

BAB 4
ANALISIS PELAKSANAAN KEBIJAKAN
PENYUSUNAN RENCANA KERJA DAN ANGGARAN
KEMENTERIAN NEGARA / LEMBAGA MELALUI PENDEKATAN
PENGGANGGARAN BERBASIS KINERJA

4.1. Pelaksanaan Kebijakan

Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan negara, Undang-undang nomor 24 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Peraturan Pemerintah nomor 20 tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah serta Peraturan Pemerintah nomor 21 tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga merupakan bentuk pertama dari kebijakan publik yang terkodifikasi secara formal dan legal serta bersifat *makro* atau umum dan mendasar. Kebijakan penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga melalui pendekatan penganggaran berbasis kinerja yang dituangkan dalam pasal 4 PP nomor 21 tahun 2004 tersebut merupakan turunan dari pasal 14 dalam UU nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang menyebutkan bahwa dalam rangka penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN), diantaranya Menteri / Pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran / pengguna barang menyusun Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga tahun berikutnya yang disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Selanjutnya hal-hal yang menjadi acuan dari rencana kerja dan anggaran kementerian negara / lembaga tersebut adalah berdasarkan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang diatur dalam PP no 20 tahun 2004 tersebut di atas, selanjutnya Rencana Kerja dan Pemerintah diatur kembali dengan terbitnya UU nomor 25 tahun 2004 yang dalam pasal 4 menyebutkan bahwa Rencana Kerja Pemerintah merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian

/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif

Dalam mendeskripsikan secara jelas alur pelaksanaan kebijakan mengenai penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga melalui salah satu pendekatan dari tiga pendekatan yaitu pendekatan penganggaran berbasis kinerja sebagaimana diatur dalam pasal 4 Peraturan Pemerintah nomor 21 tahun 2004 tersebut, perlu diketahui sebelumnya kelembagaan yang terkait langsung dengan kebijakan tersebut, hubungan kelembagaannya, dan pelaksanaan dari kebijakan penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga itu sendiri.

4.1.1. Kelembagaan yang terkait dan Struktur Organisasinya

Lembaga-lembaga yang terkait langsung dengan kebijakan penyusunan rencana kerja dan anggaran Kementerian Negara / Lembaga melalui pendekatan penganggaran berbasis kinerja dikelompokkan menjadi 2 (dua) kelompok lembaga yaitu lembaga Legislatif dan Eksekutif. Lembaga Legislatif disini adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sedangkan kelompok lembaga Eksekutif adalah Departemen Keuangan (Depkeu) dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) sebagai Lembaga Pusat (*Central Agency*) serta masing-masing Kementerian Negara / Lembaga sebagai lembaga pengusul (*request institution*). Berikut akan dijelaskan masing-masing lembaga tersebut baik tugas dan fungsinya serta struktur organisasinya.

DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang mempunyai fungsi¹ legislasi, anggaran dan pengawasan. Tugas dan kewenangan DPR terkait dengan proses penganggaran diantaranya adalah : a.) menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD); b.) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, anggaran pendapatan dan belanja negara, serta kebijakan pemerintah; c.) menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.

¹ Pasal 25 Undang-undang nomor 22 tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya, terdapat alat kelengkapan DPR yang terdiri dari (i) Pimpinan; (ii). Komisi; (iii) Badan Musyawarah; (iv) Badan Legislasi; (v) Badan Urusan Rumah Tangga; (vi) Badan Kerjasama Antar-Parlemen; (vii) Badan Kehormatan; (viii) Panitia Anggaran; dan (ix) Alat Kelengkapan lain yang diperlukan.

Kelompok kedua, Lembaga Eksekutif pertama yang terkait dengan proses penganggaran adalah Departemen Keuangan, secara garis besar struktur organisasi Departemen Keuangan Republik Indonesia mengalami perubahan-perubahan² semenjak ditetapkannya Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Sesuai Peraturan Presiden nomor 9 tahun 2005³ tentang kedudukan, tugas, fungsi dan susunan organisasi dan tata kerja Kementerian Negara Republik Indonesia disebutkan bahwa Departemen Keuangan mempunyai tugas⁴ membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan di bidang keuangan dan kekayaan negara, serta mempunyai fungsi yaitu (a) perumusan kebijakan nasional, kebijakan pelaksanaan, dan kebijakan teknis di bidang keuangan dan kekayaan negara; (b) pelaksanaan urusan pemerintahan sesuai dengan bidang tugasnya; (c) pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya; (d) pengawasan atas pelaksanaan tugasnya; (e) penyampaian laporan hasil evaluasi, saran, dan pertimbangan di bidang tugas dan fungsinya kepada Presiden.

Mengacu perkembangan reformasi keuangan negara sebagaimana diamanatkan dalam UU nomor 17 tahun 2003 dan Perpres nomor 9 tahun 2005 tersebut diatas, Menteri Keuangan melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) nomor 100 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Keuangan menetapkan susunan organisasi untuk melaksanakan tugas dan fungsi Departemen Keuangan yang meliputi diantaranya adalah (a) 12 unit organisasi⁵ yang dipimpin oleh pejabat setingkat eselon⁶ I yaitu :(a.1) Sekretariat Jenderal (a.2) Direktorat

² Struktur Organisasi mengalami banyak perubahan diantaranya diatur melalui KMK nomor 466 tahun 2006, PMK nomor 131 tahun 2006, PMK nomor 54 tahun 2007 dan terakhir melalui PMK nomor 100 tahun 2008.

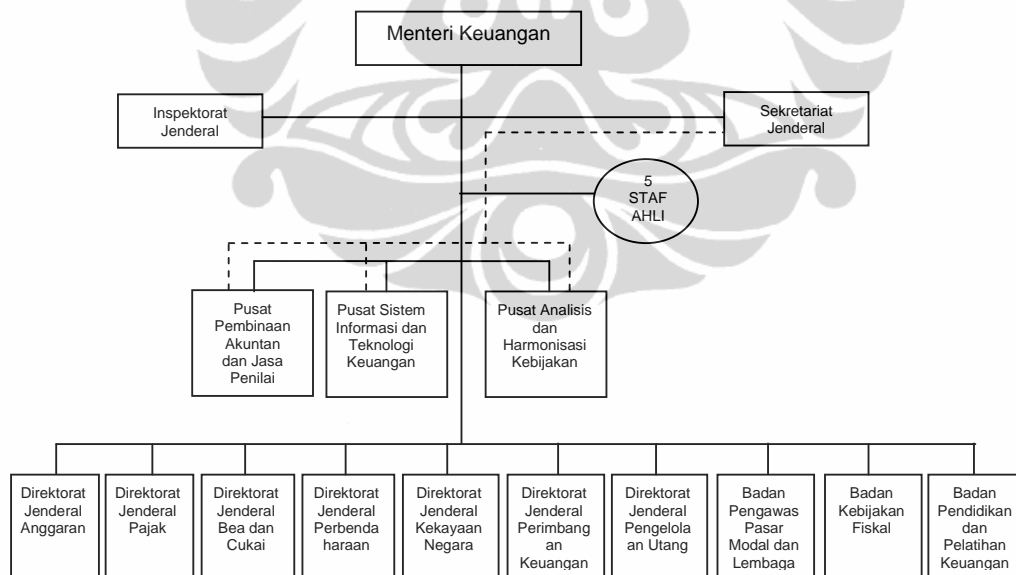
³ Peraturan Presiden Nomor 9 tahun 2005 tentang kedudukan, tugas, fungsi dan susunan organisasi dan tata kerja Kementerian Negara Republik Indonesia telah diubah dengan perubahan kedua melalui Perpres nomor 90 tahun 2006 dan terakhir perubahan ketiga melalui Perpres Nomor 94 tahun 2006.

⁴ Pasal 37 dan 38 Perpres Nomor 9 tahun 2005

⁵ Unit organisasi adalah unit yang bertanggung jawab terhadap pencapaian tugas pokok, fungsi dan program tertentu dari kementerian negara / lembaga

⁶ Sesuai Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 100 tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural disebutkan bahwa Eselon adalah tingkatan jabatan struktural. Sedangkan yang dimaksud

Jenderal Anggaran (a.3) Direktorat Jenderal Pajak (a.4) Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (a.5) Direktorat Jenderal Perbendaharaan (a.6) Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (a.7) Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (a.8) Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang (a.9) Inspektorat Jenderal (a.10) Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (a.11) Badan Kebijakan Fiskal (a.12) Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, (b) dan 5 Staf ahli bidang-bidang setingkat eselon I yaitu (b.1) Staf Ahli Bidang Hubungan Ekonomi Internasional (b.2) Staf Ahli Bidang Penerimaan Negara (b.3) Staf Ahli Bidang Pengeluaran Negara (b.4) Staf Ahli Bidang Pengembangan Pasar Modal (b.5) Staf Ahli Bidang Pembinaan Umum Pengelolaan Kekayaan Negara, serta (c) 3 Unit organisasi setingkat eselon II yaitu (c.1) Pusat Sistem Informasi dan Teknologi Keuangan (c.2) Pusat Pembinaan Akuntan dan Jasa Penilai (c.3) Pusat Analisis dan Harmonisasi Kebijakan. Berikut bagan Organisasi Departemen Keuangan Republik Indonesia sesuai lampiran PMK nomor 100 tahun 2005 sebagai berikut :



Struktur 1. Struktur Organisasi Departemen Keuangan

dengan Jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara (pasal 1 ayat 2).

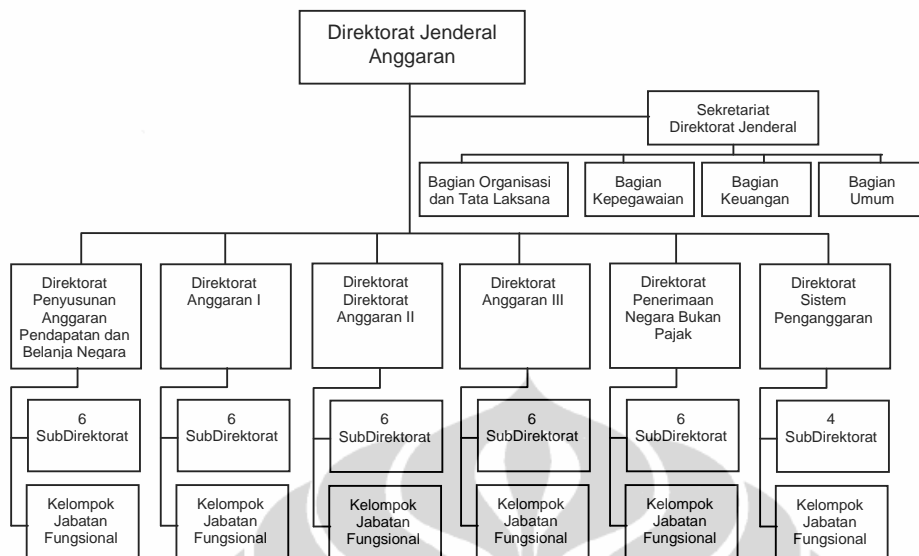
Universitas Indonesia

Terkait dalam membantu tugas Menteri Keuangan dalam hal menyusun kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro serta menyusun rancangan APBN dan rancangan Perubahan APBN⁷, Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) adalah salah satu unit organisasi di bawah Kementerian Keuangan yang mengemban tugas penyusunan rancangan APBN dimaksud. Selanjutnya terkait dalam hal perumusan kebijakan nasional, kebijakan pelaksanaan, dan kebijakan teknis di bidang keuangan dan kekayaan negara yang merupakan fungsi kedua Menteri Keuangan dan khususnya terhadap kebijakan dalam bidang keuangan secara garis besar dapat dibagi dalam 2 (dua) hal yaitu perencanaan anggaran dan pelaksanaan anggaran. Tugas dalam hal perencanaan anggaran dilimpahkan kewenangannya oleh Menteri Keuangan kepada Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) sedangkan tugas dalam hal pelaksanaan anggaran dilimpahkan kewenangannya kepada Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPB).

Direktorat Jenderal Anggaran bertugas⁸ merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang penganggaran sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta menyelenggarakan fungsi-fungsi diantaranya adalah : (a) perumusan kebijakan teknis Departemen Keuangan di bidang penganggaran; (b) pelaksanaan kebijakan di bidang penganggaran; (c) perumusan standar, norma, pedoman, kriteria, dan prosedur di bidang penganggaran; (d) pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang penganggaran; serta (e) pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal. Dalam pelaksanaan tugas tersebut Direktorat Jenderal Anggaran dipimpin oleh seorang pejabat setingkat eselon I (satu) dan dibantu oleh 7 (tujuh) pejabat setingkat eselon II (dua) yang secara lengkap dapat terlihat dalam struktur organisasi dibawah ini:

⁷ Pasal 8 ayat (a) dan ayat (b) Undang-undang no 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara

⁸ Sesuai pasal 182 dan 183 dalam PMK Nomor 100 tahun 2005



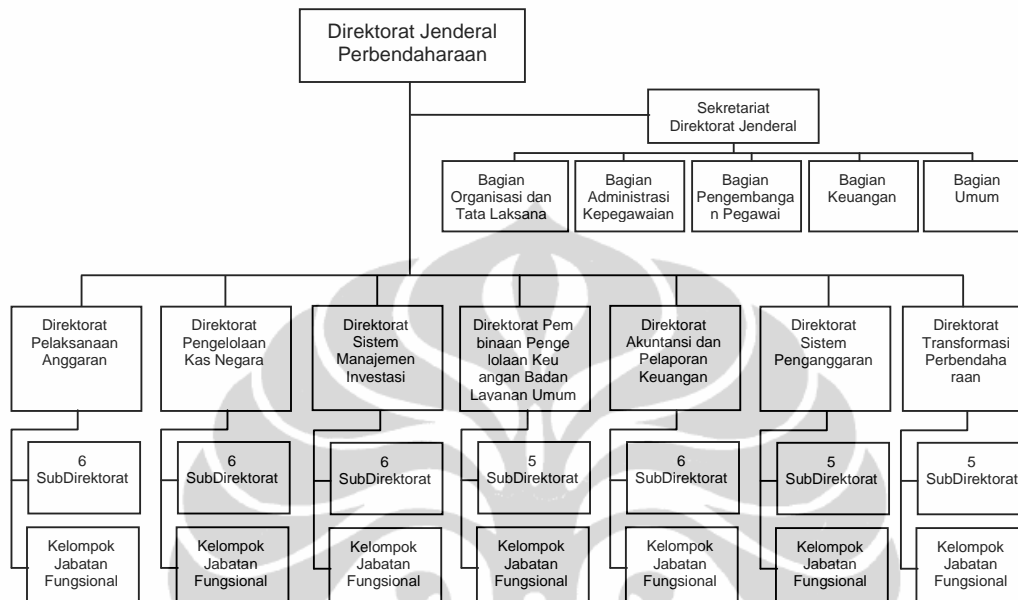
Struktur 2. Struktur Organisasi Direktorat Jenderal Anggaran Departemen Keuangan

Terkait dalam membantu tugas Menteri Keuangan dalam hal mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran⁹, Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPB) adalah salah satu unit organisasi di bawah Kementerian Keuangan yang mengemban tugas pengesahan dimaksud atas nama Menteri Keuangan. Selanjutnya Direktorat Jenderal Perbendaharaan bertugas¹⁰ merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang perbendaharaan negara sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan, dan berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku, serta menyelenggarakan fungsi-fungsi diantaranya : (a) penyiapan perumusan kebijakan Departemen Keuangan di bidang perbendaharaan negara; (b) pelaksanaan kebijakan di bidang perbendaharaan negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (c) penyusunan standar, norma, pedoman, kriteria, dan prosedur di bidang perbendaharaan negara; (d) pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang perbendaharaan negara; (e) pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal. Dalam pelaksanaan tugas tersebut Direktorat Jenderal Perbendaharaan dipimpin oleh seorang pejabat setingkat eselon I (satu) dan dibantu oleh 8 (delapan) pejabat

⁹ Pasal 8 ayat c) Undang-undang no 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara

¹⁰ Sesuai pasal 806 dan 807 dalam PMK Nomor 100 tahun 2005

setingkat eselon II (dua) serta membawahi 211 (dua ratus sebelas) satker¹¹ sebagai unit pelaksana teknis vertikal di daerah seluruh Indonesia, yang secara lengkap dapat terlihat dalam struktur organisasi dibawah ini:



Struktur 3. Struktur Organisasi Direktorat Jenderal Perbendaharaan Departemen Keuangan

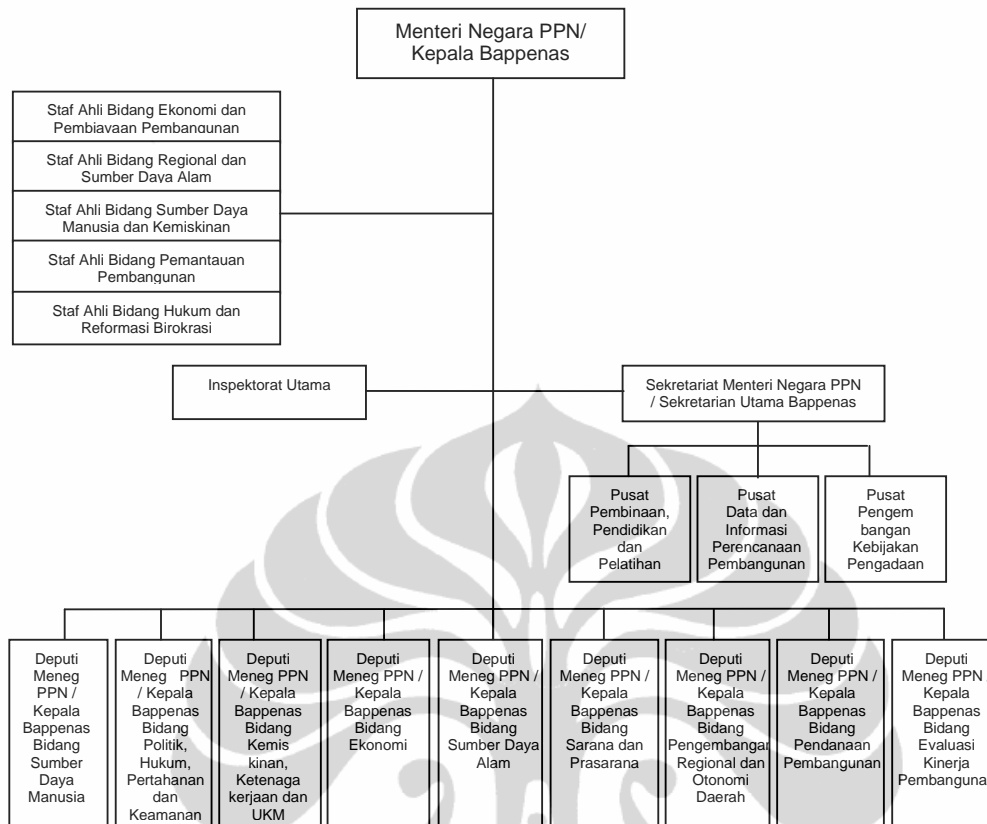
Selanjutnya masih dalam kelompok lembaga Eksekutif terkait dalam proses penganggaran adalah Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional / Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional. Mengacu kepada Undang-undang nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Perpres nomor 9 tahun 2005 tentang kedudukan, tugas, fungsi dan susunan organisasi dan tata kerja Kementerian Negara Republik Indonesia, disebutkan pula bahwa Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas) mempunyai tugas membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan dan koordinasi di bidang perencanaan pembangunan dan menyelenggarakan fungsi-fungsi diantaranya adalah : (a). perumusan kebijakan nasional di bidang perencanaan pembangunan; (b). koordinasi pelaksanaan kebijakan di bidang perencanaan pembangunan; (c). pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya; (d).

¹¹ Satker adalah bagian dari suatu unit organisasi pada kementerian negara / lembaga yang melaksanakan satu atau beberapa kegiatan dari suatu program. Dan merupakan unit organisasi lini kementerian / lembaga/ pemerintah daerah yang memperoleh Kuasa Pengguna Anggaran untuk melaksanakan fungsi, tugas, program dan misi pengguna anggaran. Satuan kerja juga merupakan satuan entitas manajemen dan keuangan yang melakukan perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran

pengawasan atas pelaksanaan tugasnya; (e). penyampaian laporan hasil evaluasi, saran, dan pertimbangan di bidang tugas dan fungsinya kepada Presiden.

Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN) / Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) melalui peraturan nomor PER: 01/M.PPN/09/2005 tentang organisasi dan tata kerja Kementerian Negara PPN / Bappenas¹², menetapkan susunan organisasi untuk melaksanakan tugas dan fungsi yang meliputi diantaranya adalah : (a) 11 unit organisasi yang dipimpin oleh setingkat eselon I yaitu (a.1) Sekretariat Kementerian Negara/Sekretariat Utama; (a.2) Deputi Bidang Sumber Daya Manusia dan Kebudayaan; (a.3) Deputi Bidang Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan; (a.4) Deputi Bidang Kemiskinan, Ketenagakerjaan, dan Usaha Kecil Menengah; (a.5) Deputi Bidang Ekonomi; (a.6) Deputi Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup; (a.7) Deputi Bidang Sarana dan Prasarana; (a.8) Deputi Bidang Pengembangan Regional dan Otonomi Daerah; (a.9) Deputi Bidang Pendanaan Pembangunan; (a.10) Inspektorat Utama; (b) dan 5 Staf ahli bidang-bidang setingkat eselon I yaitu (b.1) Staf Ahli Bidang Ekonomi dan Pembiayaan Pembangunan; (b.2) Staf Ahli Bidang Regional dan Sumber Daya Alam; (b.3) Staf Ahli Bidang Sumber Daya Manusia dan Kemiskinan; (b.4) Staf Ahli Bidang Pemantauan Pembangunan; (b.5) Staf Ahli Bidang Hukum dan Reformasi Birokrasi serta (c) 3 Pusat setingkat eselon II yaitu (c.1) Pusat Pembinaan, Pendidikan dan Pelatihan Perencana; (c.2) Pusat Data dan Informasi Perencanaan Pembangunan; (c.3) Pusat Pengembangan Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Publik. Berikut struktur organisasi Kementerian Negara PPN / Bappenas sebagai berikut :

¹² Struktur Organisasi mengalami beberapa kali perubahan diantaranya diatur melalui Keputusan Kepala Bappenas Nomor: KEP. 009/Ka/01/2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, kemudian melalui Keputusan Men.PPN/Kepala Bappenas Nomor: KEP.050/M.PPN/ 03/2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Menteri PPN/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional terakhir dengan Peraturan Men.PPN/Kepala Bappenas Nomor PER: 01/M.PPN/09/2005.

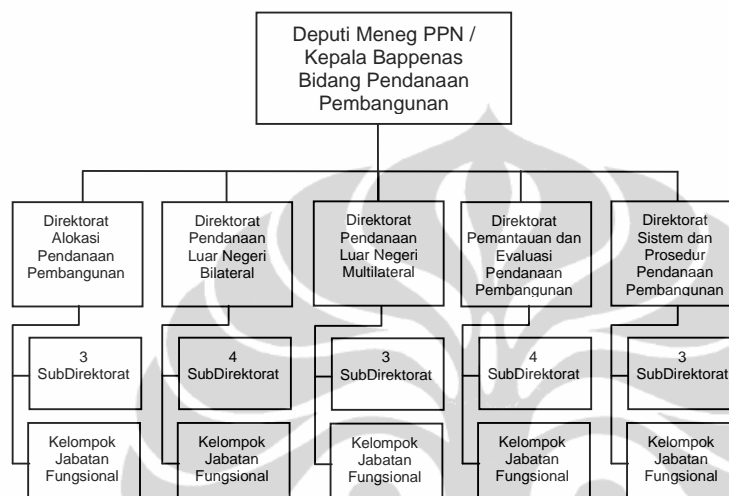


Struktur 4. Struktur Organisasi Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

Terkait dalam penyusunan rancangan APBN terdapat 1 unit organisasi di bawah Kementerian Negara PPN / Bappenas yang berkoordinasi dengan Departemen Keuangan yaitu Deputi Bidang Pendanaan Pembangunan yang mempunyai tugas¹³ melaksanakan perumusan kebijakan dan pelaksanaan penyusunan rencana pembangunan nasional di bidang pendanaan pembangunan dan menyelenggarakan fungsi: (a) penyiapan perumusan kebijakan perencanaan pembangunan nasional di bidang pendanaan pembangunan, meliputi alokasi pendanaan pembangunan, pendanaan luar negeri bilateral, pendanaan luar negeri multilateral, sistem dan prosedur pendanaan pembangunan, serta pemantauan dan evaluasi pendanaan pembangunan; (b) koordinasi dan sinkronisasi perencanaan pembangunan nasional di bidang pendanaan pembangunan; (c) pelaksanaan penyusunan perencanaan pembangunan nasional di bidang pendanaan pembangunan; (d) pemantauan, evaluasi, dan penilaian tentang pelaksanaan

¹³ Pasal 429 sd 431 PER: 01/M.PPN/09/2005

perencanaan pembangunan nasional di bidang pendanaan pembangunan; (e) pelaksanaan hubungan kerja di bidang perencanaan pembangunan nasional di bidang pendanaan pembangunan; (f) pelaksanaan tugas lain yang di berikan oleh Menteri Negara/Kepala sesuai dengan bidangnya. Berikut struktur organisasi dari Deputi Bidang Pendanaan Pembangunan sebagai berikut :



Struktur 5. Struktur Organisasi Deputi Meneg PPN/ Kepala Bappenas Bidang Pendanaan Pembangunan

4.1.2. Hubungan Kelembagaan dan Siklus Penganggaran

Proses penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga (RKAKL) sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2004 tentang penyusunan RKAKL melibatkan hubungan antar lembaga di antaranya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas), Departemen Keuangan (dalam hal ini DJA dan DJPB), serta Kementerian Negara / lembaga itu sendiri.

Hubungan antar lembaga dalam proses penyusunan RKA-KL serta indikasi jadwal waktunya dapat digambarkan¹⁴ dalam diagram sebagai berikut:

¹⁴ Pasal 14 dan Lampiran IV PP nomor 21 tahun 2004

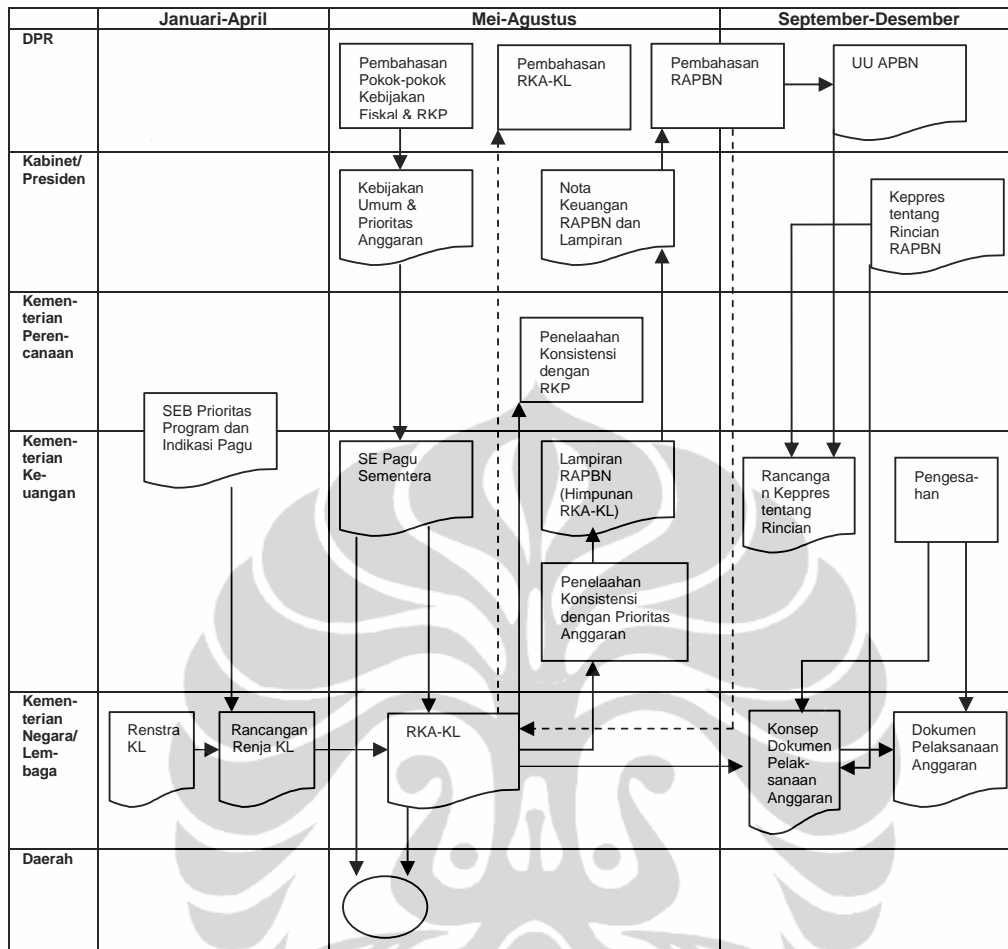


Diagram.9 Proses Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga

4.1.3. Kebijakan Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga

Sesuai siklus proses penganggaran yang telah dijelaskan sebelumnya, pada bulan antara Januari sampai dengan April tahun anggaran berjalan Kementerian Perencanaan dan Kementerian Keuangan mempunyai tugas membuat dan menerbitkan Surat Edaran Bersama tentang prioritas program dan indikasi pagu. Surat Edaran itu berisi antara lain : a) hal-hal yang menjadi acuan dan perhatian menyangkut prioritas-prioritas pembangunan nasional, bidang dan daerah; b) kegiatan-kegiatan yang dibatasi; c) petunjuk proses penyusunan Renja K/L; d) Rekapitulasi alokasi pagu indikatif Kementerian Negara/ Lembaga; e) alokasi pagu indikatif Kementerian Negara / Lembaga tahun anggaran berjalan

berdasarkan program; f) alokasi kegiatan prioritas indikatif pagu indikatif tahun berjalan; g) alokasi subsidi/PSO pagu indikatif tahun berjalan.

Dasar dari pengalokasian belanja indikatif yang dituangkan dalam Surat Edaran Bersama Kementerian Perencanaan dan Kementerian Keuangan adalah model belanja yang dihasilkan dari kesepakatan-kesepakatan antara Pemerintah dan DPR mengenai asumsi dasar, kebijakan fiskal, pendapatan, defisit dan pembiayaan. Rancangan asumsi dasar, kebijakan fiskal, pendapatan, defisit dan pembiayaan tersebut sebelum ditetapkan oleh Menteri Keuangan dan diusulkan kepada DPR dirancang¹⁵ terlebih dahulu oleh sebuah Tim yang setiap tahunnya dibentuk dengan keanggotaan terdiri dari Bank Indonesia yang diwakili oleh Direktorat Riset, Bappenas yang diwakili oleh Direktorat Perencanaan Makro, Badan Pusat Statistik yang diwakili oleh Deputi Neraca Produksi, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral yang mengikutsertakan BP-Migas dan Kelistrikan, dan Departemen Keuangan sendiri yang diwakili oleh beberapa unit organisasi diantaranya adalah Direktorat Jenderal Anggaran, Direktorat Jenderal Pajak, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang dan Badan Kebijakan Fiskal. Rancangan asumsi dasar tersebut menyangkut pertumbuhan ekonomi, inflasi, nilai tukar, tingkat bunga, harga minyak, lifting minyak dan produk domestik bruto (PDB). Berikut disajikan rancangan asumsi dasar pada tahun anggaran 2010 yang diusulkan oleh Pemerintah sebelum dibahas dan disepakati bersama dengan DPR dalam rangka pembahasan Rencana Kerja Pemerintah dalam penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai berikut :

Tabel 1. Rancangan Asumsi Dasar Tahun 2010

No	Asumsi	Rancangan Pemerintah
1	Pertumbuhan Ekonomi (%)	5,0 – 6,0
2	Inflasi (%)	4,0 – 6,0
3	Nilai Tukar (Rp/US\$1)	9.500 – 10.500
4	Tingkat suku bunga SBI 3 bln (%)	6,0 – 7,5
5	Harga Minyak (US\$/barel)	50,0 – 70,0
6	Lifting Minyak (juta barel per hari)	0,960 – 0,970
7	Produk Domestik Bruto/PDB (triliun)	6.050,0

Sumber: Direktorat Penyusunan APBN, Direktorat Jenderal Anggaran

¹⁵ Hasil wawancara mendalam dengan Bpk. Drs. Agung Widiadi, M.SC, Kepala Subdirektorat Penyusunan Pembiayaan Anggaran dan Perhitungan Risiko Fiskal, Direktorat Penyusunan APBN, Direktorat Jenderal Anggaran, yang dilakukan di ruang kerjanya di Jakarta, pada tanggal 4 Juni 2009

Rancangan asumsi dasar tersebut menghasilkan model pendapatan, model belanja dan model pembiayaan, terkait dengan model belanja akan menghasilkan alokasi dana yang terbagi menjadi dua bagian, yaitu alokasi belanja mengikat dan alokasi belanja tidak mengikat. Alokasi *belanja mengikat* merupakan alokasi yang bersifat wajib disediakan oleh Pemerintah yang menyangkut subsidi-subsidi, pembayaran kewajiban pemerintah, serta alokasi-alokasi belanja kementerian negara / lembaga yang menyangkut belanja pegawai dan belanja barang untuk berjalannya suatu kantor. Selanjutnya alokasi *belanja tidak mengikat* merupakan alokasi yang disediakan oleh pemerintah yang merupakan bentuk investasi pemerintah yang bertujuan untuk mencapai tingkat pertumbuhan yang diinginkan melalui belanja modal. Idealnya, alokasi belanja modal tersebut dialokasikan sejalan dengan keinginan Pemerintah dalam mencapai tingkat pertumbuhan yang diinginkan sehingga berapapun kebutuhannya seharusnya dipenuhi, namun dalam kenyataannya anggaran modal menjadi anggaran sisa (*residual*) karena sebagian besar anggaran terpakai / digunakan untuk memenuhi alokasi belanja mengikat terlebih dahulu. Dalam pelaksanaannya alokasi *belanja mengikat* untuk belanja kementerian negara / lembaga merupakan kewenangan Direktorat Jenderal Anggaran khususnya Direktorat Anggaran I, II dan III sebagaimana terlihat pada *struktur 2* melalui *exercises* (proyeksi-proyeksi), sedangkan untuk alokasi *belanja tidak mengikat* untuk belanja kementerian negara / lembaga merupakan kewenangan Bappenas melalui Deputi bidang-bidang sebagaimana dijelaskan sebelumnya dalam *struktur 4*.

Exercises yang dilakukan Direktorat Jenderal Anggaran menyangkut *belanja mengikat* adalah proyeksi belanja pegawai dan belanja barang, yang terkait dengan operasional perkantoran yang didasarkan atas data base pegawai, rencana perkiraan kenaikan gaji, usulan rencana perkiraan penerimaan pegawai oleh seluruh kementerian / lembaga, tingkat inflasi dan data pengalokasian beserta realisasi anggaran tahun-tahun sebelumnya.

Selanjutnya *exercise* yang dilakukan Bappenas untuk *belanja tidak mengikat* didasarkan atas penuangan rencana Presiden terpilih (*platform*) dalam rancangan awal Rencana Kerja Pemerintah (RKP)¹⁶ yang merupakan penjabaran

¹⁶ Pasal 4 ayat (3) Undang-undang nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional yang memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program kementerian / lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Dalam pengalokasian sumber daya¹⁷ (*resources*) dilakukan berdasarkan prioritas pembangunan, yang terbagi dalam fokus prioritas dan kegiatan prioritas yang biasanya (mayoritas terbesar) dibiayai dari alokasi *belanja tidak mengikat*. Dalam perkembangan evaluasi yang telah dilakukan oleh Bappenas, pada tahun 2007, terjadi ketidak sinkronan antara RKP sebagai dokumen perencanaan dengan dokumen penganggaran yang disusun oleh kementerian / lembaga. Kegiatan-kegiatan yang ditetapkan dalam RKP sampai dengan tahun 2007 bersifat sebagai kerangka kebijakan (*policy planning*) yang umum (*general*) atau "mimpi-mimpi" sehingga sulit dihubungkan dengan kegiatan-kegiatan yang ada dalam dokumen perencanaan yang merupakan penjabaran pelaksanaan yang dilaksanakan kementerian / lembaga. Tahapan-tahapan yang telah dilakukan untuk mengatasi hal tersebut adalah dengan menghubungkan (*linked*) dan memetakan (*mapping*) kegiatan-kegiatan yang tertuang dalam RKP, kemudian melakukan perubahan terhadap kegiatan yang pada awalnya sebagai *policy planning* menjadi *action planning* serta dipaksakan untuk setiap kegiatan mempunyai indikator keluaran yang dapat di ukur. Pentahapan sebagai hasil evaluasi tersebut terbukti berhasil sehingga pada tahun 2008 terdapat 25 % kegiatan dalam RKP *linked* dengan kegiatan dalam dokumen perencanaan, dan tahun 2009 naik menjadi sekitar 60 %.

Model belanja untuk kementerian negara / lembaga sebagai hasil dari kesepakatan-kesepakatan antara Pemerintah dan DPR yang telah dijelaskan diatas selanjutnya dituangkan dalam Surat Edaran Bersama antara Kepala Bappenas dan Menteri Keuangan tentang pagu Indikatif sebagai dasar penyusunan Rencana Kerja (Renja) kementerian / lembaga. Penuangan alokasi-alokasi anggaran dalam Surat Edaran Bersama tersebut berdasarkan proyeksi-proyeksi yang telah dilakukan baik oleh Direktorat Jenderal Anggaran Departemen Keuangan maupun

¹⁷ Hasil wawancara mendalam dengan Bpk. Ir Sumariyandono, MPM, Kasubdit Analisis dan Formulasi Kebijakan Pendanaan Pembangunan, Direktorat Alokasi Pendanaan, Deputi Meneg PPN/ Kepala Bappenas Bidang Pendanaan Pembangunan, Bappenas, diruang kerjanya di Jakarta, pada tanggal 2 Juni 2009.

oleh Deputi Menneq PPN/ Kepala Bappenas bidang Pendanaan Pembangunan Bappenas, dimana alokasi-alokasi telah terinci kepada masing-masing fungsi¹⁸, sub fungsi¹⁹ dan program²⁰ dengan pembagian alokasi pagu berdasarkan alokasi *belanja mengikat*, alokasi *belanja tidak mengikat*, alokasi penerimaan negara bukan pajak (PNBP) dan alokasi badan layanan umum (BLU). Untuk lebih mendapat gambaran dan memperjelas pembagian alokasi-alokasi tersebut, berikut alokasi pagu indikatif untuk Departemen Keuangan pada tahun 2010 sebagai berikut :

Tabel 2. Alokasi Pagu Indikatif Departemen Keuangan Tahun 2010 berdasarkan Program (juta rupiah)

Kode	Nama Program	Tidak Mengikat			Mengikat	PNBP		Jumlah
		Non Pendamping	Pendam Ping	PHLN		Non BLU	BLU	
01.01.09	Penerapan Pemeintah yang Baik	396.380,7	0,0	0,0	11.117.315,3	0,0	0,0	11.513.696,0
01.01.10	Peningkata Pengawasan dan Akuntabilitas Aparatur Negara	8.195,8	0,0	0,0	36.000,0	0,0	0,0	44.195,8
01.01.13	Pengelolaan Sumber Daya Aparatur	135.325,2	5.666,3	74.833,8	0,0	0,0	0,0	215.825,3
01.01.17	Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur Negara	1.067.470,4	0,0	4.651,3	0,0	0,0	0,0	1.072.121,7
01.01.20	Peningkatan Penerimaan dan Pengamanan Keu Negara	1.320.052,3	57.451,8	234.603,8	0,0	9.000,0	0,0	1.621.108,0
01.01.21	Peningkatan Efektivitas Pengeluaran Negara	385.884,1	0,0	99.524,9	1.797,2	0,0	18.177,9	503.384,0
01.01.22	Pembinaan Akuntansi Keu Negara	33.083,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	33.083,9
01.01.23	Pengembangan Kelembagaan Keu	52.597,4	0,0	0,0	0,0	5.827,4	0,0	58.424,8
01.01.24	Stabiliasi Ekonomi dan Sektor Keu	94.375,8	0,0	0,0	0,0	8.172,6	0,0	102.548,4
01.01.25	Pengelolaan pembiayaan Hutang	36.362,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	36.362,8
01.01.26	Pemnatapan Pelaksana Sistem Penganggaran	9.025,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9.025,2
01.01.28	Peningkatan Efektivitas Pengelolaan Kekayaan Negara	187.420,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	187.420,1
10.05.01	Pendidikan kedinasan	53.547,4	0,0	0,0	11.409,0	0,0	18.865,0	83.821,9
	Total	3.779.721,1	63.118,1	413.613,9	11.166.522,0	23.000,0	35.042,9	15.481.018,0

Sumber: SEB Bappenas dan Menteri Keuangan Nomor 0080/M.PP/04/2009 dan SE-1223/MK/2009

Atas dasar Surat Edaran Bersama Kepala Bappenas dan Menteri Keuangan tentang pagu indikatif tersebut masing-masing kementerian negara / lembaga membuat dan menyusun Rencana Kerja K/L (Renja KL) yang dalam proses penyusunannya dilakukan melalui tahapan pertemuan bersama Tiga Pihak

¹⁸ Fungsi adalah perwujudan tugas pemerintahan di bidang tertentu yang dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional. Terdapat 11 Fungsi berdasarkan lampiran PP no 21 tahun 2004 yaitu Pelayanan Umum, Pertahanan, Ketertiban dan Keamanan, Ekonomi, Lingkungan Hidup, Perumahan dan Fasilitas Umum, kesehatan, Pariwisata, Agama, Pendidikan dan Perlindungan sosial

¹⁹ Sub fungsi merupakan penjabaran lebih lanjut dari fungsi. Terdapat 80 sub fungsi berdasarkan lampiran PP No 21 tahun 2004 yang merupakan penjabaran dari 11 fungsi.

²⁰ Program adalah penjabaran kebijakan kementerian negara / lembaga yang berisi satu atau beberapa kegiatan dengan menggunakan sumber daya yang disediakan untuk mencapai hasil yang terukur sesuai dengan misi yang dilaksanakan instansi atau masyarakat dalam koordinasi kementerian negara / lembaga yang bersangkutan.

(*trilateral meeting*) antara Bappenas, Departemen Keuangan dan masing-masing Kementerian / Lembaga, dengan mempedomani ketentuan-ketentuan sebagaimana diatur dalam buku petunjuk pertemuan tiga pihak. Pertemuan tiga pihak tersebut merupakan sebuah forum pembahasan bersama untuk melakukan konsolidasi dan penajaman prioritas nasional berikut pendanaan yang diperlukan untuk melaksanakan prioritas-prioritas tersebut yang selanjutnya dituangkan dalam RKP dan Renja K/L. Adapun proses mekanisme pelaksanaan pertemuan tiga pihak secara komprehensif dapat dilihat dalam diagram berikut :

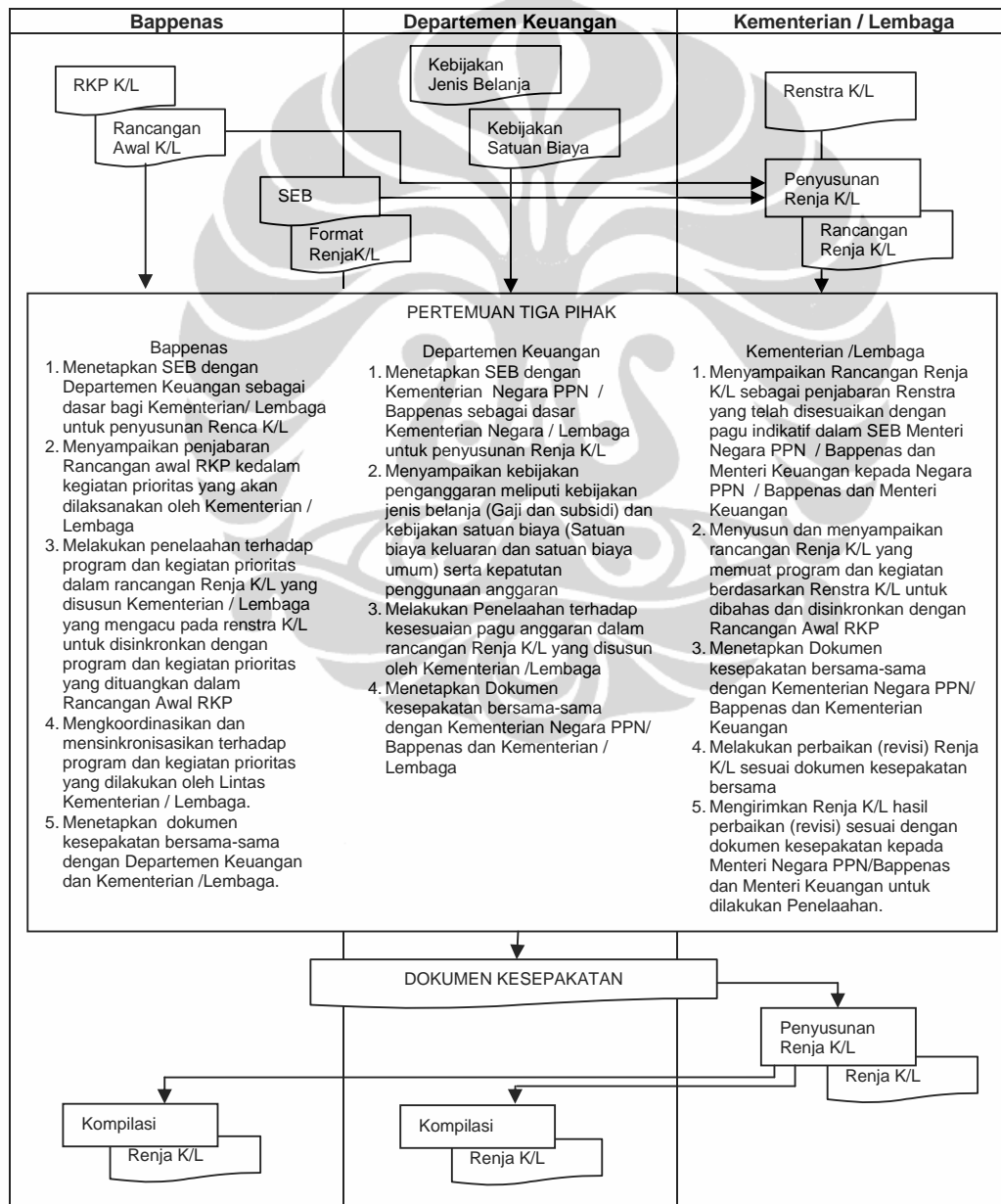


Diagram 10. Mekanisme Pertemuan Tiga Pihak

Ketentuan-ketentuan yang diatur dalam pertemuan tiga pihak tersebut diantaranya adalah²¹: a) Pagu Indikatif yang telah ditetapkan melalui SEB merupakan batas atas yang tidak dapat dilampaui; b) perubahan pagu antar program dalam pagu indikatif masih dimungkinkan sepanjang sesuai dengan pencapaian prioritas pembangunan nasional; c) penambahan dan pengurangan kegiatan prioritas dapat dilakukan dengan mempertimbangkan pencapaian prioritas nasional atau Kementerian / Lembaga; d) penambahan dan pengurangan keluaran kegiatan prioritas dapat dilakukan dengan mempertimbangkan alokasi pagu anggaran yang tersedia; e) pergeseran alokasi dari *belanja mengikat* menjadi *tidak mengikat* atau sebaliknya tidak dapat dilakukan. Usulan perubahan ini dapat dijadikan catatan khusus dalam dokumen kesepakatan; f) pergeseran alokasi Rupiah Murni menjadi Pinjaman Hibah Luar Negeri (PHLN) atau sebaliknya tidak dapat dilakukan. Usulan perubahan ini dapat menjadi catatan khusus dalam dokumen kesepakatan; g) kelebihan kekuarangan alokasi PHLN ditampung pada catatan khusus dalam dokumen kesepakatan; h) memberikan prioritas utama untuk kebutuhan dana pendamping PHLN yang akan diserap; i) pengalokasian anggaran pada program dan kegiatan harus mempertimbangkan kemampuan pelaksanaan dan penyerapan anggaran; j) usulan penambahan pagu Kementerian /Lembaga serta penggunaannya dapat disampaikan dalam catatan khusus pada dokumen kesepakatan pembahasan Pertemuan Tiga Pihak.

Sekitar antara bulan Mei sampai dengan Agustus tahun anggaran berjalan sesuai siklus penganggaran yang ditunjukkan dalam *diagram 9* di atas, Pemerintah Pusat menyampaikan²² pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro kepada tahun anggaran berikutnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat, yang selanjutnya dilakukan pembahasan bersama dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN, dan berdasarkan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal Pemerintah Pusat bersama Dewan Perwakilan Rakyat membahas kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap Kementerian negara / lembaga dalam penyusunan anggaran. Kesepakatan antara

²¹ Petunjuk pelaksanaan pertemuan tiga pihak dalam rangka penyusunan RKP dan Renja K/L tahun 2010 yang merupakan Lampiran Surat Edaran Bersama Menteri Negara PPN / Bappenas dan Menteri Keuangan Nomor 0080/M.PPN/04/2009 dan SE-1223/MK.009 tanggal 16 April 2009 tentang Pagu Indikatif dan Rancangan Awal Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2010.

²² Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 13

Pemerintah Pusat dan DPR tersebut dilaporkan dan dituangkan dalam laporan panitia Anggaran DPR-RI yang membentuk 4 panitia kerja (panja)²³. Untuk tahun anggaran 2010 terdapat 4 (empat) kesepakatan yaitu (1) kesepakatan *pertama* yang disepakati oleh Pemerintah dan Panja pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi adalah hal asumsi dasar, pokok-pokok kebijakan fiskal, kebijakan di bidang pendapatan negara, kebijakan subsidi, Pagu Sementara Belanja Kementerian / Lembaga, Kebijakan Defisit, Kebijakan Pembiayaan serta saran-saran dari Panitia Kerja. Berikut kesepakatan asumsi dasar yang disepakati untuk tahun anggaran 2010 sebagai berikut :

Tabel 3. Ringkasan Asumsi Dasar Tahun 2010

No	Asumsi	Usulan Pemerintah	Kesepakatan
1	Pertumbuhan Ekonomi (%)	5,0 – 6,0	5,5
2	Inflasi (%)	4,0 – 6,0	5,0
3	Nilai Tukar (Rp/US\$1)	9.500 – 10.500	6,5
4	Tingkat suku bunga SBI 3 bln (%)	6,0 – 7,5	10.000
5	Harga Minyak (US\$/barell)	50,0 – 70,0	65,0
6	Lifting Minyak (juta barell per hari)	0,960 – 0,970	0,965
7	Produk Domestik Bruto/PDB (triliun)	6.050,0	5.981,3

Sumber: Direktorat Penyusunan APBN, Direktorat Jenderal Anggaran

(2) kesepakatan *kedua* antara Pemerintah Pusat dengan Panja RKP 2010 dan skala prioritas 2010 adalah menyangkut hal-hal sebagai berikut : a) tema pembangunan dan prioritas; b) prioritas dalam RKP tahun 2010; c) fokus-fokus seperti c.1) prioritas 1 "Pengurangan Kemiskinan dan Sistem Perlindungan Sosial" dengan fokus-fokus diantaranya pada: Perluasan Akses Pelayanan Dasar Masyarakat Miskin dan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS); Peningkatan Keberdayaan dan Kemandirian Masyarakat; Peningkatan Efektivitas Pelaksanaan dan Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan; Peningkatan Kapasitas Usaha Skala Mikro dan Kecil melalui Penguatan Kelembagaan; Penataan Kelembagaan Pelaksanaan Sistem Jaminan Sosial. c.2) prioritas 2 "pembangunan pendidikan, kesehatan, keluarga berencana, agama, budaya serta Pemuda dan Olahraga" dengan fokus-fokus diantaranya pada Peningkatan Kualitas Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun yang Merata; Peningkatan Akses, Kualitas, dan Relevansi Pendidikan Menengah dan Tinggi; Peningkatan Kualitas dan Relevansi Pendidikan Nonformal; Peningkatan Profesionalisme dan

²³ Pembicaraan pendahuluan dilaksanakan pada 1 Juni sampai dengan 17 Juni 2009, dibentuk Panja-panja yaitu Panja pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, Panja RKP 2010 dan skala prioritas 2010, Panja Kebijakan Belanja Pemerintah Pusat dan Panja Kebijakan Transfer ke Daerah

Kesejahteraan Pendidik; Peningkatan Akses dan Kualitas Pelayanan Kesehatan; Percepatan Penurunan Angka Kematian Ibu dan Anak, Perbaikan Gizi Masyarakat dan Pengendalian Penyakit; Peningkatan Ketersediaan dan Mutu Obat dan Tenaga Kesehatan; Peningkatan Jaminan Pelayanan Kesehatan Penduduk Miskin dan Penduduk di Daerah Tertinggal, Terpencil, Perbatasan, dan Kepulauan; Revitalisasi Program KB; Peningkatan Kerukunan Hidup Umat Beragama; Pembangunan Jati Diri dan Karakter Bangsa yang Berbasis pada Keragaman Budaya; Peningkatan Peran Pemuda dan Prestasi Olah Raga. c.3) prioritas 3 adalah " Reformasi Birokrasi, Pemantapan Hukum, Pemantapan Demokrasi, Keamanan Nasional" dengan fokus-fokus diantaranya pada: Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik; Peningkatan Kinerja dan Kesejahteraan PNS; Penataan Kelembagaan, Ketatalaksanaan, serta Sistem Pengawasan dan Akuntabilitas; Penguatan Kapasitas Pemerintahan Daerah; Pemantapan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan; Pemantapan Pencegahan Korupsi dan Peningkatan Kualitas Penanganan Perkara Korupsi; Pemantapan Desentralisasi, Peningkatan Kualitas Hubungan Pusat Daerah, dan Antardaerah; Peningkatan Efektifitas Pelaksanaan Organisasi Masyarakat Sipil, dan Partai Politik; Pelaksanaan Keterbukaan Informasi Publik; Penguatan wilayah perbatasan; c.4) Prioritas 4 adalah "Pertumbuhan Ekonomi, Stabilitas Ekonomi, Infrastruktur, Ilmu Pengetahuan dan Teknologi Energi" dengan fokus-fokus diantaranya : Peningkatan Daya Tarik Investasi; Penguatan Daya Saing Ekspor dan Pariwisata; Revitalisasi Industri Manufaktur; Revitalisasi Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan; Peningkatan Produktivitas dan Kompetensi Tenaga Kerja; Peningkatan Produktivitas dan Akses UKM Kepada Sumber Daya Produktif; Peningkatan Ketahanan Pangan; Peningkatan Stabilitas Harga dan Pengamanan Pasokan Bahan Pokok; Pengelolaan APBN yang Berkelanjutan; Peningkatan Ketahanan dan Daya saing Sektor Keuangan; Dukungan Infrastruktur Bagi Peningkatan Daya saing Sektor Riil; Peningkatan Investasi Infrastruktur Melalui Kerja Sama Pemerintah dan Swasta; Peningkatan Pelayanan Infrastruktur Sesuai Standar Pelayanan Minimum (SPM); Peningkatan Dukungan Iptek bagi Daya saing Nasional; Peningkatan Ketahanan Energi; c.5) Prioritas 5 dengan fokus-fokus sebagai berikut: Peningkatan Kapasitas Adaptasi dan Mitigasi

Perubahan Iklim dan Bencana Alam Lainnya; Peningkatan Rehabilitasi dan Konservasi Sumber Daya Alam dan Kualitas Daya Dukung Lingkungan; Peningkatan Pengelolaan Sumber Daya Air Terpadu; Peningkatan Pengelolaan Sumber Daya Kelautan; Peningkatan Kualitas Tata Ruang dan Pengelolaan Pertanahan; (3) Kesepakatan *ketiga* antara Pemerintah Pusat dengan Panja Belanja Pemerintah pusat adalah kebijakan belanja K/L yang menyangkut kebijakan umum Belanja Negara, Kebijakan Belanja Pegawai, Kebijakan Belanja Barang, Kebijakan Belanja Modal, Pembayaran Bunga Utang, Kebijakan Subsidi Non Energi. (4) Selanjutnya kesepakatan *keempat* antara Pemerintah Pusat dengan Panitia kerja Transfer ke Daerah adalah kesepakatan Dana Perimbangan yang menyangkut dana bagi hasil, Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Otonomi Khusus.

Dalam pelaksanaan sampai dengan saat ini, DPR sesuai kewenangannya, dapat meminta pemerintah (kementerian / lembaga) dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) berdasarkan pagu indikatif yang ditetapkan oleh Pemerintah, yang menyangkut program dan kegiatan prioritas yang di usung oleh Presiden terpilih yang dituangkan dalam rancangan awal rencana kerja pemerintah (RKP). DPR dapat menyetujui, mengubah, menambah ataupun tidak menyetujui terhadap rancangan awal tersebut.

Selanjutnya terkait dengan kebijakan penyusunan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) berdasarkan kesepakatan-kesepakatan dalam pembicaraan pendahuluan dan persetujuan rancangan awal rencana kerja pemerintah oleh DPR diatas, Menteri Keuangan menerbitkan Surat Edaran mengenai pagu sementara²⁴ yang selanjutnya dijadikan acuan oleh Kementerian negara / lembaga untuk menyesuaikan rencana kerja (Renja) menjadi rencana kerja dan anggaran kementerian / lembaga (RKA-KL) yang dirinci menurut unit organisasi, fungsi, sub fungsi program, kegiatan, sub kegiatan dan detil rincian kegiatan. Dalam pelaksanaannya, berdasarkan pagu sementara tersebut masing-masing kementerian / lembaga menyusun RKAKL dengan mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah (RKP), Rencana Kerja Strategis Kementerian Negara / Lembaga (Renstra-KL), serta peraturan mengenai petunjuk penyusunan dan

²⁴ Peraturan Pemerintah nomor 21 tahun 2004 tentang Penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian Negara / Lembaga pasal 10.

penelaahan rencana kerja dan anggaran kementerian / lembaga dan penyusunan, penelaahan, pengesahan dan pelaksanaan dokumen pelaksanaan anggaran (DIPA). Untuk lebih memperjelas pembagian alokasi dalam surat edaran mengenai pagu sementara tersebut, berikut alokasi pagu sementara untuk Departemen Keuangan pada tahun 2010 sebagai berikut :

Tabel 4. Alokasi Pagu Sementara Departemen Keuangan Tahun 2010 berdasarkan Program (juta rupiah)

Kode	Nama Program	Rincian Anggaran Belanja					Total
		Rupiah Murni	PNBP		Jumlah	PHLN	
			Non BLU	BLU			
01.01.09	Penerapan Pemerintah yang Baik	11.524.487,3	0,0	0,0	11.524.487,3	0,0	11.524.487,3
01.01.10	Peningkatan Pengawasan dan Akuntabilitas Aparatur Negara	42.201,0	0,0	0,0	42.201,0	0,0	42.201,0
01.01.13	Pengelolaan Sumber Daya Aparatur	145.197,3	0,0	0,0	145.197,3	74.833,8	220.031,1
01.01.17	Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur Negara	956.173,0	0,0	0,0	956.173,0	4.651,3	960.824,3
01.01.20	Peningkatan Penerimaan dan Pengamanan Keu Negara	1.294.417,8	9.000,0	0,0	1.303.417,8	234.603,8	1.538.021,7
01.01.21	Peningkatan Efektivitas Pengeluaran Negara	399.173,0	0,0	16.109,3	415.282,3	99.524,9	514.807,2
01.01.22	Pembinaan Akuntansi Keu Neg	25.808,4	0,0	0,0	25.808,4	0,0	25.808,4
01.01.23	Pengembangan Kelembagaan Keu	55.580,0	5.827,4	0,0	61.407,4	0,0	61.407,4
01.01.24	Stabilitas Ekonomi dan Sektor Keu	90.483,2	8.172,6	0,0	98.655,8	0,0	98.655,8
01.01.25	Pengelolaan pembiayaan Hutang	36.536,5	0,0	0,0	36.536,5	0,0	36.536,5
01.01.26	Pemnatapan Pelaksanaan Sistem Penganggaran	9.426,4	0,0	0,0	9.426,4	0,0	9.426,4
01.01.28	Peningkatan Efektivitas Pengelolaan Kekayaan Negara	166.420,4	0,0	0,0	166.420,4	0,0	166.420,4
10.05.01	Pendidikan kedinasan	64.956,9	0,0	18.865,0	83.821,9	0,0	83.821,9
	Total	14.810.861,2	23.000,0	34.974,3	14.868.835,5	413.613,9	15.282.449,3

Sumber : Surat Edaran Menteri Keuangan Nomor SE-1927/MK.02/2009 tanggal 6 Juli 2009

Berdasarkan alokasi dana per program per sumber dana tersebut dalam tabel 4 diatas, Departemen Keuangan melalui Biro Perencanaan dan Keuangan Sekretariat Jenderal membagi / merinci untuk masing-masing unit organisasi di lingkungan Depkeu yang mencapai 12 (dua belas) unit organisasi sebagaimana tergambar pada *struktur 1*. Sampai dengan saat ini (sampai dengan tahun anggaran 2010) satu unit organisasi dapat memiliki program lebih dari satu program, sebagai contoh untuk unit organisasi Ditjen Bea dan Cukai pada tahun anggaran 2010 memiliki tiga program yaitu program penerapan pemerintah yang baik, program peningkatan sarana dan prasarana aparatur negara, dan program peningkatan penerimaan dan pengamanan keuangan negara., sedangkan contoh lain Direktorat Jenderal Anggaran pada tahun anggaran yang sama memiliki lima program yaitu program penerapan pemerintah yang baik, program pengelolaan sumber daya manusia aparatur, program peningkatan sarana dan prasarana aparatur negara, program peningkatan penerimaan dan pengamanan keuangan negara, program peningkatan efektivitas pengeluaran negara, dan program pemantapan pelaksanaan sistem penganggaran. Dari kedua contoh di atas terdapat

2 (dua) program yang secara bersama-sama digunakan dan dijadikan acuan dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan yang akan dilakukan dalam tahun anggaran 2010. Secara garis besar pembagian beserta kewenangan masing-masing program di lingkungan Departemen Keuangan tahun 2010 dapat digambarkan dalam diagram berikut :

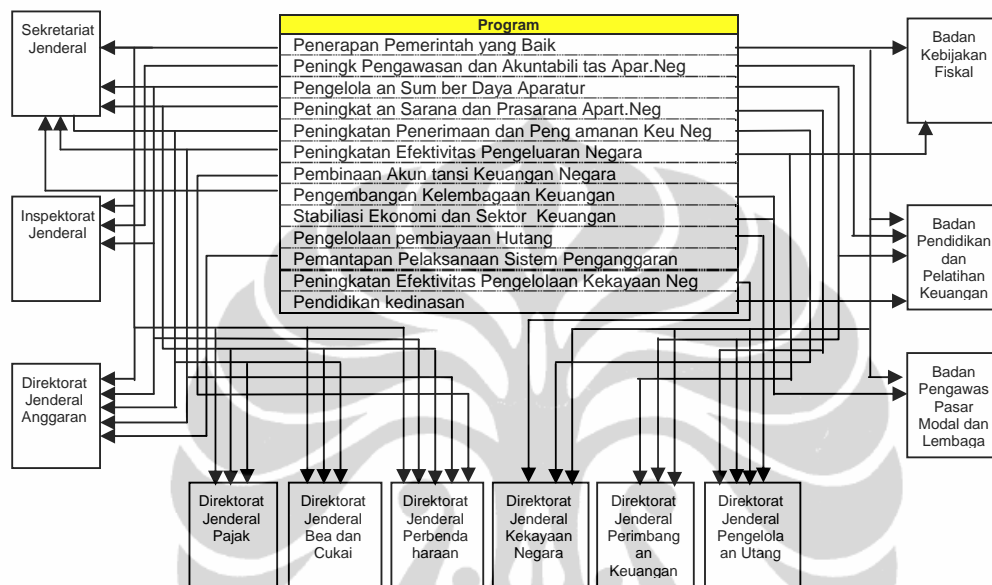


Diagram 11. Pembagian dan Kewenangan Program di Lingkungan Depkeu tahun 2010

Alokasi pagu berdasarkan Surat Edaran Menteri Keuangan tentang pagu sementara sebagaimana dijelaskan dalam *tabel 4* merupakan batas atas (pagu tertinggi) yang tidak bisa dilampaui. Selanjutnya berdasarkan pembagian pagu dan kewenangan program oleh Biro Perencanaan Sekretariat Jenderal Departemen Keuangan tersebut, selaku pembina dan perencana perencanaan di Departemen Keuangan secara menyeluruh, masing-masing unit organisasi (setingkat eselon I) menyusun dan membuat rencana kerja dan anggaran kementerian keuangan yang dirinci ke dalam kegiatan²⁵, sub kegiatan²⁶ dan akun-akun belanja²⁷ sebagai

²⁵ Kegiatan adalah bagian dari program yang dilaksanakan oleh satu atau beberapa satuan kerja sebagai bagian dari pencapaian sasaran terukur pada suatu program yang terdiri dari sekumpulan tindakan pengerahan sumber daya baik berupa personel (sumber daya manusia), barang modal termasuk peralatan dan teknologi, dana atau kombinasi dari beberapa atau semua jenis sumber daya tersebut sebagai masukan (input) untuk menghasilkan keluaran (output) dalam bentuk barang dan jasa.

²⁶ Sub kegiatan adalah bagian dari kegiatan yang menunjang usaha pencapaian keluaran / output dan tujuan kegiatan tersebut. Kegiatan dapat terdiri dari satu atau lebih subkegiatan, karena kegiatan tersebut mempunyai satu atau lebih jenis dan satuan keluaran yang berbeda satu sama lainnya. Sub kegiatan yang satu dengan subkegiatan yang lain dapat dibedakan berdasarkan perbedaan keluaran, sehingga besaran keluaran kegiatan tidak selalu merupakan penjumlahan dari besaran-besaran subkegiatan dalam satu kegiatan.

²⁷ Akun belanja merupakan bagian dari bagan akun standar yang merupakan daftar perkiraan buku besar yang ditetapkan dan disusun secara sistematis untuk perencanaan, pelaksanaan anggaran serta pertanggung jawaban dan pelaporan keuangan pemerintah pusat.

penjabaran dalam mencapai tujuan atau sasaran-sasaran²⁸ beserta keluaran dan indikator keluaran²⁹ yang ditetapkan dalam rencana kerja pemerintah (RKP) dan rencana kerja kementerian / lembaga (Renja-K/L). Rencana kerja dan anggaran tersebut didokumentasikan dalam kertas kerja dalam program aplikasi RKA-KL, sebagai bahan untuk ditelaah oleh Direktorat Jenderal Anggaran sebagai bahan pendukung Nota Keuangan dan Rancangan APBN yang harus disampaikan Pemerintah pertengahan bulan Agustus tahun berjalan. Agar mendapat pandangan yang jelas mengenai kertas kerja, dapat melihat *dokumen 1* pada Lampiran dengan contoh unit organisasi Direktorat Jenderal Bea dan Cukai melalui salah satu kantor vertikalnya yakni Satker Kantor Pusat Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.

Dari keseluruhan RKAKL yang disusun oleh 12 (dua) belas unit organisasi di lingkungan Departemen Keuangan berdasarkan alokasi pagu yang dituangkan dalam Surat Edaran tentang pagu sementara tersebut pada *tabel.4*, dari 13 (tiga belas) program yang ada, disusun dan direncanakan 203 (dua ratus tiga) kegiatan-kegiatan yang terdiri mulai dari 3 (tiga) kelompok kegiatan yaitu kegiatan dasar³⁰ (gaji, operasional perkantoran dan pelayanan publik), kegiatan penunjang³¹ sampai dengan kegiatan prioritas nasional³², untuk lebih jelasnya secara ringkas dapat diilustrasikan banyaknya program dan kegiatan untuk setiap unit organisasi di lingkungan Departemen Keuangan dalam diagram sebagai berikut:

²⁸ Sasaran adalah kinerja atau tujuan yang akan dicapai dari suatu pengerahan sumber daya dan anggaran pada suatu program dan kegiatan. Sasaran dirumuskan secara kuantitatif, jelas dan terukur, sasaran program merupakan sasaran program dari kementerian negara / lembaga dan unit organisasi berkenaan, sedangkan sasaran kegiatan merupakan sasaran yang akan dicapai oleh satuan kerja dalam rangka melaksanakan kegiatan.

²⁹ Keluaran (output) adalah hasil yang jelas dan terukur sebagai akibat dari pelaksanaan sub kegiatan dalam mencapai sasaran kegiatan oleh satuan kerja. Indikator keluaran adalah satuan biaya/ harga, kuantitas dan / atau kualitas dari keluaran yang dicapai langsung dari pelaksanaan kegiatan.

³⁰ Kegiatan dasar adalah kegiatan yang dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan dasar satuan kerja dan merupakan syarat minimal berjalannya suatu organisasi atau kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka pemenuhan pelayanan publik/ birokrasi sesuai tugas, fungsi yang diemban oleh satker. Kegiatan ini mendapat alokasi belanja mengikat.

³¹ Kegiatan penunjang adalah kegiatan prioritas kementerian negara/ lembaga atau penunjang yang dilaksanakan dalam rangka melaksanakan prioritas kementerian / lembaga atau menunjang kegiatan prioritas nasional / kegiatan pelayanan publik / birokrasi. Kegiatan ini mendapat alokasi belanja tidak mengikat.

³² Kegiatan prioritas nasional adalah kegiatan yang ditetapkan untuk mencapai secara langsung sasaran program prioritas nasional. Kegiatan ini mendapat alokasi belanja tidak mengikat.

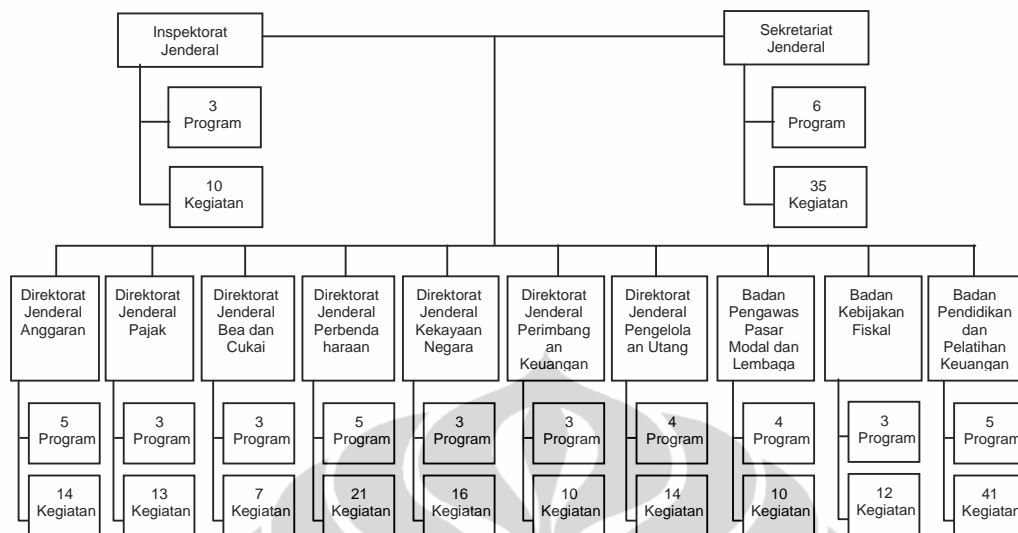


Diagram 12. Rekapitulasi Program dan Kegiatan Departemen Keuangan TA 2010

Himpunan RKAKL yang merupakan hasil penelaahan RKA-KL bersama yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Anggaran dan kementerian / lembaga terkait, selanjutnya menjadi bagian dari Rancangan Undang-undang APBN dan Nota Keuangan yang disampaikan langsung oleh Presiden di depan Dewan Perwakilan Rakyat. Pembahasan rancangan Undang-undang APBN dilakukan oleh DPR melalui Rapat Dengar Pendapat (RDP) yang dilaksanakan oleh komisi-komisi³³ dengan kementerian / lembaga yang terkait. Dalam pembahasan tersebut yang dibahas adalah usulan kementerian yang dituangkan dalam formulir-formulir³⁴ dokumen RKAKL yang berisi indikator keluaran dari masing-masing kegiatan di dalam program tertentu, sub fungsi tertentu dan fungsi tertentu. Dokumen RKA-KL merupakan dokumen pemerintah yang berisi rencana kerja dan anggaran tiap-tiap kementerian negara / lembaga yang digunakan dalam pembahasan dengan DPR yang seharusnya fokus kepada upaya program dan kegiatan beserta alokasi anggaran yang bermanfaat kepada masyarakat luas, namun dalam pelaksanaannya saat ini kewenangan DPR dapat dapat mengajukan berbagai pertanyaan kepada kementerian/ lembaga yang sangat detil, dapat mengubah, mengurangi, menambah dan atau merealokasi kegiatan-kegiatan yang

³³ Salah satu alat kelengkapan DPR berdasarkan Undang-undang nomor 22 tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD pada pasal 98

³⁴ Terdapat 13 formulir yang di atur dalam Lampiran III Peraturan Pemerintah nomor 21 tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian / Lembaga

diusulkan. Hasil-hasil pembahasan dari komisi-komisi terkait di DPR dengan kementerian / lembaga tersebut disampaikan kepada Panitia Anggaran yang selanjutnya diadakan rapat kerja dengan Pemerintah dalam Rapat paripurna pengesahan UU APBN. Untuk lebih memperjelas mengenai dokumen RKAKL, berikut disampaikan ringkasan dan uraian masing-masing formulir tersebut sebagai berikut :

Tabel 5. Tabel Formulir RKAKL

No	Kode	Informasi Pokok	Penyusun
1.	Formulir.1.1	Rincian kegiatan dan penjelasan output, beserta target besaran volume yang ingin dicapai	Satuan kerja
2.	Formulir.1.2	Rincian anggaran belanja perkegiatan beserta prakiraan maju 2 tahun ke depan	Satuan kerja
3	Formulir.1.3	Rincian anggaran belanja perkegiatan dan jenis belanja	Satuan kerja
4	Formulir.1.4	Rincian anggaran pendapatan (PNBP/Pajak) beserta prakiraan maju 2 tahun ke depan	Satuan kerja
5	Formulir.1.5	Rincian anggaran perhitungan biaya perkegiatan, sub kegiatan dan akun belanja	Satuan Kerja
6	Formulir.2.1	Uraian kegiatan dan penjelasan keluaran, beserta target volume yang ingin dicapai	Unit Organisasi
7	Formulir.2.2	Uraian anggaran belanja perkegiatan beserta per kegiatan beserta prakiraan maju 2 tahun ke depan	Unit Organisasi
8	Formulir.2.3	Uraian anggaran belanja per kegiatan dan jenis belanja	Unit Organisasi
9	Formulir.2.4	Uraian anggaran pendapatan (PNBP/Pajak) beserta prakiraan maju 2 tahun ke depan	Unit Organisasi
10	Formulir.3.1	Ringkasan kegiatan dan penjelasan keluaran, beserta target volume yang ingin dicapai	Kementerian /lembaga
11	Formulir.3.2	Ringkasan anggaran belanja perkegiatan beserta per kegiatan beserta prakiraan maju 2 tahun ke depan	Kementerian /lembaga
12	Formulir.3.3	Ringkasan anggaran belanja per kegiatan dan jenis belanja	Kementerian /lembaga
13	Formulir.3.4	Ringkasan anggaran pendapatan (PNBP/Pajak) beserta prakiraan maju 2 tahun ke depan	Kementerian /lembaga

Kesepakatan rapat kerja Pemerintah dengan Panitia Anggaran DPR mengenai belanja Kementerian Negara / Lembaga tahun anggaran tertentu di tuangkan kembali dalam pagu definitif melalui Surat Edaran yang diterbitkan oleh Menteri Keuangan, dalam hal tidak ada perubahan sesuai kesepakatan berdasarkan pagu sementara maka pagu definitif tidak akan diterbitkan, namun dalam kenyataannya semenjak tahun 2005 sampai dengan saat ini selalu terdapat perubahan terhadap kesepakatan berdasarkan pagu sementara yang ditetapkan sebelumnya. Dalam tahun anggaran 2010, Surat Edaran tentang pagu definitif Kementerian Negara / Lembaga tahun 2010 meliputi kesepakatan belanja total seluruh kementerian / lembaga serta kebijakan-kebijakan lainnya dalam hal belanja negara. Hal-hal yang diatur dalam Surat Edaran dimaksud menyangkut diantaranya adalah mengenai format pagu definitif, pedoman pengalokasian pagu definitif, hal-hal yang harus dipenuhi dalam RKA-KL tahun anggaran tertentu,

hal-hal yang perlu diperhatikan, jadwal penyelesaian RKA-KL serta lampiran-lampiran yang berisi alokasi dana perprogram per sumber dana untuk seluruh kementerian negara / lembaga. Untuk lebih memperjelas mengenai alokasi dana per program per sumber dana tersebut, berikut disampaikan alokasi pagu definitif Departemen Keuangan pada tahun 2010 adalah sebagai berikut :

Tabel 6. Alokasi Pagu Definitif Departemen Keuangan Tahun 2010 berdasarkan Program (juta rupiah)

Kode	Nama Program	Rincian Alokasi Anggaran Belanja			Total	
		RM	PNBP			PHLN
			Non BLU	BLU		
	A. Pagu Sementara/ Himpunan RKA-KL	14.810.861,2	23.000,0	34.974,2	413.613,8	15.282.449,3
01.01.09	Penerapan Pemerintah yang Baik	11.524.487,3	0,0	0,0	0,0	11.524.487,3
01.01.10	Peningkatan Pengawasan dan Akuntabilitas Aparatur Negara	42.201,0	0,0	0,0	0,0	42.201,0
01.01.13	Pengelolaan Sumber Daya Aparatur	145.197,3	0,0	0,0	74.833,8	220.031,1
01.01.17	Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur Neg	956.173,0	0,0	0,0	4.651,3	960.824,3
01.01.20	Peningkatan Penerimaan dan Pengamanan Keuangan Negara	1.294.417,8	9.000,0	0,0	234.603,8	1.538.021,7
01.01.21	Peningkatan Efektivitas Pengeluaran Negara	399.173,0	0,0	16.109,3	99.524,9	514.807,2
01.01.22	Pembinaan Akuntansi Keuangan Neg	25.808,4	0,0	0,0	0,0	25.808,4
01.01.23	Pengembangan Kelembagaan Keuangan	55.580,0	5.827,4	0,0	0,0	61.407,4
01.01.24	Stabilisasi Ekonomi dan Sektor Keuangan	90.483,2	8.172,6	0,0	0,0	98.655,8
01.01.25	Pengelolaan pembiayaan Hutang	36.536,5	0,0	0,0	0,0	36.536,5
01.01.26	Pemnatapan Pelaksanaan Sistem Penganggaran	9.426,4	0,0	0,0	0,0	9.426,4
01.01.28	Peningkatan Efektivitas Pengelolaan Kekayaan Negara	166.420,4	0,0	0,0	0,0	166.420,4
10.05.01	Pendidikan kedinasan	64.956,9	0,0	18.865,0	0,0	83.821,9
	B. Tambahan Anggaran Pendidikan	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	C. Perubahan Anggaran Lainnya (PNBP, PHLN, dan Pengalihan Anggaran)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Total	14.810.861,2	23.000,0	34.974,2	413.613,8	15.282.449,3

Sumber : Surat Edaran Menteri Keuangan Nomor SE-2679/MK.02/2009 tanggal 24 September 2009

Sesuai Undang-undang APBN yang ditetapkan bersama oleh DPR dan Presiden serta pagu definitif tahun anggaran selanjutnya, kementerian negara / lembaga kembali menyusun rencana kerja dan anggaran sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP), kesepakatan-kesepakatan dengan DPR dan aturan-aturan mengenai penyusunan RKA-KL, standar biaya umum (SBU), standar biaya khusus (SBK), kelengkapan data pendukung dan lain-lainnya. Dalam praktek pelaksanaannya sering ditemui usulan-usulan kegiatan yang tidak sesuai dengan kaidah-kaidah perencanaan namun telah mendapat persetujuan DPR-RI (merupakan hak *budget* DPR). Rencana kegiatan dan anggaran kementerian lembaga (RKA-KL) selanjutnya ditelaah kembali dan disahkan oleh Direktorat Jenderal Anggaran melalui dokumen yang dikenal dengan Satuan Anggaran Per Satuan Kerja (SAP-SK) sebagai rincian dari Rancangan Peraturan Presiden mengenai Rincian Belanja Pemerintah Pusat sebagaimana di atur dalam peraturan per undang-undangan. Sesuai jadwal waktu yang ditetapkan dalam Surat Edaran mengenai pagu definitif tersebut rancangan Peraturan Presiden ditetapkan oleh

Presiden yang selanjutnya menjadi dasar kementerian lembaga membuat konsep Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DIPA) untuk dimintakan pengesahan oleh Menteri Keuangan cq Direktur Jenderal Perbendaharaan.

Satuan Anggaran Per-Satuan Kerja (SAP-SK) sebagai bagian dari himpunan rincian Peraturan Presiden tentang Rincian Belanja Pemerintah Pusat tersebut terdiri dari 3 (tiga) dokumen, yaitu : a.) dokumen pertama merupakan lembar surat penetapan dari Direktur Jenderal Anggaran atas nama Menteri Keuangan yang memuat besaran dana total suatu unit organisasi tertentu dalam kementerian / lembaga tertentu dengan rincian seluruh lokasi per alokasi dananya; b.) dokumen kedua berisi rincian anggaran per satuan kerja untuk lokasi tertentu beserta rincian alokasi dana per jenis belanja³⁵; c.) dokumen ketiga berisi mengenai rincian perhitungan biaya per program, per kegiatan, per sub kegiatan sampai dengan akun belanja beserta sumber dana, cara penarikan, tingkat kewenangan. Untuk lebih memperjelas apa yang tertuang dalam berkas SAP-SK, dapat melihat contoh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Departemen Keuangan pada tahun anggaran 2010 sebagaimana *dokumen 2*, *dokumen 3* dan *dokumen 4* pada Lampiran.

Proses penganggaran berakhir pada penerbitan / pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran (DIPA) oleh Menteri Keuangan cq. Dirjen Perbendaharaan dengan mendasari atau mengacu kepada Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang ditetapkan bersama antara DPR dan Presiden dan Himpunan SAP-SK keseluruhan kementerian / lembaga yang tertuang dalam Peraturan Presiden tentang Rincian Belanja Pemerintah Pusat yang ditetapkan oleh Presiden. Proses pengesahan DIPA tersebut dimulai dengan masing-masing kementerian / lembaga menyusun konsep Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) sebagai dokumen pelaksanaan anggaran dengan berpedoman kepada

³⁵ Klasifikasi berdasarkan jenis belanja menurut penjelasan pasal 11 Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, Subsidi, Hibah, Bantuan Sosial, Belanja lain-lain dan Belanja Daerah. Terkait dengan belanja di Kementerian / lembaga diantaranya adalah :

- a. Belanja pegawai merupakan pengeluaran kompensasi terhadap pegawai baik dalam bentuk uang atau barang, yang harus dibayarkan kepada pegawai pemerintah dalam maupun luar negeri baik kepada pejabat negara, pegawai negeri sipil dan pegawai yang diperkerjakan oleh pemerintah yang belum berstatus PNS sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan, kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal.
- b. Belanja barang adalah pengeluaran untuk menampung pembelian barang dan jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan jasa yang dipasarkan maupun yang tidak dipasarkan serta pengadaan barang yang dimaksudkan untuk diserahkan atau dijual kepada masyarakat dan belanja perjalanan
- c. Belanja Modal adalah pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi serta melebihi batasan minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang ditetapkan Pemerintah.
- d. Bantuan Sosial adalah transfer uang atau barang yang diberikan kepada masyarakat guna melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial dalam bentuk uang / barang atau jasa.

kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan dalam tahun anggaran selanjutnya untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan bersama. DIPA adalah sebuah dokumen pelaksanaan yang berlaku untuk satu tahun anggaran dan memuat informasi satuan-satuan terukur yang berfungsi sebagai dasar pelaksanaan kegiatan dan penggunaan anggaran, juga sebagai alat pengendali, pelaksanaan, pelaporan, pengawasan sekaligus merupakan perangkat akuntansi pemerintah. Sebelum DIPA tersebut dapat digunakan sebagai dokumen pelaksanaan anggaran terlebih dahulu harus mendapat pengesahan dari Direktur Jenderal Perbendaharaan atau Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan atas nama Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (BUN). Dalam pengesahan DIPA tersebut dalam praktek pelaksanaannya saat ini kementerian / lembaga masih dihadapkan kepada penelaahan yang dilakukan oleh Ditjen Perbendaharaan. Penelaahan DIPA yang dilaksanakan merupakan serangkaian proses dan prosedur penilaian yang dilakukan terhadap Konsep DIPA untuk menjamin kesesuaiannya dengan Peraturan Presiden mengenai rincian Anggaran Belanja Pemerintah Pusat, dan prinsip pembayaran / pencairan dana, serta akuntansi pemerintah. Tujuan dari penelaahan DIPA sendiri adalah menjamin kesesuaian pencantuman dan penguangan rencana kerja dan anggaran pada organisasi, fungsi, sub fungsi, program, kegiatan, sub kegiatan, jenis belanja, serta lokasi kegiatan/ sub kegiatan, dan menjamin penguangan rencana kerja dan anggaran telah sesuai dengan prinsip pembayaran dalam mekanisme APBN. Konsep DIPA yang disusun kementerian / lembaga sekurang-kurangnya memuat pagu anggaran yang dialokasikan; sasaran yang hendak dicapai; fungsi, program dan kegiatan yang akan dilaksanakan; rencana penarikan dana yang akan dilakukan; dan pendapatan yang diperkirakan dapat dipungut. Batasan-batasan DIPA tersebut disusun secara fungsional dengan dirinci sampai dengan sub kegiatan, organisasi dengan dirinci sampai dengan satuan kerja; ekonomi dengan dirinci sampai dengan jenis belanja. Berikut disampaikan DIPA yang terdiri dari 6 (enam) dokumen dengan rincian: a.) dokumen pertama memuat lembar pengesahan dari Direktur Jenderal Perbendaharaan atau Kepala Kanwil Perbendaharaan atas nama Menteri Keuangan; b.) dokumen kedua adalah Halaman I.A yang memuat rekapitulasi alokasi dana per program beserta sasaran /

keluaran kegiatan; c.) dokumen ketiga adalah Halaman I.B yang memuat alokasi suatu satker pada satu unit organisasi tertentu per sumber dana dan rincian Pinjaman Hibah Luar Negeri (PHLN); d.) dokumen keempat adalah berisi rincian pengeluaran suatu satuan kerja yang memuat alokasi per program, per kegiatan, per sub kegiatan, dan per jenis belanja beserta lokasi kantor pembayaran, cara penarikannya dan register; e.) Halaman III yaitu rencana penarikan dana dan perkiraan penerimaan untuk satuan kerja berdasarkan perkiraan per bulannya; f.) Halaman IV Catatan yang berisi catatan dana yang diblokir. Untuk dapat memahami secara jelas dokumen-dokumen Dokumen Pelaksanaan Anggaran yang telah disebutkan di atas, berikut disampaikan contoh DIPA Tahun Anggaran 2010 Satker Kantor Pusat Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Unit Organisasi Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Departemen Keuangan dalam *dokumen 5*, *dokumen 6*, *dokumen 7*, *dokumen 8*, *dokumen 9* dan *dokumen 10* pada Lampiran.



4.2. Kebijakan Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga melalui pendekatan penganggaran berbasis kinerja

4.2.1. Kewenangan Lembaga Eksekutif dalam Kebijakan Penganggaran

Konsep dasar³⁶ proses penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga sampai dengan proses penetapan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagaimana tertuang dalam Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah pemisahan secara jelas kewenangan institusi di lembaga eksekutif antara fungsi perencanaan (*planning*) dengan fungsi penganggaran (*budget*) serta perubahan landasan pikir dalam penyusunan anggaran. Landasan pikir yang mendasari perubahan kebijakan penganggaran dalam Undang-Undang Keuangan Negara tersebut adalah mengubah penyusunan anggaran yang semula dengan *line item* menjadi penyusunan anggaran berdasarkan prestasi kerja (*performance*). Penyusunan anggaran dengan *line item* adalah penyusunan anggaran yang tidak pernah mengkaitkan antara anggaran dengan hasil dan apa yang dikerjakannya, melainkan dikaitkan dengan apa yang akan dibeli (pertanyaan mendasarnya adalah *What are you going to buy?*), sebagai contoh anggaran untuk melakukan perbaikan kantor, pembelian supplies, *maintanance*, *travel cost* (perjalanan dinas), dimana *result* (hasil) tidak pernah menjadi ukuran. Penyusunan anggaran dengan berdasarkan atas prestasi kerja adalah penyusunan anggaran yang mengkaitkan dengan hasil (*linked bitween result and budget*) dan pertanyaan yang mendasar adalah apa yang akan dikerjakan (*What are you going to do?*).

Dengan adanya perubahan landasan pikir tersebut mendorong setiap kementerian / lembaga untuk membuat perencanaan dan penganggarnya. Untuk dapat menjawab pertanyaan dasar "apa yang akan dikerjakan?" tersebut setiap kementerian / lembaga membuat rencana kerja atau disebut RK, dan membuat rencana anggarannya atau disebut dengan RA. Dalam membuat RK, setiap kementerian / lembaga harus berdasarkan atas program kerja (*platform*) dari

³⁶ Hasil wawancara mendalam dengan Bpk Drs.Siswo Sujanto, DEA, Sekretaris Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Depkeu, sebagai Ketua Tim Kelompok Kerja Penyusun Naskah Akademis dan Rancangan Undang-undang tentang Keuangan Negara, di ruang kerjanya, pada tanggal 12 Mei 2009

Presiden terpilih yang dituangkan oleh lembaga perencanaan yang dalam hal ini adalah Bappenas. *Platform* dari Presiden terpilih tersebut adalah program-program kerja strategis yang disusun dengan pencapaian fokus-fokus tujuan tertentu yang ingin dicapai selama dalam masa kepemimpinannya (5 tahunan). Penuangan program-program sampai dengan 5 tahun mendatang tersebut dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional sedangkan rincian program kerja pertahunnya dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Mendasari hal tersebut setiap kementerian / lembaga menyusun rencana kerja (RK) dan menyampaikannya kepada lembaga perencanaan sebagai bagian dari rancangan awal RKP. Sejalan dengan itu kementerian / lembaga juga membuat rencana anggaran (RA) yang disampaikan kepada lembaga penganggaran yang dalam hal ini adalah Departemen Keuangan, untuk memperjelas berikut disampaikan diagram konsep dasar alur proses penyusunan rencana kerja dan anggaran sampai dengan pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran sesuai dengan Undang-undang keuangan negara sebagai berikut :

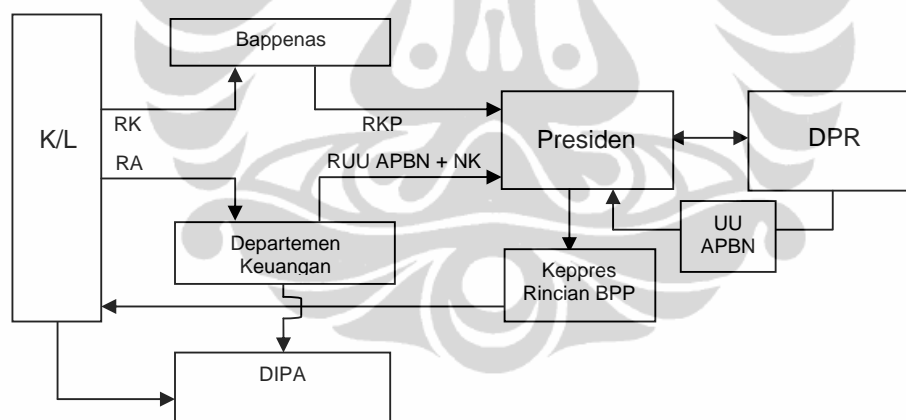


Diagram 13. Konsep dasar perencanaan dan penganggaran berdasarkan UU Keuangan Negara

Masih mendasari konsep pemikiran dalam Undang-undang Keuangan Negara, himpunan rencana kerja (RK) yang diusulkan oleh keseluruhan kementerian negara / lembaga dituangkan dalam sebuah rancangan awal Rencana Kerja Pemerintah yang akan disampaikan kepada Presiden untuk dibicarakan dalam rapat kabinet oleh semua menteri dan pimpinan lembaga. Setelah rancangan awal RKP tersebut disetujui secara garis besar oleh Presiden, maka setiap kementerian negara / lembaga menyiapkan usulan Rencana Kerja dan

Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga (RKA-KL) kepada Departemen Keuangan. Pada hakekatnya rencana kerja dan anggaran yang diusulkan bukan bersifat imperatif (memaksa), kecuali untuk beberapa jenis pengeluaran wajib seperti misalnya gaji dan operasional kantor, dengan demikian Menteri Keuangan dengan alasan keterbatasan kemampuan keuangan negara atau penghematan dapat saja menetapkan sebagian dana dari keseluruhan usulan kementerian / lembaga untuk digunakan pada program dan kegiatan yang sangat prioritas.

Dalam pelaksanaannya sampai dengan saat ini, konsep perencanaan dan penganggaran yang diusung oleh Undang-undang Keuangan Negara tumpang tindih dengan konsep yang diusung oleh Undang-undang nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Bappenas sebagai lembaga perencanaan nasional sekaligus pula sebagai "lembaga penganggaran" yang berkaitan dengan perencanaan investasi pemerintah. Rencana Kerja Pemerintah (RKP) sebagai perencanaan tahunan yang dihasilkan oleh Bappenas tersebut selain sebagai kerangka regulasi juga sebagai kerangka pendanaan³⁷ meskipun bersifat indikatif. Kementerian / lembaga selain menyampaikan rencana kerja (RK) juga sekaligus mengusulkan rencana anggarannya (RA) untuk program dan kegiatan dalam rangka investasi pemerintah (belanja modal) atau dikenal pula sebagai kegiatan dengan alokasi belanja tidak mengikat, sedangkan rencana kerja (RK) dan rencana anggaran (RA) yang bersifat rutinitas seperti gaji dan operasional yang disampaikan kepada Departemen Keuangan atau dikenal juga sebagai kegiatan dengan alokasi belanja mengikat. Mengingat keterbatasan kemampuan keuangan pemerintah sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya maka alokasi *belanja tidak mengikat* tersebut hanya dapat diperuntukkan untuk program dan kegiatan yang bersifat investasi pemerintah dan tidak dapat diperuntukkan untuk kegiatan gaji dan operasional, begitu pula sebaliknya, alokasi *belanja mengikat* tidak dapat digunakan untuk program dan kegiatan yang bersifat investasi pemerintah. Akibat yang ditimbulkan dari keterbatasan kemampuan keuangan negara tersebut akhirnya menimbulkan kewenangan-kewenangan yang

³⁷ Pasal 4 ayat (3) UU nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyebutkan bahwa RKP merupakan penjabaran dari RPJM Nasional, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program kementerian / lembaga, lintas kementerian / lembaga, kewilayahan dalam bentuk regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Dalam penjelasannya yang dimaksud dengan bersifat indikatif adalah bahwa informasi, baik tentang sumber daya yang diperlukan maupun keluaran dan dampak yang tercantum dokumen perencanaan ini, hanya merupakan indikasi yang hendak dicapai dan tidak kaku.

bercampur aduk dan tersekat-sekat antara perencanaan dan penganggaran yang secara tidak langsung mengakibatkan penganggaran menjadi terkotak-kotak dan tidak bersatu padu. Berikut digambarkan pelaksanaan proses perencanaan dan penganggaran yang berbeda dengan konsep dasar yang diusung dalam Undang-Undang Keuangan Negara sebagai berikut :

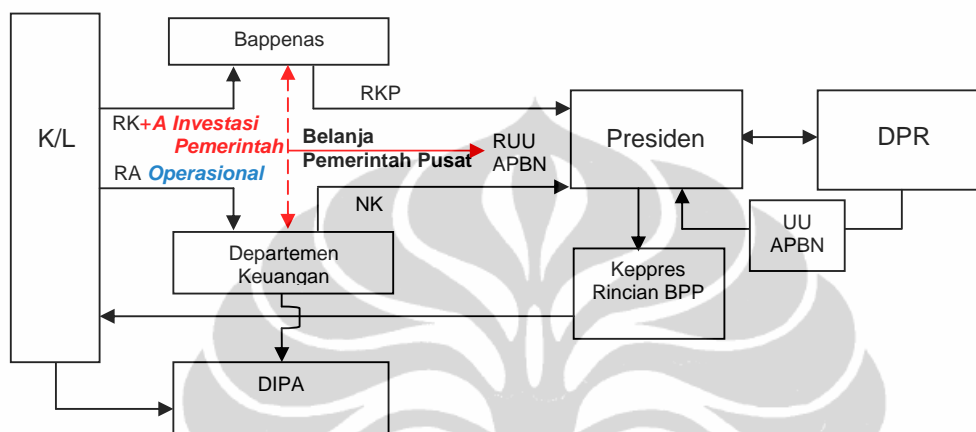


Diagram 14. Konsep perencanaan dan penganggaran berdasarkan UU Sistem Perencanaan Nasional

Belanja pemerintah pusat sebagaimana digambarkan dalam konsep di atas terpecah menjadi dua bagian, dimana bagian pertama merupakan belanja untuk investasi pemerintah (*belanja tidak mengikat*) yang disusun oleh Bappenas dan bagian kedua merupakan belanja untuk operasional (*belanja mengikat*) yang disusun oleh Departemen Keuangan. Penganggaran pada bagian pertama tidak dapat diubah menjadi bagian kedua, begitu pula sebaliknya, sehingga penganggaran menjadi kaku, tersekat dan rigid serta tidak bisa menjadi satu kesatuan dalam mencapai tujuan / sasaran yang ingin dicapai dalam jangka panjang maupun dalam jangka pendek. Pecahan bagian dari kedua kewenangan tersebut menghasilkan 2 (dua) strategi dalam pengalokasian, yaitu strategi *belanja mengikat* dan strategi *belanja tidak mengikat*. Salah satu prinsip umum yang harus dilakukan dalam membangun *performance budgeting* menjadi tidak akan terbangun apabila tidak diikuti oleh strategi yang satu padu (konteks) dalam pengalokasian sumber daya. Hubungan antara kinerja dan pendanaan yang dicoba dibangun dalam penganggaran berbasis kinerja tidak akan terjadi mengingat tumpang tindih kewenangan dalam bidang penganggaran (pendanaan) yang

masing-masing mempunyai dasar hukum yang kuat, dengan kata lain, kebijakan penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian / lembaga melalui pendekatan penganggaran berbasis kinerja yang menghubungkan antara kinerja dan pendanaan tidak dapat dilakukan mengingat dari segi pengalokasian sumberdaya (*resources*) saja kewenangannya sudah terpecah-pecah (terbagi-bagi) antara Departemen Keuangan dan Bappenas yang secara diagram dapat diilustrasikan sebagai berikut :

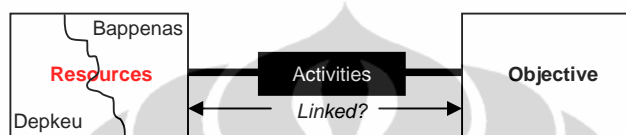


Diagram.15. Tumpang tindih kewenangan antara Departemen Keuangan dengan Bappenas

Kelembagaan di 4 (empat) negara yang diamati, yaitu negara Amerika Serikat, Korea Selatan, Australia dan Denmark, yang telah melaksanakan penyusunan anggaran berdasarkan kinerja (*performance based budgeting*) dalam sistem keuangannya, kelembagaan atau institusi yang mempunyai kewenangan fungsi perencanaan dan fungsi penganggaran berada atau masih dalam satu kewenangan institusi / lembaga, tidak seperti yang berlaku di Indonesia yang ada di Departemen Keuangan dan Bappenas, hal tersebut mengingat perencanaan dan penganggaran adalah dua sisi mata uang yang masing-masing mempunyai sisi saling melengkapi, dan tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya. Dengan adanya penyatuan kewenangan tersebut diharapkan tidak akan menimbulkan kewenangan yang terpisah antara perencanaan dan penganggaran sehingga anggaran terpadu (*unified budget*) dengan hubungannya dengan pencapaian kinerja sebagai pondasi (dasar) pelaksanaan anggaran berbasis kinerja dapat terbangun dengan sendirinya, berikut perbandingan kelembagaan yang mempunyai fungsi perencanaan dan fungsi penganggaran di 4 (empat) negara yang diamati tersebut sebagai berikut :

Tabel 7. Perbandingan kewenangan lembaga Perencanaan dan Penganggaran

Uraian Kewenangan Lembaga	Negara				
	Indonesia	Amerika	Korea	Australia	Denmark
Lembaga Perencanaan	<ul style="list-style-type: none"> Bappenas untuk kegiatan yang bersifat investasi pemerintah Depkeu untuk kegiatan yang bersifat rutinitas dan operasional perkantoran 	<i>Office of Management and Budget (OMB)</i>	<i>Ministry of Strategy and Finance (MoSF)</i>	<i>Department of finance and development (DOFD) dibawah Ministry of Finance and Deregulation</i>	Otonomi penuh setiap Kementerian (<i>Line Ministry</i>)
Lembaga Penganggaran	<ul style="list-style-type: none"> Depkeu untuk "belanja mengikat" Bappenas untuk "belanja tidak mengikat" 				<i>Ministry of Finance (MoF)</i>

4.2.2. Kewenangan Lembaga Legislatif dalam Kebijakan Penganggaran

Undang Undang Dasar 1945 mengatur hubungan politik antara lembaga Legislatif dan Eksekutif di bidang Keuangan Negara dalam satu ayat³⁸, yang hanya mengatur masalah hubungan politik antara lembaga Legislatif dan Eksekutif dalam bidang keuangan negara dalam format yang sangat ringkas, yang bila diperhatikan telah mengandung prinsip dasar utama, yaitu prinsip *prealable*, yang seharusnya dimiliki lembaga Legislatif yang intinya berupa pemberian otorisasi atau kewenangan kepada lembaga Eksekutif, yang mempunyai dua makna yaitu : a.) pemerintah tidak dapat melaksanakan rencana anggaran belanja sebelum memperoleh persetujuan dari lembaga Legislatif; b.) lembaga Legislatif memiliki kewenangan untuk menerima atau tidak menerima rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh pemerintah. Makna dari kewenangan tersebut secara operasional sulit dilaksanakan dan memberikan penafsiran yang sangat beragam, sebagai contoh penerapannya apabila lembaga Legislatif tidak dapat menerima usulan yang diajukan pemerintah, maka pemerintah diharuskan menggunakan anggaran tahun yang lalu, atau dengan kata lain, pemerintah "dipaksa" untuk menjalankan program maupun kegiatan yang telah mendapatkan persetujuan lembaga Legislatif berikut cara pembiayaannya.

³⁸ pasal 23 ayat (1), Undang-undang Dasar 1945, beserta penjelasannya yang menyatakan bahwa kedudukan lembaga Legislatif lebih kuat dibandingkan lembaga Eksekutif dalam penetapan anggaran belanja negara

Hubungan antara lembaga Eksekutif dan lembaga Legislatif dalam UU Keuangan Negara diatur mengenai hak dan kewajiban kedua belah pihak dalam penetapan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara (UU APBN) yang pada hakekatnya merupakan instrumen pengawasan oleh lembaga Legislatif terhadap lembaga Eksekutif dalam pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, antara lain adalah : prinsip universalitas, prinsip spesialisitas dan prinsip periodisitas. Mengenai hak lembaga Legislatif dalam penetapan Undang-undang APBN (hak *budget* lembaga legislatif), secara khusus dalam Undang-undang Keuangan Negara diatur dalam Bab III, yaitu tentang Penyusunan dan Penetapan APBN, yang selanjutnya dirinci dari pasal 11 sampai dengan pasal 15. Namun demikian, bila diperhatikan secara seksama, hak *budget* lembaga Legislatif tersebut hanya terkonsentrasi dalam pasal 15 ayat 1 sampai dengan 6, yang secara materi meliputi : (1) penyerahan dokumen rancangan UU APBN oleh pemerintah kepada DPR; (2) pembahasan di DPR; (3) hak DPR untuk mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran; (4) pengambilan keputusan oleh DPR; (5) lingkup keputusan DPR, dan (6) alternatif yang harus dilakukan oleh Pemerintah bilamana usul Rancangan APBN yang diajukan tidak disetujui oleh DPR. Sementara itu, pasal-pasal lainnya berisi hal-hal terkait dengan persiapan dalam pelaksanaan hak budget DPR, misalnya: tujuan disusunnya APBN, materi yang harus dimuat dalam APBN, jadwal penyampaian dan pembahasan, pembicaraan pendahuluan antara pemerintah dengan DPR, dan lain sebagainya.

Terkait dengan hak ketiga³⁹ DPR sebagaimana telah diungkap di atas, dalam pelaksanaannya membuat DPR menjadi lembaga "*super power*", DPR mampu menekan (merubah) asumsi-asumsi dengan maksud untuk meningkatkan penerimaan yang secara tidak langsung mengakibatkan peningkatan pengeluaran (belanja). Dengan adanya selisih antara total belanja yang diusulkan Pemerintah dengan total belanja persetujuan DPR tersebut, seakan-akan DPR mempunyai dana cadangan yang untuk kegiatan-kegiatan yang tidak termasuk dalam usulan Pemerintah sebelumnya. Dana cadangan tersebut banyak dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu (atau bahkan oleh anggota DPR sendiri) untuk diberikan

³⁹ Pasal 15 ayat (3) Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara

kepada kementerian / lembaga melalui anggaran belanja tambahan (ABT) untuk kegiatan-kegiatan tertentu tanpa melalui proses penyusunan rencana kerja dan anggaran sebagaimana di atur dalam Undang-undang sehingga terjadilah lobby-lobby politik antara DPR dengan kementerian / lembaga tertentu. Hal ini terlihat dengan banyaknya kasus korupsi dan kolusi yang terkait proses penganggaran yang melibatkan sejumlah anggota DPR tertentu.

Selanjutnya terkait dengan hak kelima⁴⁰ DPR sebagaimana disebutkan diatas, dalam prakteknya terjadi eforia yang berlebihan yang dilakukan oleh para anggota DPR⁴¹, lingkup keputusan yang menyebutkan bahwa APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja menyebabkan DPR bukan lagi menjadi sebagai lembaga pengambil kebijakan (*policy making institution*) namun telah menjadi lembaga pelaksana (*executing institution*) karena kecenderungannya yang terjadi adalah para anggota DPR di berbagai Komisi Sektorral membahas rancangan anggaran kementerian/ lembaga hingga rincian yang paling detil (mikro), yaitu proyek maupun kegiatan. Formulir-formulir⁴² yang berjumlah 13 formulir (mulai formulir 1.5 sampai dengan form 3.4) yang disampaikan kepada DPR semakin menambah / memperparah keadaan karena anggota DPR pembahasannya menjadi semakin detil terhadap cakupan bahasan yang diusulkan oleh Pemerintah, sebagai contoh anggota DPR melalui Komisi IX dalam Rapat Dengar Pendapat dapat mengusulkan kegiatan ”pembangunan sebuah dermaga sarana operasi Direktorat Kementerian / lembaga tertentu” di suatu lokasi tertentu dengan hanya berdasarkan (mengatasnamakan) keinginan konstituen (atau kepentingan partai?) tanpa melalui perhitungan dan analisa sebelumnya yang biasanya dilakukan terlebih dahulu oleh Pemerintah. Dalam hal ini pemerintah ”dipaksa” untuk melakukan kegiatan yang disetujui oleh DPR sehingga terpaksa ”mengorbankan” kegiatan lain yang telah direncanakan sebelumnya melalui tujuan / sasaran kinerja yang tercantum dalam RKP ataupun Renja K/L.

⁴⁰ Pasal 15 ayat (5) Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara

⁴¹ Contoh kasus praktek menyimpang sebagai akibat eforia yang berlebihan: 1.) Abdul Hadi Djamal, anggota Komisi V DPR dari FPAN, ditangkap KPK bersama PNS bagian Tata Usaha Ditjen Perhubungan Laut (Departemen Perhubungan. (Detiknews 3 Maret 09); 2.) Bulyan Royan, anggota Komisi V DPR dari Fraksi Partai Bintang Reformasi (PBR) ditangkap 30 Juni 2008.

⁴² Lampiran PP nomor 21 tahun 2004 tentang Penyusunan RKAKL

Praktek menyimpang yang dilakukan oleh lembaga legislatif (dan bahkan juga dimanfaatkan oleh lembaga eksekutif) di atas secara keseluruhan mengakibatkan kesemrawutan terhadap pengukuran dan capaian kinerja Pemerintah sehingga pada akhirnya akan mempengaruhi pencapaian kinerja yang diharapkan, dan akan lebih sulit menghubungkan (*linked*) antara kinerja yang ingin dicapai oleh suatu kementerian / lembaga tertentu dengan sumber daya (pendanaan) yang dibutuhkan. Dengan kata lain, bagaimana kebijakan penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian / lembaga melalui pendekatan penganggaran berbasis kinerja yang menghubungkan antara kinerja dan pendanaan dapat dilakukan apabila dari segi kinerja (*performance*) baik pengukuran maupun capaian kerjanya (*objectives*) menjadi tidak jelas sebagai akibat dari campur tangan (eforia berlebihan) pihak legislatif yang berlebihan yang pembahasannya sampai kepada detail pencapaian sasaran, secara gambar dapat diilustrasikan sebagai berikut :



Diagram. 16. Eforia kewenangan Lembaga Legislatif

Di 4 (empat) negara yang diamati, terdapat pembatasan kewenangan lembaga legislatif dalam hal melakukan perubahan terhadap rancangan undang-undang anggaran pendapatan yang diajukan oleh pemerintah yang dibatasi dengan menetapkan syarat-syarat tertentu, berikut perbandingan di negara-negara lain :

Tabel 8. Perbandingan kewenangan lembaga Legislatif antar negara

Uraian Kewenangan	Negara				
	Indonesia	Amerika	Korea	Australia	Denmark
Perubahan terhadap Belanja Negara	Legislatif dapat mengubah, merealokasi dan menambah program atau kegiatan baik yang diusulkan ataupun yang tidak diusulkan Pemerintah	Legislatif memberikan Mandat sepenuhnya kepada Office of Management and Budget (OMB) melalui The Chief Financial Officer Act	Legislatif hanya dapat mengurangi / merealokasi dalam program namun tidak dapat menambah dana program	Legislatif hanya mengawasi kontrak kinerja (<i>performance agreement</i>) yg disiapkan oleh Menteri Keuangan dan sepenuhnya memberikan fleksibilitas kepada Menteri Teknis	Legislatif (<i>Folketinget</i>) tidak mencan puri negosiasi penetapan kontrak kinerja antara departemen dan agensi, dan sepenuhnya memberikan fleksibilitas kepada Menteri Teknis

Sebagai langkah pencegahan agar anggota DPR tidak berperan sebagai ”lembaga pelaksana” (*executing institution*), saat ini dokumen penganggaran yang

akan disampaikan kepada DPR sebagai bagian dari rincian belanja pemerintah pusat dirancang untuk lebih disederhanakan lagi, dimana yang semula sebanyak 13 (tiga belas) formulir sesuai yang tertuang dalam lampiran PP nomor 21 tahun 2004 sebagaimana telah diungkap pada *tabel.5* di atas diusulkan diubah menjadi sebanyak 3 (tiga) formulir atau dikenal dengan istilah format baru RKAKL, yang selanjutnya akan diungkap lebih detil pada analisa mengenai format RKAKL. Dengan adanya pembatasan-pembatasan terhadap kewenangan lembaga legislatif di beberapa negara tersebut dan pembatasan / penyederhanaan informasi (dokumen penganggaran) yang disampaikan di atas secara garis besar diharapkan bertujuan untuk dapat memberikan kewenangan dan fleksibilitas sepenuhnya kepada lembaga eksekutif dalam mencapai kinerja yang diharapkan sebagai perwujudan pencapaian dan tetap berpedoman kepada kebijakan makro yang ditetapkan bersama antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif.

4.2.3. Format Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga dengan pendekatan penganggaran berbasis kinerja

Dalam rangka pelaksanaan perencanaan dan penganggaran yang berbasis kinerja dan prespektif jangka menengah, upaya yang telah dilaksanakan sampai dengan saat ini adalah penyempurnaan restrukturisasi program dan kegiatan 6 (enam) kementerian negara/ lembaga yang masuk dalam *pilot project* reformasi perencanaan dan penganggaran secara menyeluruh sebagai tahapan awal pada tahun 2009. Departemen keuangan sebagai salah satu diantara 6 (enam) kementerian negara/ lembaga tersebut saat ini telah menyelesaikan *piloting* restrukturisasi program dan kegiatan, yang bertujuan menguji konsep dalam rangka peletakan prinsip dasar dalam penerapan anggaran berbasis kinerja; peningkatan akuntabilitas kinerja organisasi; dan pelaksanaan transparansi dalam proses perencanaan dan penganggaran.

Pelaksanaan *piloting* restrukturisasi program dan kegiatan⁴³ tersebut adalah untuk mengatasi beberapa permasalahan yang berkaitan dengan struktur

⁴³ Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2009, *Laporan Pelaksanaan Restrukturisasi Program dan Kegiatan 6 Pilot Project Kementerian Negara / Lembaga*

program dan kegiatan, permasalahan⁴⁴ tersebut diantaranya adalah: a.) program disusun dengan pendekatan *input based*, yang seringkali disusun berdasarkan *line-item* (rincian belanja) dan bukan dalam bentuk kegiatan yang berorientasi pada keluaran (*output*) sehingga kurang terlihat keterkaitan dengan hasil (*outcome*) yang diharapkan; b.) program digunakan oleh beberapa kementerian / lembaga tanpa pembagian kerja dan indikator yang jelas sehingga tidak dapat diukur pencapaian dan akuntabilitas kinerja program; c.) program memiliki tingkatan yang sama atau lebih rendah dibanding kegiatan dimana pendefinisian program terlalu sempit sehingga *outcome* program sama dengan atau lebih rendah dari *output* kegiatan; d.) program memiliki tingkat kinerja yang terlalu luas dimana pendefinisian tingkat kinerja program tidak dalam tataran hasil namun lebih pada tataran dampak (*impact*), tidak dapat dijelaskan oleh pencapaian kinerja kegiatan; e.) program tidak terkait secara langsung dengan kegiatan-kegiatannya; f.) program untuk menampung biaya pengelolaan administrasi kementerian / lembaga (*overhead cost*) masih beragam sehingga sulit mengukur besaran biaya pengelolaan administrasi suatu kementerian / lembaga; g.) program dasar yang bersifat generik (umum: digunakan setiap unit dalam melaksanakan pelayanan internal pemerintah) masih digunakan untuk menampung biaya-biaya pengelolaan administrasi dari kebijakan teknis. Tujuan dari restrukturisasi program dan kegiatan tersebut secara umum adalah mempersiapkan program dan kegiatan yang akan digunakan dalam penyusunan penganggaran 2010 sampai dengan 2014 (d disesuaikan dengan pemilihan presiden terbaru), meletakkan prinsip dasar dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja, meningkatkan akuntabilitas kinerja organisasi serta melaksanakan transparansi dalam proses perencanaan dan penganggaran.

Arsitektur dari restrukturisasi program dan kegiatan dibangun berdasarkan 4 (empat) struktur utama, yaitu : a.) struktur organisasi kementerian / lembaga, dimana secara struktur kementerian / lembaga terdiri atas unit organisasi setingkat eselon I, II, III dan IV. Restrukturisasi program secara umum menempatkan pimpinan setingkat eselon I bertanggung jawab pada pelaksanaan program dan pimpinan setingkat eselon II bertanggung jawab pada pelaksanaan kegiatan; b.)

⁴⁴ Departemen Keuangan R.I dan Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2009, *Buku 1, Pedoman Restrukturisasi program dan kegiatan*

struktur anggaran, dimana sesuai Undang-undang tentang keuangan negara struktur anggaran belanja negara dirinci menurut fungsi, organisasi, program, kegiatan dan jenis belanja; c.) struktur perencanaan kebijakan (*policy planning*), dimana terdiri atas (i) prioritas yang merupakan arah kebijakan untuk memecahkan permasalahan yang penting dan mendesak untuk segera dilaksanakan dalam kurun waktu tertentu serta memiliki dampak yang besar terhadap pencapaian sasaran pembangunan; (ii) fokus prioritas merupakan bagian dari prioritas untuk mencapai sasaran strategis yang dapat lintas kementerian / lembaga; (iii) kegiatan prioritas yang merupakan kegiatan pokok (kegiatan yang mutlak harus ada) untuk mendapatkan keluaran dalam rangka mencapai hasil; dan d.) struktur manajemen kinerja, dimana akan diterapkan terbagi menjadi 2 (dua) bagian utama yaitu kinerja pada tingkat kabinet dan kinerja pada tingkat kementerian / lembaga. Arsitektur program yang direncanakan tersebut secara ilustrasi dapat digambarkan dalam diagram sebagai berikut :

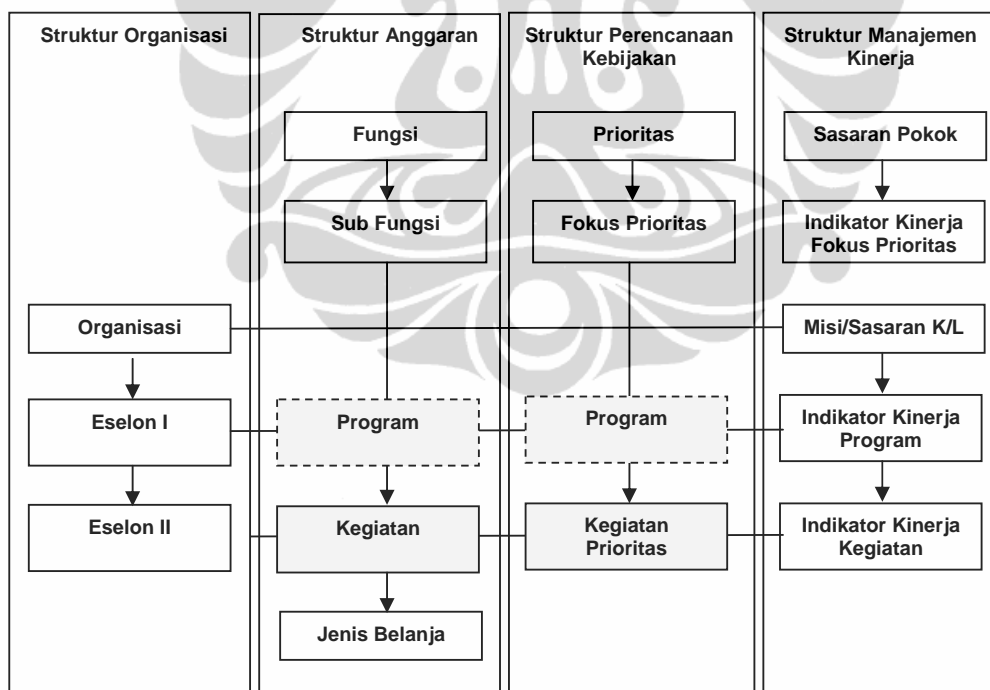


Diagram 17. Arsitektur program bagi Departemen

Berdasarkan arsitektur program diatas, restrukturisasi program dan kegiatan yang didengungkan oleh Departemen Keuangan dan Bappenas yang

paling utama adalah mengubah definisi uraian program dan uraian kegiatan dengan memasukkan / menambahkan unsur akuntabilitas / penanggung jawab dari setiap program maupun setiap kegiatan. Program didefinisikan sebagai instrumen kebijakan yang berisi kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh kementerian / lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran, dan / atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh kementerian / lembaga. Berdasarkan jenisnya, program tersebut adalah program teknis⁴⁵ dan program generik⁴⁶. Selanjutnya restrukturisasi kegiatan disini diilustrasikan sebagai bagian dari program yang dilaksanakan oleh satuan kerja setingkat eselon II yang terdiri dari sekumpulan tindakan penerahan sumber daya baik berupa personil (sumber daya manusia), barang modal termasuk peralatan dan teknologi, dana, dan/atau kombinasi dari beberapa atau semua jenis sumberdaya tersebut sebagai masukan (*input*) untuk menghasilkan keluaran (*output*) dalam bentuk barang/jasa. Berdasarkan jenisnya, kegiatan tersebut dapat berupa : a.) kegiatan prioritas nasional⁴⁷ dimana rumusannya telah ditetapkan dan ditambahkan kepada unit organisasi setingkat eselon II yang sesuai melaksanakannya dan memperhatikan kontribusi keluaran (*output*) kegiatan prioritas nasional terhadap hasil program pada tingkat unit organisasi setingkat eselon I; b.) kegiatan prioritas kementerian / lembaga⁴⁸; c.) kegiatan teknis non prioritas⁴⁹; dan d.) kegiatan generik⁵⁰. Hasil restrukturisasi program dan kegiatan secara umum mengacu pada 2 (dua) prinsip dasar yaitu 1.) prinsip akuntabilitas kinerja kabinet (perencanaan kebijakan / *policy planning*), dimana mencoba mengkaitkan keterkaitan yang jelas antara program dan kegiatan dengan upaya pencapaian sasaran pembangunan nasional sesuai dengan platform (agenda) kabinet / pemerintah. 2.) prinsip akuntabilitas kinerja organisasi (struktur organisasi dan struktur anggaran),

⁴⁵ Program-program yang menghasilkan pelayanan kepada kelompok sasaran /masyarakat (pelayanan eksternal) .

⁴⁶ Program-program yang digunakan oleh beberapa eselon I yang memiliki karakteristik sejenis untuk mendukung pelayanan aparatur dan / atau administrasi pemerintahan (pelayanan internal). Contoh Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur yang dapat dilaksanakan oleh seluruh kementerian / lembaga.

⁴⁷ Kegiatan-kegiatan dengan output spesifik dalam rangka pencapaian sasaran nasional, yang harus memenuhi kriteria : (1). Memiliki pengaruh yang besar / signifikan terhadap pencapaian sasaran pembangunan nasional; (2) merupakan kegiatan yang mendesak dan penting untuk segera dilaksanakan; (3) merupakan tugas dan tanggung jawab pemerintah untuk melaksanakannya; (4) memiliki ukuran kinerja yang spesifik, tegas dan terukur sehingga secara langsung dapat dipantau manfaatnya terhadap masyarakat; dan (5) realistik untuk dilaksanakan dan dapat diselesaikan sesuai dengan target jangka waktu yang telah ditetapkan.

⁴⁸ Kegiatan-kegiatan dengan ouput spesifik (khusus) dalam rangka pencapaian sasaran Kementerian Lembaga.

⁴⁹ Kegiatan-kegiatan dengan ouput spesifik dan mencerminkan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsi satuan kerja namun bukan termasuk kategori prioritas.

⁵⁰ Kegiatan yang digunakan oleh beberapa unit organisasi setingkat eselon II yang memiliki karakteristik sejenis.

dimana mencoba mengkaitkan secara jelas antara tugas pokok dan fungsi organisasi dengan struktur program dan kegiatan.

Hasil restrukturisasi program dan kegiatan di Departemen Keuangan menghasilkan perubahan baik uraian maupun komposisi jumlah dari program dan kegiatan, dimana yang semula sebanyak 13 (tiga belas) program yang digunakan secara bersama-sama oleh sejumlah unit organisasi atau unit organisasi tertentu (terilustrasi pada *diagram.11*) menjadi sebanyak 13 (tiga belas) program dengan uraian yang berbeda dari uraian program sebelumnya. Rincian dari ke 13 program baru tersebut terdiri dari 2 (dua) program dasar (masuk dalam kelompok program generik) yang digunakan oleh unit organisasi Sekretariat Jenderal, dan 11 (sebelas) program (masuk dalam kelompok program teknis) yang digunakan oleh 11 (sebelas) unit organisasi di lingkungan Departemen Keuangan. Hal ini ditempuh agar setiap program diketahui secara transparansi dan akuntabilitas baik mengenai capaian kinerja maupun penanggung jawab dari setiap program. Berikut diilustrasikan hasil restrukturisasi program baru di lingkungan Departemen Keuangan sebagaimana diagram dibawah ini:

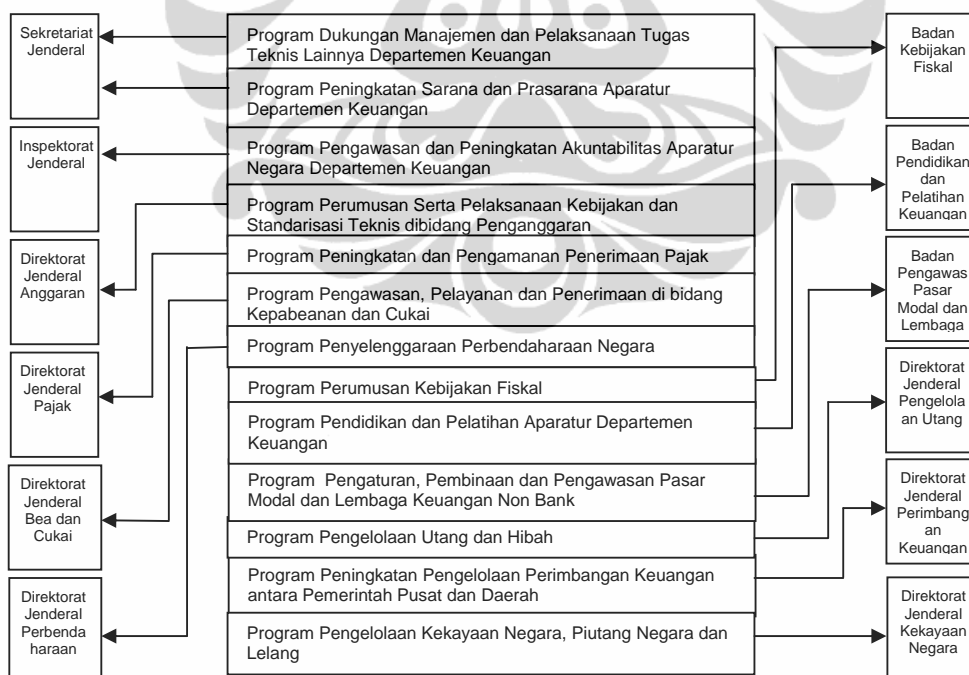


Diagram 18. Pembagian dan Kewenangan Program di Lingkungan Depkeu Hasil Restrukturisasi

Selanjutnya hasil restrukturisasi kegiatan di Departemen Keuangan mengubah baik komposisi maupun uraian kegiatan yang semula sebanyak 203 (dua ratus tiga) kegiatan (sebagaimana diilustrasikan dalam *diagram.12*) menjadi berjumlah 103 (seratus tiga) kegiatan disesuaikan dengan jumlah Biro/Direktorat/Badan/Pusat yang dipimpin oleh seorang Kepala Biro/Direktur/Kepala Badan/Kepala Pusat setingkat eselon II untuk masing-masing unit organisasi di lingkungan Departemen Keuangan. Tujuan dari restrukturisasi kegiatan tersebut masih sama dengan tujuan restrukturisasi program hanya diturunkan akuntabilitasnya kepada kinerja dan pertanggungjawaban yang diemban oleh masing-masing pimpinan setingkat eselon II. Secara rekapitulasi dapat diilustrasikan jumlah uraian program baru dan uraian kegiatan baru hasil restrukturisasi untuk setiap unit organisasi di lingkungan Departemen Keuangan sebagai berikut :

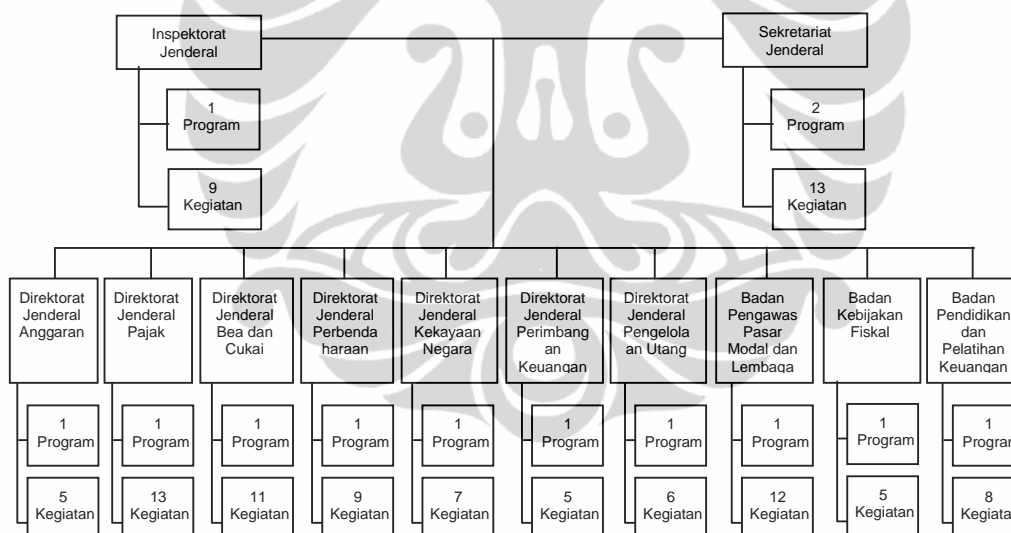


Diagram 19. Rekapitulasi Program dan Kegiatan Departemen Keuangan TA 2009 Hasil Restrukturisasi

Hasil restrukturisasi program dan kegiatan tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan perubahan format baru RKAKL yang saat ini juga telah dilakukan pengembangannya oleh Departemen Keuangan. Format RKA-KL merupakan suatu desain berupa rancang bangun yang dipakai sebagai alat bantu untuk memfasilitasi penerapan penganggaran berbasis kinerja dan kerangka

pembangunan jangka menengah dengan memberikan informasi yang terkait dengan perencanaan dan penganggaran. Pengembangan format baru RKAKL tersebut diharapkan dapat menyajikan informasi yang bersifat strategis, dengan mengedepankan informasi kinerja Organisasi pemerintah dan keterkaitan antara biaya, kegiatan, keluaran, program dan hasil yang jelas. Format formulir RKAKL yang lama sebanyak 13 (tiga belas) formulir sebagaimana telah diungkap pada *tabel.5* di atas, dalam pengembangannya saat ini akan dikurangi menjadi sebanyak 3 (tiga) formulir pada format baru. Rencana RKAKL format baru tersebut terdiri dari 2 (dua) tingkatan / level yaitu level kementerian / lembaga dan level unit organisasi, hal ini berbeda dengan format yang lama dimana masih terdapat 3 tingkatan / level yaitu termasuk tingkatan satuan kerja (satker) untuk hal-hal yang sangat rinci dan lebih detail. Informasi yang termuat dalam rencana format baru tersebut adalah informasi mengenai kinerja, belanja dan pendapatan, dimana pada 2 (dua) tingkatan tersebut menggambarkan pertemuan pendekatan *top-down* (kebijakan yang diambil pada tingkat pimpinan) dan pendekatan *bottom-up* (tindakan / kegiatan yang akan dilaksanakan oleh satker sesuai kebijakan yang telah ditetapkan pimpinan) beserta alokasi anggarannya. Berikut struktur rekapitulasi uraian dan penanggungjawab penyusunan format baru RKAKL tersebut sebagai berikut :

Tabel 9. Rekapitulasi Format Baru Formulir RKAKL

No	Kode	Informasi Pokok	Penyusun
1.	Formulir. 1	Rencana pencapaian sasaran strategis pada kementerian negara/ lembaga	Kementerian /lembaga
2.	Formulir. 2	Rencana pencapaian hasil (<i>outcome</i>) unit organisasi	Unit Organisasi
3	Formulir. 3	Rincian Biaya Pencapaian Hasil (<i>oucome</i>) unit organisasi	Unit Organisasi

Penyederhanaan formulir RKAKL tersebut diharapkan mampu menginformasikan keterkaitan antara kinerja yang diharapkan dan biaya untuk mencapai hasil kerjanya, sehingga baik lembaga legislatif sebagai lembaga pengambil kebijakan (*policy institution*) maupun lembaga eksekutif sebagai lembaga pelaksana kebijakan (*executing institution*) mampu membaca arah kebijakan secara lebih luas (makro strategis) antara perencanaan dan penganggarnya yang tertuang pada prioritas dan fokus prioritas.

Format formulir 1 dalam rencana RKAKL format baru merupakan formulir pada tingkatan kementerian / lembaga sebagai penyusun, yang memuat informasi diantaranya adalah : a.) visi dan misi; b.) sasaran strategis yang mencerminkan *outcome* kementerian / lembaga yang akan dicapai atas pelaksanaan misi kementerian / lembaga yang bersangkutan; c.) program-program yang dilaksanakan oleh unit organisasi di lingkungan kementerian / lembaga yang bersangkutan; d.) *outcome* (hasil) dari masing-masing program beserta indikator kinerja utama (IKU) program dan alokasi anggaran yang disediakan; e.) strategi pencapaian sasaran strategis; f.) alokasi anggaran untuk masing-masing program dan prakiraan maju (*forward estimate*) untuk 2 (dua) tahun dari tahun yang direncanakan; g.) target pendapatan kementerian / lembaga yang terinci dalam jenis pendapatan untuk 2 (dua) tahun dari tahun yang direncanakan.

Format formulir 2 dalam rencana RKAKL format baru merupakan formulir pada tingkatan unit organisasi (satu tingkat dibawah tingkatan kementerian / lembaga) yang memuat informasi diantaranya adalah : i.) hasil (*outcome*) program dan indikator kinerja utama program yang didukung sesuai dengan misi unit organisasi setingkat eselon I bersangkutan; ii.) rincian kegiatan, keluaran (*output*) beserta indikator kinerja kegiatan yang merupakan pendukung pencapaian *outcome* program; iii.) kegiatan yang didalamnya terdapat alokasi dana prioritas nasional, informasi terdapat pada salah satu indikator kinerja kegiatannya; iv.) alokasi anggaran masing-masing kegiatan serta prakiraan maju belanja (*forward estimate*) untuk 2 (dua) tahun dari tahun yang direncanakan; v.) strategi pencapaian hasil (*outcome*) program; vi.) informasi pendapatan untuk masing-masing kegiatan.

Selanjutnya format formulir 3 dalam rencana RKAKL format baru merupakan tingkatan unit organisasi (masih sama dengan tingkatan pada format formulir 2) yang memuat informasi diantaranya adalah : 1.) alokasi anggaran untuk setiap kegiatan yang dirinci menurut kelompok biaya, jenis belanja dan sumber dana; 2.) rekapitulasi kelompok biaya, jenis belanja dan sumber dana untuk unit organisasi; 3.) operasionalisasi pelaksanaan kegiatan yang mencerminkan implementasi program dan pencapaian *outcome*. Untuk lebih

jelasnya, ketiga format formulir⁵¹ dalam rencana RKAKL format baru tersebut dapat disajikan dalam *dokumen 11*, *dokumen 12* dan *dokumen 13* yang tertuang dalam Lampiran.

Prinsip dasar hasil restrukturisasi program dan kegiatan yang saat ini telah dicanangkan dan dikembangkan kepada 6 (enam) kementerian / lembaga adalah penyetaraan uraian program dan uraian kegiatan dengan tugas dan fungsi suatu unit organisasi setingkat eselon I dan eselon II sesuai struktur organisasi di 6 (enam) kementerian / lembaga tersebut. Hasil restrukturisasi program dan kegiatan yang disetarakan dengan struktur organisasi tersebut sampai dengan saat ini belum mempunyai dasar hukum (*legal basis*) dan nantinya apabila disetujui oleh semua pihak terkait maka secara analisis akan menimbulkan permasalahan baru, yaitu beragamnya uraian program dan uraian kegiatan sebagai akibat adanya peningkatan jumlah uraian program dan uraian kegiatan. Dengan adanya peningkatan uraian program dan uraian kegiatan tersebut meskipun secara akuntabilitas akan terlihat dengan jelas kinerja dan penanggung jawabnya dari setiap program dan kegiatan namun secara keseluruhan akan menciptakan keruwetan dan ketidaksederhanaan kinerja pemerintah secara keseluruhan.

Program dan kegiatan yang telah digunakan oleh seluruh kementerian negara / lembaga sampai dengan tahun anggaran 2009⁵² adalah sebanyak 221 (dua ratus dua puluh satu) uraian program dan sebanyak 1.867 (seribu delapan ratus enam puluh tujuh) uraian kegiatan, dengan adanya rencana restrukturisasi program dan kegiatan yang direncanakan untuk seluruh kementerian / lembaga tersebut maka penggunaan uraian program baru akan meningkat menjadi sebanyak 498 (empat ratus sembilan puluh delapan) uraian program (atau meningkat sebesar 125,33 %) sedangkan penggunaan uraian kegiatan baru menjadi sebanyak 2.708 (dua ribu tujuh ratus delapan) uraian kegiatan (atau meningkat sebesar 45,05%). Peningkatan uraian program dan kegiatan tersebut terjadi apabila dasar perhitungannya adalah mengasumsikan bahwa 1 (satu) uraian program mewakili 1 (satu) unit organisasi setingkat eselon I di masing-masing

⁵¹ Departemen Keuangan R.I dan Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2009, *Buku 4, Format Baru Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian /Lembaga (RKAKL)*.

⁵² Sesuai referensi dalam aplikasi RKAKL TA 2009 dalam sistem penganggaran yang dibuat oleh Direktorat Jenderal Anggaran, Depkeu, terdapat 250 (dua ratus lima puluh) uraian program dan 3.541 (tiga ribu empat ratus satu) uraian kegiatan, yang sebagian besar dapat digunakan oleh seluruh lintas kementerian/lembaga dan sebagian lainnya hanya untuk beberapa kementerian/ lembaga tertentu.

kementerian negara / lembaga yang dipimpin oleh pimpinan setingkat eselon I dan I (satu) uraian kegiatan mewakili I (satu) unit organisasi tertentu setingkat eselon II di masing-masing kementerian lembaga yang dipimpin oleh pimpinan setingkat eselon II. Pengasumsian perhitungan uraian program tersebut mengingat masing-masing kementerian / lembaga mempunyai tugas dan fungsi yang berbeda satu dengan lainnya maka diasumsikan pula akan mempunyai program yang berbeda-beda (kelompok program teknis), sedangkan untuk unit organisasi yang bersifat umum dan pendukung seperti Sekretariat Jenderal di kementerian/lembaga tertentu diasumsikan akan memakai program yang sama dengan Sekretariat Jenderal kementerian / lembaga lainnya (kelompok program generik), selanjutnya hal yang sama juga diasumsikan kepada perhitungan jumlah uraian kegiatan seluruh kementerian / lembaga dimana hasil restrukturisasi kegiatan disesuaikan antara jumlah unit organisasi setingkat eselon II dengan kegiatan-kegiatan berdasarkan jenisnya sebagaimana telah dijelaskan di atas. Secara rinci hasil restrukturisasi program dan kegiatan keseluruhan kementerian / lembaga apabila di sesuaikan dengan struktur organisasinya dapat diperlihatkan (diasumsikan) sebagai berikut :

Tabel 10. Analisa Jumlah Program dan Kegiatan Hasil Restrukturisasi

No	Kementerian / Lembaga	Jumlah*				Perkiraan Jumlah**	
		Unit Organisasi		Biro/Direktorat / Badan/Pusat		Program	Kegiatan
		Es. I a	Es. I b	Es. II a	Es. II b		
1	Kementerian Koordinator Bidang Polhukam	8	7	38	0	8	38
2	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian	7	6	34	0	7	34
3	Kementerian Koordinator Bidang Kesra	7	7	32	0	7	32
4	Departemen Dalam Negeri	12	5	72	5	12	72
5	Departemen Luar Negeri	11	4	53	3	11	53
6	Departemen Pertahanan	9	5	48	0	9	48
7	Departemen Hukum dan HAM	11	5	98	152	11	98
8	Departemen Keuangan	12	5	206	14	13	103
9	Departemen ESDM	8	5	41	1	8	41
10	Departemen Perindustrian	7	4	49	2	7	49
11	Departemen Perdagangan	8	0	48	1	8	48
12	Departemen Pertanian	12	4	73	32	13	71
13	Departemen Kehutanan	7	5	47	18	7	47
14	Departemen Perhubungan	8	5	55	21	8	55
15	Departemen Kelautan dan Perikanan	9	5	53	15	9	53
16	Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi	9	5	44	10	9	44
17	Departemen Pekerjaan Umum	8	5	48	20	9	44
18	Departemen Kesehatan	8	5	70	103	9	41
19	Departemen Pendidikan Nasional	7	96	544	24	8	32
20	Departemen Sosial	6	5	36	10	6	36
21	Departemen Agama	10	5	91	17	10	91
22	Departemen Kebudayaan dan Pariwisata	7	4	42	1	7	42
23	Departemen Komunikasi dan Informatika	7	5	42	3	7	42
24	Kementerian Negara Riset dan Teknologi	6	3	29	0	6	29
25	Kementerian Negara Koperasi dan UKM	8	5	38	0	8	38
26	Kementerian Negara Lingkungan Hidup	10	3	39	0	10	39
27	Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan	6	0	28	0	6	28
28	Kementerian Negara PAN	7	5	34	0	7	34
29	Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal	6	5	28	0	6	28
30	Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Bappenas	10	5	47	0	4	47
31	Kementerian Negara BUMN	7	5	25	0	7	25
32	Kementerian Negara Perumahan Rakyat	5	5	26	0	5	26
33	Kementerian Negara Pemuda dan Olah Raga	6	4	29	2	6	29
34	Kejaksaan Agung/Kejati/Kejari	7	6	65	45	7	65
35	Kepolisian Negara Republik Indonesia	9	17	65	309	9	65
36	Sekretariat Negara	16	5	56	0	16	56

37	Sekretariat Kabinet	5	5	15	0	5	15
38	Sekretariat Komisi Yudisial	1	0	5	0	1	5
39	Lembaga Administrasi Negara	7	0	19	0	7	19
40	Lembaga Sandi Negara	5	0	13	0	5	13
41	Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional	5	0	13	0	5	13
42	Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia	8	0	29	0	8	29
43	Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah	6	0	15	0	6	15
44	Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas)	6	0	21	0	6	21
45	Badan Kepegawaian Negara	8	0	44	0	8	44
46	Badan Pusat Statistik	8	0	57	0	8	57
47	Badan Standarisasi Nasional	5	0	10	0	5	10
48	Badan Pengawas Tenaga Nuklir	4	0	13	0	4	13
49	Badan Tenaga Nuklir Nasional	6	0	24	0	6	24
50	Badan Inteljen Negara	8	5	69	0	8	69
51	Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional	7	0	60	0	7	60
52	Badan Koordinasi Survey dan Pemetaan Nasional	5	0	12	0	5	12
53	Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan	6	0	55	0	6	55
54	Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi	8	0	31	0	8	31
55	Badan Koordinasi Penanaman Modal	9	0	27	0	9	27
56	Badan Pertanahan Nasional	7	0	66	0	7	66
57	Badan Pengawasan Obat dan Makanan	5	0	42	0	5	42
58	Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika	6	0	15	5	6	15
59	Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia	4	0	16	0	4	16
60	Badan Nasional Penanggulangan Bencana	5	0	20	0	5	20
61	Badan SAR Nasional	4	0	8	0	4	8
62	Arsip Nasional RI	5	0	10	0	5	10
63	Perpustakaan Nasional	4	0	10	1	4	10
64	Sekretariat Mahkamah Konstitusi	1	0	5	0	1	5
65	Sekretariat/Kepaniteraan Mahkamah Agung	7	0	46	67	7	46
66	Sekretariat Jenderal MPR – RI	1	1	7	0	1	7
67	Sekretariat Jenderal DPR – RI	6	0	15	0	6	15
68	Sekretariat Jenderal DPD – RI	1	1	9	0	1	9
69	Sekretariat Jenderal / Pelaksana BPK	12	5	68	0	12	68
70	Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden	0	0	2	0	0	2
71	Sekretariat KPU Pusat/Provinsi/Kab/Kota	1	1	41	7	1	41
72	Sekretariat Jenderal KOMNAS HAM	1	0	4	0	1	4
73	Sekretariat Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	1	0	0	0	1	0
74	Sekretariat Komisi Penyiaran Indonesia	0	0	1	0	0	1
75	Sekretariat Komisi Kejaksaan	0	0	1	0	0	1
76	Sekretariat Komisi Nasional HAM	1	0	4	0	1	4
77	Sekretariat Komisi Perlindungan Anak Indonesia	0	0	1	0	0	1
78	Sekretariat Komisi Kepolisian Nasional	0	0	1	0	0	1
79	Sekretariat PPATK	1	4	10	0	1	10
80	Sekretariat Komite Nasional Keselamatan Transportasi	0	0	0	0	0	0
81	Sekretariat Dewan Gula Nasional	0	0	0	0	0	0
82	Sekretariat Dewan Kelautan Indonesia	0	0	0	1	0	0
83	Sekretariat Dewan Pers	0	0	1	0	0	1
84	Sekretariat Dewan Riset Nasional	0	0	0	0	0	0
85	Sekretariat Dewan Energi Nasional	1	0	3	0	1	3
86	Sekretariat Dewan Ketahanan Nasional	5	5	17	0	5	17
87	Sekretariat Dewan Jaminan Sosial Nasional	0	0	1	0	0	1
88	Sekretariat Konsil Kedokteran Indonesia	0	0	1	0	0	1
89	Sekretariat Unit Kerja Presiden untuk Pengelola Program Reformasi	0	0	1	0	0	1
100	Sekretariat Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban	0	0	1	0	0	1
101	Sekretariat Korpri Pusat	0	0	4	0	0	4
102	Badan Narkotika Nasional	1	1	6	10	1	6
103	Badan Koordinasi Keamanan Laut	1	0	4	0	1	4
104	Badan Nasional Sertifikasi Profesi	0	0	1	0	0	1
105	Badan Pengatur Jalan Tol	0	0	1	0	0	1
106	Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum	0	0	1	0	0	1
107	LPP-RRRI	0	1	4	18	0	4
108	LPP-TVRI	0	1	5	14	0	5
	Jumlah	499	300	3.358	931	498	2.708

Keterangan :

*) Sumber : Deputi Bidang Kelembagaan, Kementerian PAN tahun 2009

**)Perkiraan jumlah yang diasumsikan bahwa 1 unit organisasi setingkat Es I = 1 program, 1 Unit Organisasi setingkat Es II = 1 kegiatan

Pendekatan rancangan restrukturisasi program dan kegiatan yang disesuaikan dengan struktur organisasi kementerian / lembaga mengakibatkan peningkatan jumlah program baru dan jumlah kegiatan baru yang tidak sedikit (hasil perhitungan diasumsikan) mengingat banyaknya struktur organisasi di negara Republik Indonesia yang mencapai 108 organisasi setingkat kementerian ataupun lembaga. Peningkatan tersebut secara langsung akan meningkatkan jumlah dan uraian sasaran-sasaran baru (indikator kinerja) yang lebih banyak dari

sasaran-sasaran sebelumnya. Dalam pelaksanaannya sampai dengan saat ini penentuan indikator kinerja saja masih menjadi kendala yang dihadapi oleh sebagian bahkan keseluruhan kementerian / lembaga karena ketidakjelasan dan kesimpangsiuran mengenai definisi dari indikator kinerja itu sendiri. Indikator kinerja didefinisikan⁵³ sebagai alat untuk mengukur pencapaian kinerja baik itu dampak (*impact*), hasil (*outcome*) atau keluaran (*ouput*). Adapun kriteria penyusunan indikator kinerja adalah dengan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut : 1.) *relevant*, dimana indikator terkait secara logis, serta realisasi tujuan dan sasaran strategis institusi; 2.) *well-defined*, dimana definisi dari indikator harus jelas dan tidak bermakna ganda sehingga mudah untuk dimengerti dan digunakan; 3.) *measurable*, dimana indikator yang digunakan diukur dengan skala penilaian tertentu yang disepakati, dapat berupa pengukuran secara kuantitas, kualitas atau harga; 4.) *appropriate*, dimana pemilihan indikator yang sesuai dengan upaya peningkatan pelayanan / kinerja; 5.) *reliable*, dimana indikator yang digunakan akurat dan dapat mengikuti perubahan tingkatan kinerja; 6.) *verifiable*, yang memungkinkan proses validasi dalam sistem yang digunakan untuk menghasilkan indikator; 7.) *cost effective*, dimana kegunaan indikator sebanding dengan biaya pengumpulan data. Secara akuntabilitas memang akan terlihat bahwa setiap sasaran (indikator kinerja) dari setiap program dan kegiatan akan terlihat pula kinerja berikut pendanaannya dalam mencapai target sasaran (target indikator kinerja⁵⁴) tersebut, namun demikian apabila kita memperhitungkan banyaknya program dan kegiatan yang disesuaikan dengan struktur organisasi di Republik Indonesia ini maka akan semakin banyak indikator kinerja program dan kegiatan yang harus sesuai dengan kriteria yang telah disebutkan diatas dan yang diantara satu indikator kinerja dengan indikator kinerja yang lainnya tidak boleh sama (karena sifat kekhususan pembentukan suatu program dan suatu kegiatan), dengan demikian akan terjadi kesulitan dalam pendefinisian indikator kinerja dan ketidakfokusan sasaran mengingat banyaknya jumlah sasaran program baru dan kegiatan baru. Pendekatan dan konsistensi rancangan restrukturisasi program

⁵³ Departemen Keuangan R.I dan Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2009, *Buku 1, Pedoman Restrukturisasi program dan kegiatan*

⁵⁴ Target kinerja menunjukkan sasaran kinerja yang spesifik yang akan dicapai oleh Kementerian / lembaga, program, kegiatan dalam periode waktu yang ditentukan, dengan mempertimbangkan kriteria-kriteria yaitu: *Specific, Measurable, Achievable, Relevant* dan *Time Bond* (SMART)

memang merupakan salah satu prinsip yang harus diterapkan dalam *performane budgeting*, namun demikian persoalan penyerderhanaan rancangan terhadap restrukturisasi program dan kegiatan agar lebih sederhana lagi setidaknya-tidaknya perlu dipikirkan kembali, sehingga sasaran (indikator kinerja) menjadi lebih sedikit dan lebih fokus terhadap prioritas-prioritas yang disesuaikan dengan *platform* Presiden terpilih. Ketidakkfokus sasaran sebagai akibat banyaknya jumlah program dan kegiatan (*activities*) secara diagram dapat diilustrasikan sebagai berikut :

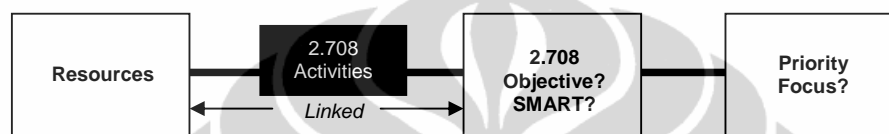


Diagram.20. Ketidakkfokus prioritas sebagai akibat peningkatan jumlah uraian aktivitas

Rancangan hasil restrukturisasi kegiatan yang direncanakan akan diimplementasikan kepada seluruh Kementerian Negara / Lembaga tersebut, dari sebanyak rancangan 2.708 kegiatan akan menghasilkan paling sedikit (minimal) 2.708 sasaran atau keluaran (apabila diasumsikan satu kegiatan paling sedikit menghasilkan satu keluaran), dimana satu sasaran dengan sasaran lainnya harus berbeda (mengingat fungsi suatu unit organisasi akan berbeda satu dengan lainnya) dan harus secara khusus (*specific*) merupakan hasil / penjabaran keberhasilan dari suatu unit organisasi di kementerian negara / lembaga tertentu. Hal ini akan menyebabkan keanekaragaman keluaran dari masing-masing kegiatan yang secara langsung juga harus bisa diukur (*measurable*) sehingga akan membutuhkan pendefinisian ukuran-ukuran yang akan lebih banyak dari jumlah sasaran itu sendiri, apabila dicontohkan ukuran dibagi dalam 3 (tiga) tingkatan pengukuran yaitu "berhasil", "kurang berhasil" dan "tidak berhasil", maka akan dibutuhkan 8.124 pendefinisian sasaran tentang apa dan bagaimana yang disebut berhasil, apa dan bagaimana yang disebut kurang berhasil, serta apa dan bagaimana yang disebut tidak berhasil. Uraian pendefinisian tersebut merupakan bentuk kesepakatan yang harus disepakati bersama antara pihak yang melaksanakan dan pihak-pihak yang akan melakukan pengukuran dan pengawasan.

Banyaknya aktivitas berdasarkan struktur organisasi akan menciptakan keragaman dan ketidakfokusan terhadap sasaran sebagaimana digambarkan diatas diperparah dengan adanya pembagian kewenangan pendanaan pada aktivitas itu sendiri, secara garis besar pendanaan aktivitas masih dibedakan dalam tiga bagian yaitu operasional, tugas fungsi dan prioritas nasional dimana bagian operasional merupakan kewenangan Departemen Keuangan sedangkan dua bagian lainnya merupakan kewenangan Bappenas. Dengan adanya pembagian kewenangan pendanaan tersebut sekali lagi akan sulit menghubungkan antara pencapaian kinerja dengan anggaran.

4.2.4. Pengukuran dan Evaluasi Kinerja

Hal yang diperlukan dan menjadi tantangan terbesar dalam pelaksanaan kebijakan penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian / lembaga melalui pendekatan penganggaran berbasis kinerja adalah penentuan indikator kinerja (*performance indicator*), pengukuran dan pengevaluasian kinerja⁵⁵ (*performance evaluation*) dari setiap program dan kegiatan. Sesuai dengan ketentuan, kementerian negara/lembaga diwajibkan⁵⁶ melaksanakan pengukuran kinerja, melakukan evaluasi kinerja kegiatan satuan kerja (satker) kementerian negara/lembaga setiap tahun berdasarkan sasaran dan/atau standar kinerja kegiatan yang telah ditetapkan sebagai umpan balik bagi penyusunan RKA-KL tahun berikutnya serta melakukan evaluasi kinerja program sekurang-kurangnya sekali dalam 5 (lima) tahun berdasarkan sasaran dan/atau standar kinerja yang telah ditetapkan.

Pengukuran kinerja yang dilakukan akan memberikan informasi tingkat pencapaian kinerja yang telah dilaksanakan, sedangkan evaluasi kinerja kegiatan merupakan salah satu alat analisa (*tools*) yang menghasilkan kesimpulan tingkat efisien dan efektivitas pencapaian sasaran sebagaimana tercantum dalam dokumen perencanaan dan penganggaran, yang hasilnya dapat digunakan sebagai bahan pengambilan keputusan dalam penyusunan rencana dan anggaran pada tahun yang

⁵⁵ Peraturan Pemerintah nomor 21 tahun 2004 tentang penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian / lembaga pasal 7 ayat 2

⁵⁶ PP nomor 21 thn 2004 pasal 8

akan datang. Dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja, pengukuran kinerja kegiatan yang dicanangkan merupakan sebuah proses penilaian kemajuan pelaksanaan kegiatan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan termasuk informasi atas efisiensi penggunaan sumberdaya dan efektivitas pencapaian sasaran. Pengukuran kinerja merupakan sebuah alat (*tools*) agar menghasilkan suatu manajemen yang lebih efisien dan terjadi peningkatan. Pengukuran kinerja kegiatan akan menyediakan informasi bagi kementerian / lembaga untuk menilai⁵⁷ diantaranya adalah: a.) pencapaian atas sasaran program yang telah ditetapkan; b.) identifikasi dan analisis kelemahan program/ kegiatan; c.) dan tindakan yang tepat untuk meningkatkan kinerja. Selanjutnya evaluasi kinerja kegiatan merupakan proses penilaian terhadap pencapaian tujuan dan pengungkapan kendala baik pada saat penyusunan maupun pada saat implementasi kebijakan untuk memberikan umpan balik (*feedback*) bagi peningkatan kualitas kinerja kebijakan dari sisi efisiensi dan efektivitas. Evaluasi kinerja kegiatan yang dicanangkan dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja meliputi (i) evaluasi efisiensi tingkat kehematan pemanfaatan sumber daya (*input*), yang dilakukan melalui perbandingan realisasi dan rencana pemanfaatan sumber daya pada setiap jenis kegiatan / sub kegiatan; dan (ii) evaluasi ketepatan hasil, yang dilakukan melalui perbandingan hasil (*output*) dengan target rencana. Manfaat dari rencana pengukuran dan evaluasi kinerja dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja tersebut adalah: 1.) membantu untuk mempersiapkan laporan kinerja dalam waktu singkat; 2.) mengetahui kekurangan-kekurangan yang perlu diperbaiki dan menjaga kinerja yang sudah baik; 3.) sebagai dasar (informasi) yang penting untuk melakukan evaluasi program; 4.) sebagai bahan masukan / rekomendasi kebijakan selanjutnya; dan 5.) sebagai dasar untuk melakukan monitoring dan evaluasi selanjutnya.

Sampai dengan saat ini Kementerian Negara / Lembaga berkewajiban membuat tiga laporan terkait dengan pelaporan keuangan dan kinerja pemerintah yaitu 1.) Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah berdasarkan Instruksi Presiden nomor 7 tahun 1999 tentang akuntansi kinerja instansi pemerintah; 2.) Laporan Keuangan dan Kinerja sesuai Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 2006

⁵⁷ Departemen Keuangan R.I dan Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2009, *Buku 2, Pedoman Penganggaran Berbasis Kinerja*.

tentang pelaporan keuangan dan kinerja instansi Pemerintah; 3) Laporan Pemantauan pelaksanaan program dan kegiatan sesuai Peraturan Pemerintah nomor 39 tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan.

Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) merupakan alat untuk melaksanakan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, dimana sistem yang terbentuk bertujuan untuk mendorong terciptanya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sebagai salah satu prasyarat terciptanya pemerintah yang baik dan terpercaya. Sedangkan sasaran dari sistem tersebut adalah: a.) menjadikan instansi pemerintah yang akuntabel sehingga dapat beroperasi secara efisien, efektif dan responsif terhadap aspirasi masyarakat dan lingkungannya; b.) terwujudnya transparansi instansi pemerintah; c.) terwujudnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan nasional; d.) terpeliharanya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Dalam Inpres tersebut juga menentukan bahwa setiap instansi pemerintah sampai dengan unit organisasi setingkat eselon II per tanggal 30 September 1999 sudah harus mempunyai perencanaan strategik⁵⁸ yang berisi visi, misi, tujuan / sasaran, dan program yang realistis dan mengantisipasi masa depan yang diinginkan dan dapat dicapai. Mulai akhir tahun anggaran 2000/2001, setiap instansi pemerintah sudah diharuskan mempunyai LAKIP dan menyampaikannya kepada Presiden dan salinannya kepada Kepala Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dengan menggunakan pedoman penyusunan sistem akuntabilitas kinerja.

Laporan kinerja dan keuangan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 8 tersebut adalah pelaporan yang sebagai bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara / daerah selama suatu periode tertentu dan sebagai ikhtisar yang menjelaskan secara ringkas dan lengkap tentang capaian kinerja yang disusun berdasarkan rencana kerja yang ditetapkan dalam rangka pelaksanaan APBN / APBD. Laporan tersebut selambat-lambatnya harus dilaporkan oleh Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran sebagai pertanggungjawaban pelaksanaan APBN pada Kementerian Negara/Lembaga

⁵⁸ Perencanaan strategik merupakan suatu proses yang berorientasi pada hasil yang ingin dicapai selama kurun waktu 1 (satu) sampai dengan 5 (lima) tahun dengan memperhitungkan potensi, peluang, dan kendala yang ada dan atau yang timbul.

yang bersangkutan dan menyampaikannya kepada Presiden melalui Menteri Keuangan yang paling lambat 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Selanjutnya laporan pemantauan pelaksanaan program dan kegiatan sebagaimana diatur dalam PP nomor 39 tersebut adalah laporan pemantauan yang dilakukan oleh kementerian negara / lembaga yang meliputi pemantauan pelaksanaan Rencana Kerja Kementerian Lembaga (Renja-KL) yang meliputi pelaksanaan program dan kegiatan sesuai dengan tugas dan kewenangan yang dimiliki masing-masing kementerian lembaga. Laporan tersebut dilaporkan triwulanan kepada Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional / Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri.

Secara garis besar, pelaporan yang wajib dilaporkan oleh kementerian lembaga adalah untuk mengukur dan mengevaluasi atas keuangan dan kinerja yang dilakukan oleh kementerian lembaga sesuai dengan tugas dan kewenangannya, namun demikian hal tersebut nampaknya belum berjalan sampai dengan saat ini, karena dalam pelaksanaannya penentuan indikator kinerja, pengukurannya serta pengevaluasian kinerja masih menjadi kendala yang dihadapi oleh sebagian bahkan hampir keseluruhan kementerian / lembaga. Hal tersebut disinyalir karena ketidak jelasan dan kesimpang siuran mengenai definisi dari uraian dan indikator kinerja itu sendiri. Dua laporan dari ketiga pelaporan tersebut diatas masih membedakan antara kewenangan Menteri Keuangan dan Bappenas, yang sama-sama mempunyai dasar hukum yang kuat, dimana secara eksplisit masih menggambarkan secara jelas bahwa kewenangan pelaksanaan kinerja atas program dan kegiatan yang berhubungan dengan rencana pembangunan (investasi pemerintah) merupakan kewenangan Bappenas. Hal ini secara langsung akan menyulitkan pelaksanaan pengukuran dan pengevaluasian kinerja itu sendiri yang mencoba dihubungkan dengan penganggarannya, secara diagram dapat digambarkan sebagai berikut :

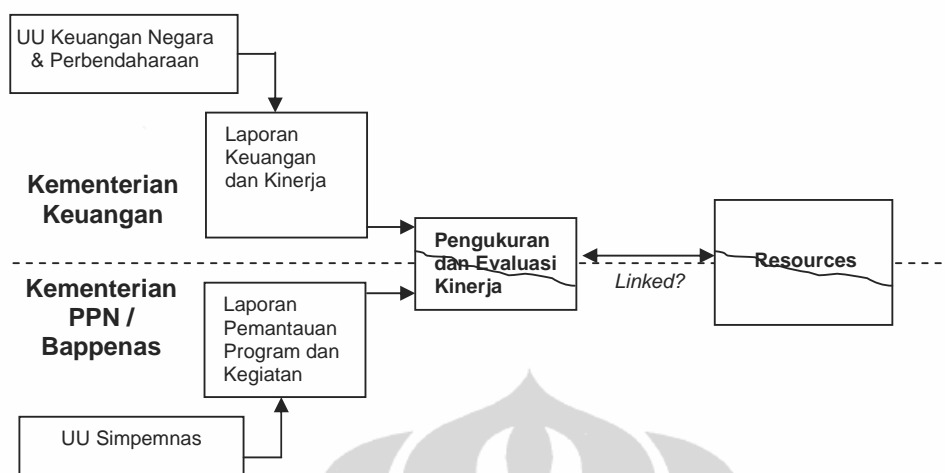


Diagram 21. Pengukuran dan Evaluasi Kinerja berdasarkan kewenangan

Ketidakjelasan atau ketidakmampuan pendefinisian uraian maupun sasaran dari indikator kinerja seperti yang telah diungkap sebelumnya menyebabkan pengukuran dan pengevaluasian kinerja yang dilakukan oleh lembaga pengawas di dalam ataupun di luar kementerian negara / lembaga (baik inspektorat atau badan pengawas lainnya) saat ini masih berkisar kepada pengukuran dan evaluasi atas apa yang dibelanjakan (evaluasi terhadap *input based*) dan hanya pada permasalahan keuangan bukan kepada atas apa yang dihasilkan (*performance based*). Sebagai contoh nyata evaluasi yang dilakukan terhadap kegiatan peningkatan kualitas teknis bagi sebagian pegawai di salah satu kementerian / lembaga adalah evaluasi hanya terhadap dana yang dibelanjakan untuk keperluan honorarium, keperluan bahan atau barang, dan keperluan-keperluan lainnya dibandingkan atau disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan baik mengenai besaran honorarium yang dapat dibayarkan, cara pembelanjanya ataupun ketentuan lain yang bersifat administratif, sedangkan pengukuran dan evaluasi terhadap pegawai yang ditingkatkan kualitasnya dan bahkan kepada kinerja si pembuat / pelaksana kegiatan sama sekali tidak atau belum dilaksanakan. Pengukuran dan evaluasi kinerja tidak dapat dilakukan disamping karena pendefinisian kinerja yang masih menjadi kendala juga belum ada alat atau analisis yang dipakai sebagai alat untuk mengukur dan mengevaluasi kinerja itu sendiri. Alat analisis merupakan syarat mutlak diperlukan agar pelaksanaan

penganggaran berbasis kinerja dapat dilakukan, di beberapa negara sistem analisa atas kinerja dikembangkan terlebih dahulu sebelum pelaksanaan atas sistem penganggaran berbasis kinerja itu sendiri, berikut perbandingan peralatan (*tools*) analisis yang dikembangkan oleh negara-negara yang menerapkan penganggaran berbasis kinerja dalam sistem penganggarnya :

Tabel 11. Ragam Analisis dalam pengukuran dan evaluasi Kinerja

Uraian	Negara				
	Indonesia	Amerika	Korea	Australia	Denmark
Tools Evaluasi Kinerja	Masih dirancang Efisiensi tingkat kehematan pemanfaatan sumberdaya dan Efektivitas ketepatan hasil	<i>Program Assessment Rating Tool (PART)</i>	<i>Self Assessment of The Budgetary Programme / SABP</i> (berbasis PART dengan sedikit modifikasi)	<i>Performance Evaluation</i> yang menghubungkan antara capaian dan target dalam <i>performance agreement</i>	<i>Performance Evaluation</i> yang menghubungkan antara capaian dan target dalam <i>performance contract</i>

Dengan alat analisis yang telah ditentukan dan disepakati bersama seperti yang dilaksanakan di negara-negara contoh di atas, diharapkan hasil dari analisis atas pengukuran dan pengevaluasian kinerja tersebut menjadi bagian yang tidak terpisahkan dan masuk dalam siklus proses penganggaran, dengan demikian keterkaitan hubungan antara pengalokasian sumber dana (*resources*) melalui penganggaran dengan pencapaian kinerja (*performance*) menjadi suatu dasar basis (*based*) menjadi jelas (*clear*) dan berkesinambungan (*continues*).