gloria M, 2011), evaluasi memiliki banyak klasifikasi seperti evaluasi berdasarkan *analytical paradigm*, evaluasi berdasarkan tujuan, evaluasi berdasarkan *content*, evaluasi berdasarkan waktu pelaksanaan (*time*

perspective), dan evaluasi berdasarkan *evaluator*. Berdasarkan waktu pelaksanaan (*time perspective*), evaluasi terbagi menjadi 3 tahapan waktu pelaksanaan. Jenis evaluasi yang pertama adalah evaluasi yang dilaksanakan pada saat perencanaan (*ex-ante*), *ex-ante* berarti evaluasi yang dilakukan pada saat sebelum ditetapkannya rencana kegiatan sehingga yang melakukan evaluasi (*evaluator*) dapat memilih dan menentukan skala prioritas dari berbagai alternatif yang tersedia dan probabilitas cara mencapai tujuan sebagaimana yang telah direncanakan. Jenis evaluasi yang kedua adalah evaluasi yang dilaksanakan pada saat pelaksanaan kegiatan atau program (*on going*). Pelaksanaan evaluasi *on-going* memiliki tujuan untuk menilai hasil pelaksanaan suatu program dan mendapatkan temuan utama berupa capaian-capaian dari pelaksanaan program. Jenis evaluasi yang terakhir adalah evaluasi yang dilakukan setelah pelaksanaan rencana suatu kegiatan telah selesai (*ex-post*), evaluasi *Ex-post* juga diperlukan untuk menilai efisiensi, efektivitas, serta manfaat atau *impact* dari kegiatan yang diselesaikan.

Dalam lingkup pemerintahan, evaluasi biasanya terjadi setelah pelaksanaan APBN dijalankan atau satu tahun setelah pelaksanaan APBN yaitu pada tahapan pemeriksaan dan pertanggungjawaban APBN. Evaluasi tersebut dilakukan melalui pemeriksaan atau audit yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) guna memperoleh hasil berupa opini dan rekomendasi yang digunakan sebagai bahan dasar evaluasi seperti koreksi dan perbaikan atas pelaksanaan kebijakan yang telah berjalan dan diharapkan. Evaluasi anggaran juga dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi akuntabilitas dan peningkatan kualitas pelaksanaan anggaran serta bermaksud untuk mempertanggungjawabkan

secara profesional kepada masyarakat publik atas penggunaan anggaran yang dikelola oleh suatu K/L atau Pemda.

Monitoring dan evaluasi merupakan dua hal yang tidak terpisahkan dan selalu memiliki korelasi atau keterhubungan antara yang satu dengan yang lainnya. Hal tersebut dikarenakan monitoring dan evaluasi sama-sama digunakan sebagai bahan dasar perbaikan atas berjalannya suatu kebijakan agar kebijakan yang akan dilaksanakan selanjutnya dapat menjadi lebih baik terutama dalam hal efektivitas dan efisiensi.

2.2 Konsep Dasar Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran

Sebagai bentuk tindak lanjut monitoring dan evaluasi anggaran sebagaimana yang telah disampaikan pada sub bab sebelumnya, diperlukan sebuah alat ukur dalam hal pengukuran kualitas kinerja anggaran yang telah dilaksanakan. Pengukuran tersebut dinilai dapat menjadi sumber atau pedoman setiap K/L atau Pemda dalam hal melakukan evaluasi serta memperbaiki kualitas kinerja anggarannya. Alat ukur tersebut dapat dinyatakan dalam bentuk indikator yang fungsi umumnya adalah untuk mengawasi suatu kegiatan atau kebijakan agar dapat terselenggara dengan baik dan lancar sehingga tujuan dan sasaran yang diharapkan tercapai. Menurut (Buana & Widiatmoko, 2019), Perencanaan kebutuhan anggaran harus disusun dengan baik guna mewujudkan akuntabilitas dan transparansi dalam pelaksanaan anggaran. Dengan perencanaan anggaran yang baik maka akan membangun akuntabilitas dan transparansi pelaksanaan anggaran. Kemudian dalam hal mewujudkan sistem monitoring dan evaluasi guna mengawasi kinerja pelaksanaan anggaran, Kementerian Keuangan selaku pemegang otoritas atas

pengelolaan keuangan negara mewujudkan akuntabilitas dan transparansi penggunaan anggaran negara dengan menerbitkan Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran (IKPA).

IKPA adalah indikator yang telah ditetapkan oleh Kementerian Keuangan Selaku BUN dan digunakan sebagai patokan setiap K/L atau Pemda untuk mengukur kualitas kinerja pelaksanaan anggaran belanja berdasarkan aspek kesesuaian terhadap perencanaan, efektivitas pelaksanaan anggaran belanja, efisiensi belanja, dan kepatuhan terhadap regulasi. Kemudian di dalam keempat aspek tersebut dibagi lagi menjadi 13 indikator untuk keseluruhan aspek pada IKPA 2020. Adapun untuk aspek yang pertama yaitu aspek kesesuaian terhadap perencanaan meliputi: indikator Revisi DIPA, indikator Deviasi Halaman III DIPA, dan indikator Pagu Minus. Kemudian untuk aspek yang kedua yaitu aspek efektivitas pelaksanaan anggaran meliputi: indikator Penyerapan Anggaran, indikator Penyelesaian Tagihan, indikator Konfirmasi Capaian *Output*, dan indikator Retur SP2D. Setelah itu, untuk aspek yang ketiga yaitu aspek efisiensi pelaksanaan anggaran meliputi: indikator Pengembalian/Kesalahan SPM dan indikator Perencanaan Kas (Renkas). Dan aspek yang terakhir yaitu aspek kepatuhan terhadap regulasi meliputi: indikator Penyampaian Data Kontrak, indikator pengelolaan UP dan TUP, indikator Penyampaian LPJ Bendahara, dan indikator Dispensasi Penyampaian SPM. IKPA digunakan oleh Kementerian Keuangan sebagai alat untuk mengawasi atau *monitoring* atas pelaksanaan anggaran yang disediakan oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan serta terintegrasi pada aplikasi OM-SPAN. Setiap indikator tersebut memiliki bobot

masing-masing yang menjadi dasar perhitungan untuk nilai akhir indikator yang kemudian akan diakumulasikan menjadi keseluruhan nilai IKPA. IKPA diperlukan dalam hal mewujudkan efektivitas dan efisiensi dalam pengelolaan APBN terutama dalam hal belanja yang dilaksanakan oleh setiap K/L dan instansi vertikalnya