

DUPLIKASI SISTEM MONITORING DAN EVALUASI BELANJA KEMENTERIAN/LEMBAGA

Irwan Suliantoro
Politeknik Keuangan Negara STAN
Email: irwans@pknstan.ac.id

ARTICLE INFORMATION

Diterima Pertama
19 Oktober 2020

Dinyatakan Diterima
18 Desember 2020

KATA KUNCI:
Monitoring, Evaluasi, Belanja K/L

KLASIFIKASI JEL:
H69, H77

ABSTRACT

There are several monitoring and evaluation systems (applications) of line ministries expenditures that are similar in function, namely: Budget Implementation Review (by DG Treasury), Spending Review (by DG Treasury), Budget Performance Evaluation (by DG Budget), and eMonev (by Bappenas). The implementation of these various systems caused several problems, including 1) the Satker experienced difficulties in filling in data on performance and budget realization at the component level; 2) the Satker fills data with a relatively large number of data variations; 3) There is duplication of work that causes bureaucratic inefficiency. The main solution to this problem is system integration. However, this is very difficult to do because it involves the Duties and Functions of different units. One solution that can be considered is system integration, but in a limited scope.
Keyword: Monitoring, Evaluation, Line Ministries Spending

ABSTRAK

Terdapat beberapa sistem (aplikasi) monitoring dan evaluasi belanja Kementerian/Lembaga yang secara fungsi mempunyai kemiripan, yaitu: Reviu Pelaksanaan Anggaran (oleh Ditjen Perbendaharaan), Spending Review (oleh Ditjen Perbendaharaan), Evaluasi Kinerja Anggaran (oleh Ditjen Anggaran), dan eMonev (oleh Bappenas). Implementasi berbagai sistem tersebut menimbulkan beberapa permasalahan, antara lain 1) Satker mengalami kesulitan dalam mengisi data capaian kinerja dan realisasi anggaran pada level komponen; 2) Satker mengisi/menginput data dengan variasi data yang relatif cukup banyak; 3) Terdapat duplikasi pekerjaan yang menimbulkan inefisiensi birokrasi. Solusi utama terhadap permasalahan tersebut adalah integrasi sistem. Namun hal ini sangat sulit dilakukan karena menyangkut Tugas dan Fungsi dari unit yang berbeda. Salah satu solusi yang dapat dipertimbangkan yaitu integrasi sistem namun dalam lingkup yang terbatas.
Kata Kunci: Monitoring, Evaluasi, Belanja Kementerian/Lembaga

1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Secara konsep, monitoring dan evaluasi (Monev) adalah dua hal yang berbeda, namun keduanya saling mempunyai keterkaitan. Monitoring merupakan fungsi berkelanjutan yang menggunakan pengumpulan data sistematis tentang indikator tertentu untuk menyediakan pihak manajemen mengenai indikasi sejauh mana pencapaian tujuan dan kemajuan dalam penggunaan dana (sumber daya) yang dialokasikan (Casley & Kumar, 1987). Sedang evaluasi merupakan proses pengumpulan dan analisis informasi secara sistematis untuk memberikan umpan balik yang relevan dalam perumusan kebijakan (Rubio, 2011).

Perbedaan antara monitoring dan evaluasi dapat dilihat dari sisi waktu, pihak yang terlibat, dan tujuannya. Dari sisi waktu, monitoring dilakukan secara terus menerus sedangkan evaluasi dilakukan pada akhir kegiatan/proyek. Dari sisi pihak yang terlibat, monitoring dilakukan oleh pihak internal (manajemen) sedang evaluasi dilakukan oleh pihak internal dan eksternal. Dari sisi tujuannya, monitoring bertujuan untuk memastikan bahwa kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan rencana dan mengidentifikasi masalah yang timbul agar langsung dapat diatasi. Evaluasi bertujuan untuk mendapatkan informasi, pelajaran, dan pengalaman terkait pengelolaan kegiatan/proyek sebagai umpan balik bagi perencanaan selanjutnya.

Sejarah Monev belanja Kementerian/Lembaga (K/L) di Indonesia telah berjalan cukup lama. Sejarah dan tantangan reformasi sistem Monev di Indonesia terefleksikan pada artikel The World Bank PREM Notes yang berjudul *Using M&E to Support Performance Based Planning and Budgeting in Indonesia* (Ahern et al, 2012). Selama periode reformasi dan desentralisasi pasca-2000, pengembangan sistem Monev sebagian besar didorong oleh peraturan dan keputusan yang dikeluarkan oleh berbagai badan/lembaga koordinasi pusat. Peraturan dan keputusan baru dibuat dengan langkah cepat, sehingga terkadang menciptakan masalah dalam hal harmonisasi dengan peraturan yang dikeluarkan oleh K/L lain. Perkembangan penting terjadi pada tahun 2003 ketika Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara diundangkan dimana penyusunan anggaran harus berdasarkan pada kinerja. Hal ini memberikan dasar bagi perlunya kelembagaan Monev bagi kebutuhan penilaian kinerja.

Pada tahun 2006, Bappenas menginisiasi Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 yang mengamanatkan K/L melakukan pengumpulan data (pelaporan) pada setiap program pembangunan nasional secara triwulanan. Implementasi peraturan

tersebut mengalami kesulitan dimana pengumpulan data tidak terkait dengan anggaran atau proses perencanaan. Masalah lain adalah bahwa peraturan tersebut mensyaratkan bahwa pelaporan dilakukan setiap triwulan pada lebih dari 24.000 satker yang membebani semua pihak yang terlibat dan mengakibatkan banyak informasi yang dilaporkan disalin dari laporan lain.

Selanjutnya, guna meningkatkan sistem pemantauan anggaran, Kementerian Keuangan membentuk unit Monev internal. Unit ini telah mengembangkan peraturan baru yang mengumpulkan informasi tentang implementasi anggaran dan menilai hasil intervensi program. Sistem Monev tersebut masih dalam tahap pengembangan dan mengalami sejumlah tantangan, termasuk kebutuhan untuk menyelesaikan bagaimana informasi tersebut akan digunakan dalam siklus penganggaran.

Salah satu tantangan paling signifikan dalam reformasi sistem Monev di Indonesia adalah menciptakan insentif yang kuat dalam pelaksanaan Monev, dan agar temuan-temuan yang ada digunakan dalam pengambilan keputusan. Informasi Monev hanya memiliki nilai (manfaat) jika dapat diandalkan dan dapat digunakan. Tantangan lainnya adalah banyaknya aktor yang terlibat. Koordinasi proses perencanaan dan penganggaran dilakukan oleh Bappenas dan Kementerian Keuangan, sementara K/L memiliki peran aktif. Aktor-aktor tersebut telah mengembangkan sendiri proses Monev untuk memenuhi kebutuhan terhadap informasi. Selain itu, terdapat peraturan yang tumpang tindih untuk mengumpulkan data dari K/L dan instansi di bawahnya. Hal ini menimbulkan kekhawatiran tentang kualitas data, beban pelaporan, permintaan informasi yang berlebihan, kesenjangan informasi, akses ke informasi, dan koordinasi kebijakan Monev secara keseluruhan.

Di lain pihak, K/L diharuskan untuk menyediakan beberapa laporan monitoring kepada kementerian koordinator. Masing-masing K/L memiliki sistem monitoring internal untuk mengumpulkan informasi terkait pengeluaran anggaran dan implementasi program. Setiap K/L memiliki format pelaporan unik berdasarkan sistem pemantauan internal program tertentu. Biaya untuk menyusun dan mengelola laporan rutin menjadi semakin meningkat.

Pengembangan sistem Monev telah berlangsung selama beberapa waktu, tetapi masih baru dalam tahap awal. Pertimbangan penting yang membimbing upaya saat ini adalah kebutuhan insentif yang kuat untuk mengembangkan dan mempertahankan sistem yang efektif. Pemerintah mengakui kebutuhan sistem Monev yang lebih baik untuk mendukung kualitas belanja yang lebih tinggi, memperkuat akuntabilitas, dan meningkatkan

kemampuan anggaran untuk merespons potensi tantangan fiskal di masa depan. Bappenas dan Kementerian Keuangan diminta untuk menyediakan informasi Monev yang mendukung perencanaan, anggaran, dan siklus pelaporan tahunan secara terintegrasi (Ahern *et al*, 2012).

Terkait Monev terhadap belanja Kementerian/Lembaga (K/L), saat ini, terdapat beberapa sistem (aplikasi) Monev yang secara fungsi mempunyai kemiripan, yaitu: *Reviu Pelaksanaan Anggaran* (Ditjen Perbendaharaan), *Spending Review* (Ditjen Perbendaharaan), *Evaluasi Kinerja Anggaran* (Ditjen Anggaran), dan *eMonev* (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas). *Reviu Pelaksanaan Anggaran* adalah *reviu* atas pelaksanaan anggaran untuk menggambarkan kinerja pelaksanaan anggaran baik di tingkat wilayah maupun di tingkat pusat (nasional). *Spending Review* merupakan *reviu* atas belanja pemerintah pusat dari sisi *value for money* (kualitas belanja) yang ditujukan untuk memberikan masukan dalam perumusan kebijakan penganggaran dalam rangka peningkatan kualitas belanja pemerintah. *Evaluasi Kinerja Anggaran* adalah proses untuk melakukan pengukuran, penilaian, dan analisis atas kinerja anggaran tahun anggaran berjalan dan tahun anggaran sebelumnya untuk menyusun rekomendasi dalam rangka peningkatan kinerja anggaran. *EMonev* merupakan sistem (aplikasi) pada Bappenas yang digunakan untuk melakukan pelaporan data realisasi hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah yang akan dibahas yaitu:

1. Apa perbedaan dan persamaan antara *Reviu Pelaksanaan Anggaran*, *Spending Review*, *Evaluasi Kinerja Anggaran*, dan *eMonev*? (ditinjau dari aspek tujuan, variabel, subjek/aktor, objek, aktivitas satker, waktu pelaksanaan, *output* laporan, dan aplikasi pendukung)
2. Apa permasalahan yang dihadapi ketika unit eselon 1 dan satker diwajibkan melakukan Monev dengan berbagai sistem yang ada?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan penelitian yang akan dicapai yaitu:

1. Mengetahui perbedaan dan persamaan antara *Reviu Pelaksanaan Anggaran*, *Spending Review*, *Evaluasi Kinerja Anggaran*, dan *eMonev* (ditinjau dari aspek tujuan, variabel, subjek/aktor, objek, aktivitas satker, waktu pelaksanaan, *output* laporan, dan aplikasi pendukung).

2. Mengetahui permasalahan yang dihadapi ketika unit eselon 1 dan satker diwajibkan melakukan Monev dengan berbagai sistem yang ada.

2. KERANGKA TEORI

2.1 *Reviu Pelaksanaan Anggaran*

Reviu Pelaksanaan Anggaran merupakan bagian *Monev Pelaksanaan Anggaran*. *Monev Pelaksanaan Anggaran* mencakup *Reviu Pelaksanaan Anggaran* dan *Spending Review*. *Monev Pelaksanaan Anggaran Belanja K/L* merupakan rangkaian aktivitas terintegrasi dalam rangka mereviu, memantau dan mengevaluasi pelaksanaan anggaran belanja pada K/L (Peraturan Menteri Keuangan Nomor 195/PMK.05/2018). *Reviu Pelaksanaan Anggaran* adalah *reviu* atas pelaksanaan anggaran untuk menggambarkan kinerja pelaksanaan anggaran baik di tingkat wilayah maupun di tingkat pusat (nasional). *Spending Review* merupakan *reviu* atas belanja pemerintah pusat dari sisi *value for money* (kualitas belanja) yang ditujukan untuk memberikan masukan dalam perumusan kebijakan penganggaran dalam rangka peningkatan kualitas belanja pemerintah.

Monev Pelaksanaan Anggaran dilaksanakan secara berkala dan komprehensif sesuai dengan periode aktivitasnya sepanjang siklus pelaksanaan anggaran setelah pengesahan dokumen anggaran yang meliputi pembuatan komitmen, penyerahan barang/jasa, pengujian tagihan dan persetujuan pembayaran, serta pencairan dana. *Monev Pelaksanaan Anggaran* bertujuan untuk : 1) menjamin efektivitas pelaksanaan anggaran agar tujuan/sasaran program, kegiatan, *output* belanja dapat terlaksana dan tercapai sesuai dengan rencana yang ditetapkan dalam dokumen pelaksanaan anggaran; 2) menjamin efisiensi pelaksanaan anggaran agar tujuan/sasaran program, kegiatan, *output* belanja yang telah ditetapkan dapat terlaksana dan tercapai dengan penggunaan *input* yang seminimal mungkin; 3) menjamin kepatuhan terhadap regulasi pelaksanaan anggaran.

Ruang Lingkup *Monev Pelaksanaan Anggaran* mencakup *Monev Pelaksanaan Anggaran Belanja K/L* yang dilakukan oleh Ditjen Perbendaharaan (yaitu oleh KPPN, Kanwil Ditjen Perbendaharaan, dan Direktorat Pelaksanaan Anggaran) dan *Monev Pelaksanaan Anggaran Belanja K/L* yang dilakukan oleh K/L selaku Pengguna Anggaran. Hasil *Monev Pelaksanaan Anggaran* yang dilakukan oleh Ditjen Perbendaharaan digunakan untuk : 1) evaluasi kinerja pelaksanaan anggaran (melalui pengukuran Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran); 2) pengendalian belanja negara (melalui perumusan kebijakan penyerapan anggaran dan pengelolaan kas); dan 3) peningkatan efisiensi anggaran belanja. Sedangkan hasil *Monev Pelaksanaan Anggaran* yang dilakukan oleh Ditjen Perbendaharaan dan yang dilakukan oleh

K/L, digunakan oleh K/L untuk: 1) peningkatan efektivitas pencapaian kinerja (diwujudkan dalam bentuk analisis kinerja penyerapan dan capaian *output*); 2) perbaikan tata kelola penggunaan anggaran (diwujudkan dalam bentuk analisis kinerja pengelolaan keuangan satker); dan 3) penilaian kinerja pelaksanaan anggaran pada satker (diwujudkan dalam bentuk perbandingan nilai kualitas kinerja antar unit organisasi berdasarkan Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran).

Adapun rangkaian aktivitas Monev Pelaksanaan Anggaran mencakup:

- Reviu belanja, merupakan reviu atas belanja pemerintah pusat dari sisi *value for money* (kualitas belanja) yang ditujukan untuk memberikan masukan dalam perumusan kebijakan penganggaran. Reviu belanja dilakukan oleh Kanwil Ditjen Perbendaharaan dan Direktorat Pelaksanaan Anggaran. Reviu Belanja dapat bersifat umum dan bersifat tematik. Reviu belanja yang bersifat umum dilakukan pada awal tahun terhadap seluruh sektor atau K/L dalam mengidentifikasi potensi penghematan anggaran dan penyediaan ruang fiskal dalam Belanja K/L. Reviu belanja yang bersifat tematik dilaksanakan secara insidental dalam menindaklanjuti instruksi pimpinan atau isu/permasalahan khusus dan fokus pada suatu tema atau K/L tertentu. Laporan reviu belanja (yang bersifat umum) dituangkan dalam dokumen *Spending Review*.
- Pemantauan dan evaluasi kinerja, merupakan proses pemantauan dan penilaian terhadap pelaksanaan belanja K/L baik di tingkat wilayah maupun di tingkat pusat (nasional). Pemantauan dan evaluasi kinerja (Reviu Pelaksanaan Anggaran) dilakukan oleh KPPN, Kanwil Ditjen Perbendaharaan, dan Direktorat Pelaksanaan Anggaran yang dilaksanakan secara terus-menerus dan berkesinambungan. Proses pemantauan dilakukan dengan mengidentifikasi kendala/masalah dan memberikan rekomendasi dalam penyelesaian masalah, sedangkan proses penilaian dilakukan dengan mengukur Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran (IKPA). Laporan hasil pemantauan dan evaluasi kinerja dituangkan dalam dokumen Reviu Pelaksanaan Anggaran.
- Pembinaan dan pengendalian pelaksanaan anggaran, dilaksanakan dengan melibatkan satker dalam bentuk koordinasi dan konfirmasi untuk memastikan validitas data dan informasi, serta menjamin kualitas hasil pembinaan dan pengendalian pelaksanaan anggaran. Pembinaan dan pengendalian pelaksanaan anggaran dilakukan oleh KPPN, Kanwil Ditjen Perbendaharaan, dan Direktorat Pelaksanaan Anggaran yang dilaksanakan secara terus-menerus dan berkesinambungan. Koordinasi/konfirmasi dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung

(surat resmi atau media elektronik). Koordinasi/konfirmasi secara langsung dilakukan melalui tatap muka atau pertemuan dengan pihak satker dalam forum Evaluasi Pelaksanaan Anggaran (EPA). Lapornya dituangkan dalam Laporan Pembinaan dan Pengendalian Pelaksanaan Anggaran.

- Telaah makro pelaksanaan anggaran, dilakukan dengan menyusun kajian/analisis yang diarahkan untuk peningkatan kredibilitas/kesinambungan fiskal, dan efektivitas kebijakan fiskal terhadap pencapaian tujuan makro ekonomi pada konteks regional. Telaah makro pelaksanaan anggaran dilakukan oleh Kanwil Ditjen Perbendaharaan dan Direktorat Pelaksanaan Anggaran yang dilaksanakan secara triwulanan, semesteran, dan tahunan. Laporan telaah makro pelaksanaan anggaran dituangkan dalam Kajian Fiskal Regional.

Kewenangan Monev Pelaksanaan Anggaran oleh Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran dilaksanakan oleh satker, Unit Eselon I, dan oleh K/L yang dilakukan melalui aktivitas sebagai berikut:

- Reviu, dilaksanakan setiap triwulan dengan melakukan penilaian kesesuaian dan keselarasan terkait rencana pelaksanaan kegiatan, rencana penarikan dana, penyerapan anggaran, capaian kinerja.
- Pemantauan, dilaksanakan sepanjang tahun dengan melakukan pemantauan data pelaksanaan belanja dan mengidentifikasi permasalahan yang (akan) timbul pada tahun anggaran berjalan.
- Evaluasi, dilaksanakan secara triwulanan dan dilakukan dengan memberikan penilaian terhadap pelaksanaan anggaran dengan melihat aspek kesesuaian dengan perencanaan, kepatuhan terhadap regulasi, efisiensi pelaksanaan anggaran, efektivitas pelaksanaan anggaran, melakukan identifikasi kendala/masalah, dan memberikan rekomendasi penyelesaian kendala/masalah dalam anggaran belanja K/L.

Dokumen Reviu Pelaksanaan Anggaran merupakan Laporan hasil pemantauan dan evaluasi kinerja pelaksanaan anggaran. Pemantauan dan evaluasi kinerja pelaksanaan belanja (untuk selanjutnya disebut Reviu Pelaksanaan Anggaran) dilakukan untuk :

- Mengetahui kesiapan pelaksanaan anggaran.
- Mengidentifikasi permasalahan yang (akan) timbul.
- Memastikan pencapaian kemajuan dan hasil dalam pelaksanaan anggaran belanja.

Reviu Pelaksanaan Belanja dapat dilaksanakan dengan melibatkan satker dalam bentuk koordinasi dan konfirmasi untuk memastikan validitas data dan informasi, serta menjamin kualitas hasil pembinaan dan pengendalian pelaksanaan anggaran. Adapun mekanisme pemantauan dan evaluasi kinerja dilakukan dengan:

- Mengamati perkembangan pelaksanaan anggaran Belanja K/L.
- Menelaah proses dan mekanisme pelaksanaan anggaran yang menitikberatkan pada pelaksanaan anggaran belanja.
- Memberikan penilaian terhadap pelaksanaan anggaran belanja menggunakan IKPA.
- Melakukan identifikasi terhadap isu, kendala/masalah pelaksanaan anggaran belanja.
- Memberikan rekomendasi dalam penyelesaian masalah dalam pelaksanaan anggaran belanja.

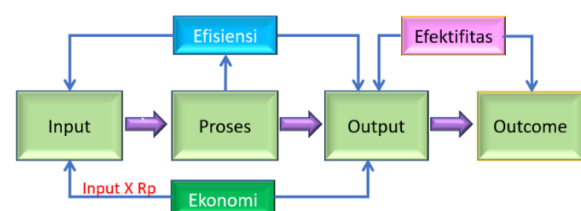
Pengukuran kinerja dalam Reviu Pelaksanaan Anggaran menggunakan Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran (IKPA). IKPA merupakan indikator yang ditetapkan oleh Kementerian Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (BUN) untuk mengukur kualitas kinerja pelaksanaan anggaran belanja K/L dari sisi kesesuaian terhadap perencanaan, efektivitas pelaksanaan anggaran, efisiensi pelaksanaan anggaran, dan kepatuhan terhadap regulasi. Metode analisis yang digunakan yaitu metode *fishbone/ishikawa*, metode *problem tree*, metode wawancara/*in depth interview*, metode *tracking analysis*, metode *pareto analysis*, metode *logic model*, dan metode *regulatory impact analysis* (RIA). Adapun indikator yang digunakan yaitu:

- Revisi DIPA, merupakan rasio antara jumlah revisi DIPA terhadap target revisi DIPA secara triwulanan.
- Deviasi Halaman III DIPA, merupakan rasio antara tingkat kesesuaian realisasi anggaran bulanan terhadap perencanaan penarikan dana Halaman III DIPA. Halaman III DIPA memuat Rencana Penarikan Dana (RPD) per-bulan sepanjang tahun anggaran berjalan atas pelaksanaan anggaran yang dilakukan pada suatu satker.
- Pagu Minus, merupakan rasio pagu minus (realisasi yang melebihi pagu) terhadap pagu DIPA.
- Penyerapan Anggaran, merupakan rasio antara tingkat penyerapan anggaran terhadap target penyerapan yang ditentukan setiap triwulan.
- Pengembalian/Kesalahan Surat Perintah Membayar (SPM), merupakan rasio pengembalian/kesalahan SPM oleh KPPN terhadap seluruh SPM yang diajukan ke KPPN.
- Penyelesaian Tagihan, merupakan rasio ketepatan waktu penyelesaian tagihan yang bersifat kontraktual (berupa SPM-LS Kontraktual nonBelanja Pegawai) terhadap seluruh kewajiban penyelesaian tagihan kontraktual yang diajukan ke KPPN.
- Konfirmasi Capaian *Output*, merupakan rasio antara jumlah *output* yang terkonfirmasi terhadap total *output* yang dikelola oleh satker atau K/L.
- Retur Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D), merupakan rasio antara jumlah SP2D yang mengalami retur terhadap jumlah SP2D yang telah diterbitkan. Retur SP2D adalah penolakan/pengembalian atas pemindahbukuan/transfer

- pencairan APBN dari Bank/Kantor Pos Penerima kepada Bank/Kantor Pos Pengirim yang disebabkan a.l. kesalahan/perbedaan nama/nomor rekening pada SP2D dengan data perbankan, kesalahan penulisan nama bank penerima, rekening tidak aktif/tutup/pasif.
- Perencanaan Kas (Renkas), merupakan rasio ketepatan waktu antara penyampaian Renkas (RPD Harian) terhadap seluruh kewajiban Renkas yang diajukan ke KPPN.
- Penyampaian Data Kontrak, merupakan rasio ketepatan waktu penyampaian dokumen ringkasan kontrak terhadap seluruh data kontrak yang didaftarkan ke KPPN.
- Pengelolaan UP & TUP (Uang Persediaan/Tambahan Uang Persediaan), merupakan rasio ketepatan waktu pertanggungjawaban UP dan TUP terhadap seluruh pertanggungjawaban UP dan TUP. SPM GUP dan PTUP merupakan sarana pertanggungjawaban belanja atas penggunaan UP dan TUP pada Bendahara Pengeluaran.
- Penyampaian Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Bendahara, merupakan rasio ketepatan waktu penyampaian LPJ oleh Bendahara Pengeluaran terhadap seluruh kewajiban penyampaian LPJ.
- Dispensasi Penyampaian SPM, merupakan indikator yang dihitung berdasarkan tingkatan dispensasi SPM yang melebihi batas waktu penyampaian pada akhir tahun anggaran. Dispensasi SPM dihitung berdasarkan jumlah SPM yang terlambat disampaikan melewati batas akhir SPM pada akhir tahun anggaran.

2.2 Spending Review

Spending Review merupakan reviu atas belanja pemerintah pusat (ABPP) yang menekankan pada konsep *value for money* (kualitas belanja) yaitu aspek ekonomi, efisiensi, dan efektifitas penggunaan belanja pemerintah (Ditjen Perbendaharaan, 2018). Aspek ekonomi menekankan pada cara mendapatkan barang/jasa yang akan digunakan dengan harga yang tepat. Aspek efisiensi menekankan sisi pilihan penggunaan kombinasi barang/jasa dan input lain yang dapat mengoptimalkan pencapaian *output*. Aspek efektifitas menekankan pada pencapaian *output* yang mendukung pencapaian tujuan dan sasaran (*outcome*).



Gambar 1. Hubungan Aspek Ekonomi, Efisiensi, dan Efektifitas
Spending Review bertujuan untuk: 1) memberikan masukan evaluasi pelaksanaan belanja tahun anggaran berjalan untuk kebutuhan evaluasi

kinerja anggaran yang akan digunakan dalam rangka penyusunan tema, sasaran, arah kebijakan dan prioritas; 2) memberikan masukan potensi penghematan dan daftar belanja tidak berulang (*einmalig*) untuk kebutuhan rewi Angka Dasar dalam rangka penyusunan Pagu Indikatif K/L; 3) memberikan masukan untuk kebutuhan evaluasi kinerja pembangunan dan program-program prioritas nasional.

Adapun cakupan *Spending Review* meliputi *Spending Review* umum dan *Spending Review* tematik. *Spending Review* umum merupakan rewi yang dilakukan pada awal tahun anggaran berjalan atas belanja pemerintah yang bertujuan untuk mengidentifikasi potensi ruang fiskal tahun anggaran berikutnya. *Spending Review* umum terdiri dari *Spending Review* wilayah dan *Spending Review* nasional. *Spending Review* wilayah merupakan rewi belanja pemerintah pusat yang dilakukan oleh Kanwil Ditjen Perbendaharaan atas belanja pemerintah yang merupakan kewenangan dan berada di wilayah kerja Kanwil Ditjen Perbendaharaan dengan basis satker. *Spending Review* nasional merupakan rewi belanja pemerintah pusat yang dilakukan oleh Direktorat Pelaksanaan Anggaran atas belanja pemerintah di level nasional, dengan mengkonsolidasikan hasil rewi Direktorat Pelaksanaan Anggaran dan hasil rewi Kanwil Ditjen Perbendaharaan dengan basis K/L. Adapun *Spending Review* tematik merupakan rewi yang dilaksanakan untuk mengukur kualitas belanja pemerintah pada tema-tema tertentu secara spesifik.

Untuk *Spending Review* Umum, cakupannya meliputi: 1) rewi ekonomi; 2) rewi efisiensi; 3) rewi efektivitas. Rewi ekonomi yaitu rewi yang dilakukan dalam rangka mengidentifikasi mekanisme perolehan input pemerintah baik barang, jasa atau bentuk input lain yang berpotensi untuk diperoleh dengan harga yang lebih baik, dengan tetap menjaga kualitas yang ditetapkan. Penetapan tema rewi ekonomi disesuaikan dengan mekanisme yang berjalan dan disesuaikan dengan isu yang berkembang. Tema rewi ekonomi disampaikan dalam surat Direktur Pelaksanaan Anggaran. Rewi efisiensi yaitu rewi yang dilakukan dalam rangka identifikasi kebutuhan ideal belanja dan potensi penghematan baik pada belanja operasional maupun belanja pelayanan/pelaksanaan tugas fungsi. Rewi efektivitas yaitu rewi yang dilakukan dengan melihat keterkaitan antara eksekusi belanja, capaian *output* pemerintah, dan dukungannya terhadap pencapaian sasaran dan target (*outcome*). Rewi efektivitas dilakukan atas belanja pemerintah pusat dengan penekanan pada dua objek utama, yaitu pada prioritas nasional dan rewi sektoral/bidang. Prioritas nasional ditetapkan pemerintah setiap tahunnya dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP), misalnya pendidikan, kesehatan, perumahan dan permukiman, pengembangan dunia usaha dan pariwisata, ketahanan energi, ketahanan

pangan. Rewi sektoral belanja dilakukan atas alokasi belanja di tiga sektoral yaitu: sektor perekonomian dan maritim, sektor pembangunan manusia dan kebudayaan, sektor politik hukum dan pertahanan keamanan. Rewi efektivitas difokuskan pada *output-output* strategis pada masing-masing sektoral. Penentuan *output* strategis pada masing-masing sektoral dikoordinasikan dengan pihak-pihak terkait baik Ditjen Anggaran maupun K/L yang bersangkutan.

Rewi efisiensi dilaksanakan dengan metode *benchmarking* (melalui *Data Envelopment Analysis*), *output streamlining*, deviasi kebutuhan, *einmalig*, dan rewi alokasi. Sedang rewi efektivitas dilaksanakan dengan metode rewi atas eksekusi belanja dan rewi konsistensi pelaksanaan anggaran dengan penganggaran dan perencanaan. Rewi atas eksekusi belanja dilakukan melalui analisis atas capaian realisasi belanja, analisis atas tren realisasi belanja bulanan, analisis atas pergeseran pagu sepanjang tahun, analisis atas *blocking* belanja. Rewi konsistensi pelaksanaan anggaran dengan penganggaran dan perencanaan dilakukan melalui: analisis konsistensi kegiatan, *output*, dan sasaran *outcome*; analisis konsistensi sasaran *output* dengan sasaran kegiatan prioritas dalam RKP; rewi capaian sasaran RKP; rewi konsistensi RKP ke RPJMN (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional).

Benchmarking adalah pengukuran kinerja penggunaan belanja untuk pelaksanaan kegiatan dengan *output* sejenis pada beberapa satuan kerja dalam satu kelompok (*clustering*) dengan karakter/tugas yang sama. Pengukuran dilakukan dengan prinsip *Data Envelopment Analysis* (DEA) dengan penetapan satker berkinerja terbaik (dengan indeks *output/input* paling efisien) sebagai *benchmark/frontier* bagi satker-satker lain. Perbedaan indeks antara satu unit dengan unit *benchmark* menjadi dasar untuk pengukuran *inefisiensi* belanja.

Output streamlining merupakan pengukuran standar ideal biaya pelaksanaan kegiatan yang menghasilkan *output* sejenis pada kelompok *output* generik (belanja-belanja yang bersifat umum dan ada di hampir seluruh K/L). Pada alokasi belanja-belanja generik dipetakan batasan ideal kebutuhan *unit cost* untuk belanja tersebut dengan membandingkan *unit cost* antarK/L untuk jenis belanja yang sama. Belanja-belanja yang bersifat generik misalnya Layanan Dukungan Manajemen Eselon I; Layanan Perencanaan; Layanan Manajemen Keuangan; Layanan Manajemen BMN; Layanan Hukum; Layanan Hubungan Masyarakat dan Informasi; dan lainnya.

Analisis deviasi kebutuhan adalah penentuan rata-rata optimal tingkat kebutuhan penggunaan belanja untuk barang operasional (5211) dalam setiap termin (bulanan/triwulanan) yang didasarkan berdasarkan pola penggunaan belanja dalam beberapa tahun terakhir. Perbedaan (deviasi) antara kebutuhan bulanan rata-rata optimal adalah nilai

inefisiensi pada unit yang bersangkutan. Inefisiensi pada pada belanja operasional disebabkan antara lain karena penghitungan kebutuhan dananya dilakukan melalui *accress* dan inflasi yang menyebabkan tingginya sisa anggaran operasional yang tidak terserap.

Einmalig adalah program/kegiatan/*output* yang berdasar sifat, karakteristik, atau tujuannya hanya perlu dilakukan satu kali dan tidak perlu diulang/dilanjutkan (*nonrecurrent spending*). Reviu dilakukan untuk mengidentifikasi *einmalig* sehingga dapat dijadikan *early warning* tahun anggaran selanjutnya dan dipastikan tidak teralokasi atau dibelanjakan lagi. Contoh kegiatan yang bersifat *einmalig* yaitu: penyusunan master plan, pengadaan aplikasi/software, pembelian kendaraan bermotor, pemugaran/renovasi kantor, pembelian AC, filling kabinet, meja kursi kerja, kamera, lapotop dan komputer, CCTV, pembangunan gedung yang bukan *multiyear*. Apabila terdapat kegiatan *einmalig* pada tahun anggaran berjalan, tetapi dialokasikan kembali pada tahun anggaran berikutnya, maka alokasi tersebut menjadi inefisiensi belanja.

Reviu alokasi adalah penelusuran dokumen Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga (RKAKL) untuk mengidentifikasi adanya potensi *inefisiensi* baik dari sisi kelebihan alokasi, ketidakwajaran, duplikasi, dan potensi penghematan lain yang dapat dimungkinkan baik dari penggunaan teknologi, modernisasi, dan lainnya. *Review* Alokasi bersifat preventif yaitu mencari potensi alokasi yang dapat dihemat dan mencegah adanya inefisiensi di tahun anggaran berjalan. *Review* Alokasi dilakukan dengan menelusuri potensi-potensi pada alokasi yang berlebih, duplikasi kegiatan, dan kurangnya relevansi komponen kegiatan.

Untuk reviu efisiensi, data belanja dikelompokkan kedalam *Output* Cadangan (999), *Output* Layanan Perkantoran (994), *Output* Layanan Sarana dan Prasarana Internal (951), *Output* Generik, dan *Output* Teknis. Reviu efisiensi dilakukan dengan melihat kemampuan suatu unit untuk melaksanakan program/kegiatan dengan optimal pada biaya terendah, dengan kata lain efisiensi biaya input (tanpa mengorbankan kualitas). Pada *Output* Cadangan (999), pengukuran kinerjanya dapat menggunakan metode reviu alokasi. Pada *Output* Layanan Perkantoran (994) pada jenis belanja barang (52), pengukuran kinerjanya dapat menggunakan metode *benchmarking* (DEA). Pada *Output* Layanan Sarana dan Prasarana Internal (951), pengukuran kinerjanya dapat menggunakan metode reviu alokasi dan metode *einmalig*. Pada *Output* Generik, pengukuran kinerjanya dapat menggunakan metode *output streamlining*. Pada *Output* Teknis, pengukuran kinerjanya dapat menggunakan metode *review* alokasi dan metode *einmalig*.

Untuk Reviu Efektifitas, dilakukan reviu dengan melihat keterkaitan antara realisasi belanja dengan capaian *output* belanja untuk menilai apakah belanja disalurkan secara tepat waktu, tepat jumlah, dan tepat penerima sehingga dampak manfaat dari belanja tersebut dapat dirasakan masyarakat secara optimal. Reviu efektifitas dilakukan dengan kerangka sebagai berikut:

- Melihat sasaran dan target pembangunan yang telah ditetapkan dalam Rencana Pengeluaran Jangka Menengah Nasional (RPJMN), Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan sasaran belanja tahunan.
- Mengaitkan alokasi belanja dengan tujuan dan sasaran yang telah di tetapkan.
- Reviu atas eksekusi belanja atas alokasi belanja yang menjadi kegiatan strategis baik dari sisi capaian realisasi dan *progress*-nya serta beberapa perubahan yang dilakukan terhadap alokasi anggaran tersebut di sepanjang tahun anggaran.
- Identifikasi berbagai hambatan yang di hadapi dan perkembangan penyelesaiannya sehingga dapat menjadi *feed back* untuk mitigasi risiko periode selanjutnya.

Pada *Spending Review*, variabel yang diukur yaitu inefisiensi belanja yang berasal dari alokasi berlebih, duplikasi kegiatan (alokasi anggaran untuk dua hal yang sama), kegiatan *einmalig*, *output* cadangan, dan anggaran yang diblokir. Kegiatan *einmalig* merupakan kegiatan yang berdasarkan sifat atau tujuannya hanya perlu dilaksanakan hanya satu kali saja atau dapat dipastikan tidak akan diulang atau dilanjutkan pada tahun anggaran berikutnya. *Output* cadangan merupakan *output* yang digunakan untuk menampung alokasi anggaran yang belum jelas peruntukannya sehingga tidak dapat dicairkan anggarannya (kecuali dilakukan revisi anggaran). Anggaran yang diblokir merupakan alokasi anggaran yang sudah jelas peruntukannya, namun belum memenuhi persyaratan sehingga tidak dapat dicairkan anggarannya (kecuali dilakukan revisi anggaran). Capaian *output* yang dibandingkan dengan target RKP juga merupakan variabel yang diukur pada *Spending Review*.

2.3 Evaluasi Kinerja Anggaran

Evaluasi Kinerja Anggaran adalah proses untuk melakukan pengukuran, penilaian, dan analisis atas kinerja anggaran tahun anggaran berjalan dan tahun anggaran sebelumnya untuk menyusun rekomendasi dalam rangka peningkatan kinerja anggaran (Keuangan, 2017). Kinerja anggaran merupakan capaian kinerja atas penggunaan anggaran K/L yang tertuang dalam dokumen anggaran. Kinerja adalah prestasi kerja berupa *output* dari kegiatan atau program, dan *outcome* program dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.

Evaluasi Kinerja Anggaran terdiri atas Evaluasi Kinerja Anggaran Reguler dan Evaluasi Kinerja

Anggaran nonReguler. Evaluasi Kinerja Anggaran Reguler merupakan Evaluasi Kinerja Anggaran yang dilakukan oleh Menteri Keuangan/menteri/pimpinan lembaga/pimpinan unit eselon I/pimpinan satker yang dilaksanakan secara berkala paling sedikit 2 kali dalam satu tahun yaitu evaluasi untuk berjalan dan evaluasi untuk tahun anggaran sebelumnya. Sedangkan Evaluasi Kinerja Anggaran nonReguler merupakan Evaluasi Kinerja Anggaran atas tahun anggaran berjalan atau tahun anggaran sebelumnya yang dilakukan oleh Ditjen Anggaran sesuai kebutuhan dan kebijakan untuk tujuan tertentu, yaitu memberikan pertimbangan dalam penyusunan kebijakan penganggaran (bersifat insidental).

Evaluasi Kinerja Anggaran Reguler mencakup Evaluasi Kinerja Anggaran Aspek Implementasi, Evaluasi Kinerja Anggaran Aspek Manfaat, dan Evaluasi Kinerja Anggaran Aspek Konteks. Evaluasi Kinerja Anggaran Aspek Implementasi merupakan evaluasi yang dilakukan untuk menghasilkan informasi kinerja mengenai penggunaan anggaran dalam rangka pelaksanaan kegiatan/program dan pencapaian *output*-nya. Evaluasi Kinerja Anggaran Aspek Manfaat merupakan evaluasi yang dilakukan untuk menghasilkan informasi kinerja mengenai perubahan yang terjadi dalam pemangku kepentingan sebagai penerima manfaat atas penggunaan anggaran pada program K/L. Evaluasi Kinerja Anggaran Aspek Konteks merupakan evaluasi yang dilakukan untuk menghasilkan informasi mengenai kualitas informasi kinerja yang tertuang dalam dokumen RKAKL termasuk relevansinya dengan dinamika perkembangan keadaan, termasuk perubahan kebijakan pemerintah.

Hasil Evaluasi Kinerja Anggaran sebagai salah satu dasar untuk:

- Penyusunan tema, sasaran, arah kebijakan, dan prioritas pembangunan tahunan yang direncanakan.
- Penyusunan reviu angka dasar.
- Penyusunan alokasi anggaran tahun berikutnya.
- Pemberian penghargaan.

Pada Evaluasi Kinerja Anggaran, data yang diukur yaitu capaian *output*, penyerapan anggaran, efisiensi, konsistensi penyerapan anggaran terhadap perencanaan, capaian sasaran strategis, dan capaian sasaran program. Capaian *output* merupakan perbandingan antara realisasi volume *output* yang dicapai dengan target volume *output*, termasuk realisasi dan target indikator *output*. Penyerapan anggaran merupakan antara realisasi anggaran dengan pagu anggaran. Efisiensi merupakan selisih antara pagu anggaran *output* dan realisasi anggaran *output* yang dibandingkan dengan pagu anggaran *output* dengan mempertimbangkan capaian *output*. Konsistensi penyerapan anggaran terhadap perencanaan merupakan perbandingan antara hasil pengurangan akumulasi Rencana Penarikan Dana

dengan deviasi Realisasi Anggaran dan Rencana Penarikan Dana kumulatif. Capaian sasaran strategis merupakan capaian indikator Sasaran Strategis dan target indikator Sasaran Strategis (level K/L). Capaian sasaran program merupakan perbandingan antara capaian indikator Sasaran Program dan target indikator Sasaran Program (level unit eselon 1). Masing-masing variabel di atas mempunyai formula perhitungan yang spesifik. Data atau variabel diukur, diinput dan diproses melalui aplikasi SMART (Sistem Monitoring dan Evaluasi Kinerja Terpadu).

2.4 eMonev Bappenas

EMonev merupakan sistem (aplikasi) yang dikembangkan oleh Bappenas yang digunakan untuk melakukan pelaporan data realisasi hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan tahun berjalan. Aplikasi eMonev berfungsi sebagai alat pemantauan berjenjang dengan satker sebagai ujung tombak penyedia data realisasi untuk mendukung pelaksanaan pengendalian dan evaluasi. Pengguna aplikasi ini yaitu Bappenas, Kementerian/Lembaga (Biro Perencanaan), Unit Eselon 1, Unit Eselon 2, satker, Bappeda, dan Organisasi Perangkat Daerah (OPD).

Data yang diinput pada eMonev Bappenas mencakup data *output*, indikator *output*, dan komponen. Data terkait *output* meliputi capaian *output*, realisasi anggaran, permasalahan dan status pelaksanaan *output*. Data terkait indikator *output* berupa capaian indikator *output*. Data terkait komponen meliputi capaian komponen, realisasi anggaran, permasalahan dan status pelaksanaan komponen. Status pelaksanaan menunjukkan kemajuan atau perkembangan pelaksanaan atau pencapaian komponen, *output*, dan indikator *output*. Terdapat 5 kategori status pelaksanaan, yaitu: perencanaan, persiapan, pelaksanaan, selesai, dan dimanfaatkan.

Permasalahan dalam pelaksanaan *output* dan komponen merupakan hal yang perlu diberikan solusinya sekaligus menjadi catatan/masukan bagi perencanaan dan pelaksanaan mendatang. Terdapat 10 kategori permasalahan yang dapat dipilih dan melengkapinya dengan keterangan, yaitu: anggaran, barang/material, lokasi, desain/perencanaan/konsep, stakeholder, penerima manfaat, waktu, cara/metode pelaksanaan, aparatur pemerintah, persepsi/pengendalian. Beberapa rincian permasalahan terkait kategori anggaran misalnya anggaran kurang, salah dalam penyusunan alokasi, anggaran lebih dari kebutuhan, komponen ada yang tidak dianggarkan. Beberapa rincian permasalahan terkait kategori lokasi misalnya waktu pelaksanaan kurang, waktu untuk proses pengadaan sangat singkat, waktu pengurusan SP2D tidak sesuai dengan target waktu pemenuhan barang/jasa. Beberapa rincian permasalahan terkait kategori desain/konsep

misalnya desain/rencana tidak sesuai dengan kondisi di lapangan, *Term of Reference*/pedoman/juknis tidak ada atau sedang direvisi atau terlambat terbit, desain tidak sesuai dengan *output* yang diharapkan.

2.5 Permasalahan

Dari deskripsi di atas, dapat dipetakan perbedaan antara Reviu Pelaksanaan Anggaran, *Spending Review*, Evaluasi Kinerja Anggaran, dan eMonev Bappenas sebagaimana terlihat pada lampiran tabel 1. Dari tabel tersebut dapat pula dipetakan adanya reduksi fungsi Monev dan keterlibatan K/L atau satker di hampir setiap metode Monev yang ada. Hal ini menjadi permasalahan tersendiri terhadap sistem Monev yang telah dibangun.

Beberapa hal yang menjadi permasalahan terkait Monev terhadap belanja K/L yaitu:

Pertama, adanya duplikasi sistem Monev anggaran/belanja K/L yang secara fungsi mempunyai kemiripan. Sistem tersebut (dapat berupa aplikasi dan atau mekanisme kerja) yaitu: Reviu Pelaksanaan Anggaran, *Spending Review*, Evaluasi Kinerja Anggaran, dan eMonev (Bappenas). Untuk Reviu Pelaksanaan Anggaran, Evaluasi Kinerja Anggaran, dan eMonev melibatkan satker (pada K/L) dalam proses pengumpulan datanya. Pada tabel 1, untuk ketiga sistem tersebut, satker harus menginput berbagai macam data yang sebagian karakteristik datanya mempunyai kemiripan. Dalam batas-batas tertentu, hal ini menimbulkan duplikasi pekerjaan. Dengan demikian, satker melakukan 2 atau 3 kali pekerjaan untuk hal yang hampir mirip (lihat aktivitas satker pada tabel 1). Dari sisi birokrasi, hal ini menjadi tidak efisien dan membebani satker.

Kedua, pada aplikasi eMonev, satker diharuskan merekam capaian/realisasi fisik pada level *output*, komponen, indikator *output*, indikator kegiatan. Selain itu, satker juga harus merekam realisasi anggaran pada level komponen per jenis belanja. Pengisian data eMonev antara lain mengacu pada data RKAKL. Di lain pihak, pada RKAKL tidak tersedia data target kinerja pada level komponen. Realisasi anggaran pada level komponen pun tidak dikenal pada dokumen pencairan anggaran atau SP2D (realisasi anggaran pada level komponen saat ini baru tahap pengembangan oleh Ditjen Perbendaharaan melalui aplikasi SAKTI/Sistem Aplikasi Keuangan Tingkat Instansi). Akibatnya, secara teknis, satker kesulitan dalam mengisi data capaian kinerja dan realisasi anggaran pada level komponen. Satker harus melakukan penghitungan data secara manual (misalnya melalui kartu pengawasan) sebelum melakukan input pada aplikasi eMonev.

Ketiga, pada aplikasi eMonev, variasi data yang diinput oleh satker relatif cukup banyak (dibanding aplikasi Monev pada Ditjen

Perbendaharaan dan Ditjen Anggaran), yaitu : 1) input capaian/realisasi fisik pada level *output*; 2) input capaian/realisasi fisik pada level komponen; 3) input capaian/realisasi fisik pada level indikator *output*; 4) input capaian/realisasi fisik pada level indikator kegiatan; 5) input realisasi anggaran pada level komponen per jenis belanja, 6) mengisi (kategori) permasalahan pada level komponen; 7) mengisi permasalahan pada level *output*. Aplikasi eMonev adalah aplikasi yang digunakan pada ranah perencanaan pembangunan. Namun, substansinya relatif masuk ke ranah penganggaran. Variasi datanya jauh lebih detil daripada aplikasi Monev dari Ditjen Anggaran dan Ditjen Perbendaharaan. Secara garis besar, Bappenas mempunyai Tugas dan Fungsi (Tusi) pada ranah perencanaan. Ditjen Anggaran mempunyai Tusi pada ranah penganggaran. Ditjen Perbendaharaan mempunyai Tusi pada ranah pelaksanaan anggaran. Dengan demikian, fungsi Monev seyogyanya mencerminkan Tusi pada masing-masing entitas.

Keempat, terkait variabel Rencana Penarikan Dana (RPD) pada Evaluasi Kinerja Anggaran, perlu menjadi pertimbangan bahwa RPD merupakan ranah dari sisi administrasi pelaksanaan belanja. Konsep RPD tidak sesuai dengan konsep kinerja anggaran. Dalam konsep *logic model* yang menjadi dasar penyusunan kinerja, konsep RPD lebih tepat berada pada posisi aktivitas, dan tidak berada pada posisi kinerja. Konsep kinerja lebih ke arah *output*, *outcome*, dan indikatornya. RPD tidak berada pada ranah *output*, *outcome*, atau indikator *output/outcome*. Lagi pula, variabel RPD sudah digunakan oleh Ditjen Perbendaharaan sebagai variabel pada Reviu Pelaksanaan Anggaran. Dengan demikian, menjadi kurang tepat memposisikan variabel pelaksanaan anggaran ke dalam variabel kinerja anggaran.

Kelima, terkait indikator konfirmasi capaian *output* pada Reviu Pelaksanaan Anggaran, perlu menjadi pertimbangan bahwa capaian *output* merupakan hasil akhir dari suatu kinerja. Capaian *output* merupakan tahapan setelah pelaksanaan anggaran selesai. Dengan demikian indikator capaian *output* lebih proporsional masuk dalam ranah Monev kinerja anggaran, bukan dalam ranah Reviu Pelaksanaan Anggaran. Capaian *output* merupakan satu dari tiga belas Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran dengan bobot penilaian 10%. Walaupun dimasukkan dalam ranah Reviu Pelaksanaan Anggaran, maka porsi penilaiannya dapat dibuat lebih kecil lagi.

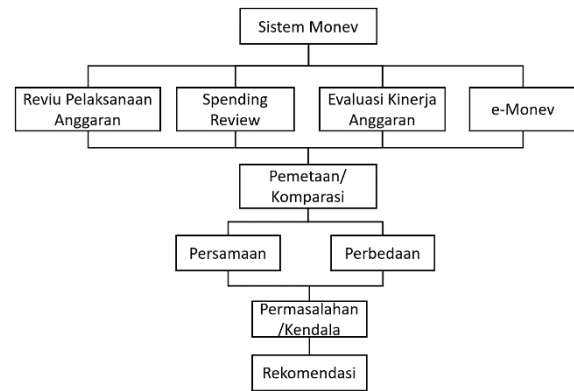
Keenam, terkait *Spending Review* (berupa Reviu Alokasi) yang dilakukan oleh Ditjen Perbendaharaan, mekanisme kerjanya sama/mirip dengan penelaahan RKAKL yang dilakukan oleh Ditjen Anggaran. Objek yang di-*review* atau objek yang ditelaah adalah dokumen RKAKL. Bedanya, *Spending*

Review dilakukan terhadap RKAKL tahun anggaran berjalan, sedang penelaahan dilakukan terhadap RKAKL tahun anggaran yang direncanakan. Sejak tahun 2013, untuk penelaahan tahun anggaran 2014, Ditjen Anggaran hanya melakukan penelaahan pada level komponen. Setelah 5 tahun berjalan, sejak Oktober 2018, penelaahan dokumen RKAKL oleh Ditjen Anggaran dilakukan secara rinci hingga level detail/rincian belanja. Dengan demikian, RKAKL yang sudah ditelaah oleh Ditjen Anggaran pada saat proses perencanaan anggaran, pada Januari atau Februari tahun berikutnya, ditelaah atau di-*review* ulang oleh Ditjen Perbendaharaan. Hal ini menimbulkan duplikasi pekerjaan antara Ditjen Anggaran dengan Ditjen Perbendaharaan.

3. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang dilakukan berupa pendekatan kualitatif yang menyajikan gambaran suatu fenomena tentang apa yang dialami objek penelitian dan dengan cara deskriptif dalam bentuk kata-kata dan bahasa. Objek penelitian ini adalah Monev belanja K/L. Jenis data yang digunakan pada penelitian ini adalah data kualitatif berupa materi peraturan terkait Monev, hasil wawancara dengan pihak terkait, dan materi dari buku atau artikel jurnal. Sedang sumber data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Sumber data primer diperoleh secara langsung dari narasumber terkait. Sedang data sekunder diperoleh dari studi kepustakaan berupa buku, peraturan terkait perencanaan dan penganggaran, karya ilmiah, dan dokumen resmi dari instansi pemerintah.

Adapun kerangka pemikirannya tampak pada gambar 2, dimana Sistem Monev yang dikembangkan oleh Ditjen Perbendaharaan, Ditjen Anggaran, dan Bappenas mencakup Reviu Pelaksanaan Anggaran, *Spending Review*, Evaluasi Kinerja Anggaran, dan eMonev. Sistem Monev tersebut kemudian dipetakan dan dikomparasikan berdasarkan 8 faktor, yaitu: tujuan, variabel, subjek/ aktor, objek, aktivitas satker, waktu pelaksanaan, output laporan, dan aplikasi pendukung. Hasil pemetaan tersebut berupa persamaan dan perbedaan berdasarkan 8 faktor tersebut. Selanjutnya dilakukan identifikasi permasalahan atau kendala. Guna meminimalisasi dampak dari permasalahan tersebut, disusun beberapa rekomendasi yang dapat menjadi pertimbangan.



Gambar 2. Kerangka Pemikiran

4. HASIL PENELITIAN

Terdapat beberapa sistem (aplikasi) Monev belanja K/L, yaitu: Reviu Pelaksanaan Anggaran (Ditjen Perbendaharaan), *Spending Review* (Ditjen Perbendaharaan), Evaluasi Kinerja Anggaran (Ditjen Anggaran), dan eMonev (Bappenas). Dari keempat sistem (aplikasi) tersebut, yang digunakan oleh satker yaitu Reviu Pelaksanaan Anggaran, Evaluasi Kinerja Anggaran, dan eMonev. Terkait penggunaan beberapa sistem aplikasi Monev belanja K/L yang digunakan oleh satker, terdapat beberapa hal yang patut menjadi perhatian.

- Terdapat duplikasi sistem terkait monev anggaran/belanja K/L yang secara fungsi mempunyai kemiripan/kesamaan. Satker harus menginput berbagai macam data yang sebagian karakteristik datanya mempunyai kemiripan, antara lain: merekam capaian *output*, merekam capaian indikator *output*, merekam permasalahan/kendala yang dihadapi satker dalam proses pencapaian *output*.
- Pada aplikasi eMonev, satker diharuskan merekam capaian/realisasi fisik pada level *output*, komponen, indikator *output*, indikator kegiatan. Selain itu, satker juga harus merekam realisasi anggaran pada level komponen per-jenis belanja. Secara teknis, satker kesulitan dalam mengisi data capaian kinerja dan realisasi anggaran pada level komponen. Satker harus melakukan penghitungan data secara manual sebelum melakukan input pada aplikasi eMonev.
- Pada aplikasi eMonev, variasi data yang diinput oleh satker relatif cukup banyak (dibanding aplikasi Monev pada Ditjen Perbendaharaan dan Ditjen Anggaran). Aplikasi eMonev adalah aplikasi yang digunakan pada ranah perencanaan pembangunan. Namun, substansinya relatif masuk ke ranah penganggaran.
- Terkait variabel Rencana Penarikan Dana (RPD) pada Evaluasi Kinerja Anggaran, perlu menjadi pertimbangan bahwa RPD merupakan ranah dari sisi administrasi pelaksanaan belanja. RPD tidak berada pada ranah *output*, *outcome*, atau indikator *output/outcome*. Variabel RPD sudah digunakan oleh Ditjen Perbendaharaan sebagai variabel pada

Reviu Pelaksanaan Anggaran. Dengan demikian, menjadi kurang tepat memposisikan variabel pelaksanaan anggaran ke dalam variabel kinerja anggaran.

- Terkait indikator konfirmasi capaian *output* pada Reviu Pelaksanaan Anggaran, perlu menjadi pertimbangan bahwa capaian *output* merupakan hasil akhir dari suatu kinerja. Indikator capaian *output* lebih proporsional masuk dalam ranah Monev kinerja anggaran, bukan dalam ranah Reviu Pelaksanaan Anggaran.
- Terkait *Spending Review* (berupa Reviu Alokasi) yang dilakukan oleh Ditjen Perbendaharaan, mekanisme kerjanya sama/mirip dengan penelaahan RKAKL yang dilakukan oleh Ditjen Anggaran. RKAKL yang sudah ditelaah oleh Ditjen Anggaran pada saat proses perencanaan anggaran, pada Januari atau Februari tahun berikutnya, ditelaah atau di-*review* ulang oleh Ditjen Perbendaharaan. Hal ini menimbulkan duplikasi pekerjaan antara Ditjen Anggaran dengan Ditjen Perbendaharaan.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Dari pembahasan di atas, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Reviu Pelaksanaan Anggaran, *Spending Review*, Evaluasi Kinerja Anggaran, dan eMonev pada umumnya mempunyai beberapa persamaan yaitu:
 - Bertujuan memberikan rekomendasi kebijakan.
 - Menggunakan variabel berupa target output, capaian output, pagu anggaran, realisasi anggaran.
 - Menjadikan satker sebagai subjek/aktor pelaksana dengan aktivitas berupa perekaman capaian output dan identifikasi permasalahan yang dihadapi satker.
 - Objeknya berupa belanja K/L.
 - Dilakukan secara rutin (setiap bulan).
2. Reviu Pelaksanaan Anggaran, *Spending Review*, Evaluasi Kinerja Anggaran, dan eMonev mempunyai beberapa perbedaan yaitu:
 - Reviu Pelaksanaan Anggaran menggunakan variabel yang digunakan untuk menghitung IKPA.
 - *Spending Review* tidak melibatkan satker dan hanya dilaksanakan pada awal tahun.
 - Data realisasi/capaian kinerja pada eMonev tidak terintegrasi dengan sistem di Kementerian Keuangan.
 - Evaluasi Kinerja Anggaran dijadikan sebagai dasar penentuan pemberian insentif kepada K/L.
3. Permasalahan/kendala yang dihadapi oleh unit eselon 1 dan satker yaitu:
 - Pada eMonev Bappenas, secara teknis, satker mengalami kesulitan dalam mengisi data capaian kinerja dan realisasi anggaran pada level komponen. Satker harus melakukan penghitungan data secara manual sebelum melakukan input pada aplikasi eMonev.

- Pada aplikasi eMonev, variasi data yang diinput oleh satker relatif cukup banyak (dibanding aplikasi Monev pada Ditjen Perbendaharaan dan Ditjen Anggaran). Aplikasi eMonev adalah aplikasi yang digunakan pada ranah perencanaan pembangunan. Namun, substansinya relatif masuk ke ranah penganggaran.
- Pada Evaluasi Kinerja Anggaran (Ditjen Anggaran), RPD merupakan indikator yang terkait dengan administrasi pelaksanaan belanja. RPD tidak berada pada ranah output, outcome, atau indikator output/outcome. Variabel RPD sudah digunakan oleh Ditjen Perbendaharaan sebagai variabel pada Reviu Pelaksanaan Anggaran. Dengan demikian, menjadi kurang tepat memposisikan variabel pelaksanaan anggaran ke dalam variabel kinerja anggaran.
- Pada Reviu Pelaksanaan Anggaran (Ditjen Perbendaharaan), capaian output merupakan indikator yang terkait dengan kinerja kegiatan, namun tidak terkait dengan administrasi pelaksanaan belanja. Variabel capaian output sudah digunakan oleh Ditjen Anggaran sebagai variabel pada Evaluasi Kinerja Anggaran. Dengan demikian, menjadi kurang tepat memposisikan variabel capaian output ke dalam variabel pelaksanaan belanja.
- Pada *Spending Review* yang berupa reviu alokasi (Ditjen Perbendaharaan), mempunyai mekanisme yang serupa dengan penelaahan RKAKL oleh Ditjen Anggaran. Hal ini menimbulkan duplikasi pekerjaan antara Ditjen Anggaran dengan Ditjen Perbendaharaan. Duplikasi pekerjaan pada akhirnya akan menimbulkan inefisiensi birokrasi.

Sehubungan dengan permasalahan tersebut di atas, beberapa rekomendasi yang perlu menjadi perhatian yaitu:

- Data capaian output dan realisasi anggaran adalah data kunci dalam Monev belanja K/L. Data tersebut tersimpan pada database Kementerian Keuangan. Dengan tetap mengatasnamakan Kementerian Keuangan, semaksimal mungkin eMonev menggunakan data yang sudah ada di Kementerian Keuangan. Seandainya Bappenas mengalami kesulitan, maka isian eMonev perlu mengacu pada data yang sudah diinput oleh K/L, sehingga satker tidak mengalami kesulitan dalam menginput data eMonev. Apabila data Monev di Kementerian Keuangan tidak seluruhnya memenuhi kebutuhan eMonev, Bappenas dapat mengusulkan ke Kementerian Keuangan agar variabel data yang dibutuhkan tersebut diakomodir pada Monev yang ada di Kementerian Keuangan.
- Pada aplikasi eMonev, perlu kiranya aspek pengendalian dan evaluasi agar lebih fokus ke kinerja sebagaimana yang tercantum pada RKP dan Renja-KL (ranah perencanaan) dan tidak perlu

- fokus ke data komponen yang menjadi ranah penganggaran.
- Pada Evaluasi Kinerja Anggaran (Ditjen Anggaran), agar lebih konsisten dalam konsep pengukuran kinerja (sesuai logic model), maka variabel RPD sebagai parameter konsistensi tidak perlu dimasukkan pada Evaluasi Kinerja Anggaran. Pada aplikasi Evaluasi Kinerja Anggaran, perlu kiranya ditambahkan kategori permasalahan sebagaimana pada aplikasi eMonev, sehingga kendala yang ada dapat dipetakan. Pemetaan permasalahan/ kendala pada akhirnya akan mempermudah dalam penanganannya.
 - Pada Reviu Pelaksanaan Anggaran (Ditjen Perbendaharaan), variabel capaian output menjadi bagian dari penilaian IKPA yang terdiri dari 13 indikator. Sebelumnya, capaian output tidak menjadi bagian dari IKPA. Namun mulai tahun 2020, variabel capaian output menjadi bagian dari IKPA dengan bobot penilaian sebesar 10% dari total nilai IKPA. Berhubung variabel capaian output merupakan indikator yang terkait dengan kinerja kegiatan dan tidak terkait dengan administrasi pelaksanaan belanja, maka bobot penilaian yang sebesar 10% dapat diturunkan.
 - Terkait Monev berupa Spending Review yang dilakukan oleh Ditjen Perbendaharaan, untuk menghindari duplikasi pekerjaan, maka konsep Spending Review perlu diintegrasikan dengan Evaluasi Kinerja Anggaran. Namun, integrasi yang dilakukan bersifat terbatas, dalam arti hanya menyangkut Spending Review dengan Evaluasi Kinerja Anggaran. Dengan demikian Ditjen Perbendaharaan fokus pada Reviu Pelaksanaan Anggaran.

6. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Duplikasi sistem terkait Monev belanja K/L menimbulkan duplikasi pekerjaan yang pada akhirnya membebani satker. Solusi utama adalah integrasi sistem. Namun hal ini sangat sulit karena menyangkut Tusi dari Ditjen Anggaran, Ditjen Perbendaharaan, dan Bappenas. Integrasi sistem lebih cocok diterapkan pada Monev *Spending Review* dan Evaluasi Kinerja Anggaran, karena sebagian prosesnya (berupa reviu alokasi) merupakan Tusi dari Ditjen Anggaran. Implikasinya, akan terjadi perubahan Tusi dan penurunan beban kerja pada Ditjen Perbendaharaan (dalam hal ini Direktorat Pelaksanaan Anggaran).

Solusi berikutnya lebih pada penyeragaman data Monev. Agak sulit untuk mengintegrasikan Reviu Pelaksanaan Anggaran (Ditjen Perbendaharaan), Evaluasi Kinerja Anggaran (Ditjen Anggaran), dan eMonev (Bappenas) karena menyangkut Tusi dan beban kerja dari unit organisasi yang berbeda. Kementerian Keuangan cukup dominan sebagai pemilik data. Bappenas tidak memiliki akses yang

cukup terhadap data yang ada. Hal ini mengakibatkan satker mendapat beban tambahan dalam proses input data. Dengan demikian, hal yang dapat dipertimbangkan oleh Bappenas adalah memanfaatkan data Kementerian Keuangan dengan tetap memberikan pengakuan terhadap pemilik data. Apabila hal ini juga sulit dilakukan, maka Bappenas dapat mengusulkan agar variabel data Monev yang dibutuhkan oleh Bappenas dapat dimasukkan pada Monev di Kementerian Keuangan. Implikasinya, Kementerian Keuangan (Ditjen Anggaran dan atau Ditjen Perbendaharaan) menyesuaikan proses bisnis Monev belanja K/L dengan kebutuhan yang ada di Bappenas. Namun bila hal ini juga sulit dilakukan, Bappenas perlu menyamakan atau menyeragamkan kebutuhan data sehingga satker tidak terlalu terbebani dengan proses pengisian data yang cukup bervariasi. Implikasinya, proses bisnis Monev pada Bappenas perlu menyesuaikan dengan ketersediaan data yang ada pada Kementerian Keuangan dan satker K/L.

Penelitian ini tidak menyentuh seberapa besar manfaat Monev belanja K/L bagi satker. Dengan demikian, ke depan perlu dilakukan penelitian untuk mengukur seberapa besar manfaat yang diterima ketika satker telah melakukan kewajibannya yang berupa input data Monev.

DAFTAR PUSTAKA (REFERENCES)

- Ahern, M., Beard, V.A., Gueorguieva, A.I., Handini, R.S. (2012). *Using M&E to Support Performance Based Planning and Budgeting in Indonesia*. The World Bank PREM Notes.
- Bappenas. (2018). *Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas Nomor 5 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah*.
- Bappenas. (2018). *Pedoman Umum Aplikasi eMonev 2018*.
- Bappenas. (2019). *Pedoman Umum Aplikasi eMonev 2019*.
- Bappenas. (2020). *Pedoman Umum Aplikasi eMonev 2020*.
- Casley, D.J., Kumar, K. (1987). *Project Monitoring and Evaluation in Agriculture*. The International Bank for Reconstruction and Development. Washington, D.C.
- Ditjen Perbendaharaan. (2020). *Peraturan Dirjen Perbendaharaan Nomor PER-4/PB/2020 tentang Petunjuk Teknis Penilaian Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran Belanja K/L*.
- Ditjen Perbendaharaan. (2018). *Surat Edaran Dirjen Perbendaharaan Nomor SE-107/PB/2018 tentang Pelaksanaan Spending Review*.
- Kementerian Keuangan. (2017). *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 214/PMK.02/2017 tentang Pengukuran dan Evaluasi Kinerja Anggaran atas Pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (2017)*. Jakarta.

- Kementerian Keuangan. (2018). *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 195 /PMK.05/2018 tentang Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Anggaran Belanja K/L*.
- Kementerian Keuangan. (2018). *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 142/PMK.02/2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 94/PMK.02/2017 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran*.
- OECD. (2010). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*.
- Rubio, G. M. (2011). *The Design and Implementation of a Menu of Evaluations*. World Bank.

LAMPIRAN

Tabel 1. Perbedaan dan Persamaan Reviu Pelaksanaan Anggaran, *Spending Review*, Evaluasi Kinerja Anggaran, dan eMonev Bappenas

No	Reviu Pelaksanaan Anggaran	<i>Spending Review</i>	Evaluasi Kinerja Anggaran	eMonev Bappenas
1.	Tujuan : Memberikan rekomendasi kebijakan pelaksanaan anggaran	Tujuan : Memberikan masukan dalam perumusan kebijakan penganggaran	Tujuan : -Memberikan masukan dalam perumusan kebijakan penganggaran -Dasar penentuan pemberian insentif	Tujuan : Mendukung pelaksanaan pengendalian dan evaluasi
2.	Variabel : - Revisi DIPA - Deviasi Halaman III DIPA - Pagu Minus - Penyerapan Anggaran - Penyelesaian Tagihan - Capaian <i>output</i> - Retur SP2D - Pengembalian/ Kesalahan SPM - Perencanaan Kas - Penyampaian Data Kontrak - Pengelolaan UP & TUP - Penyampaian LPJ Bendahara - Dispensasi Penyampaian SPM	Variabel : - Efisiensi belanja (efisiensi anggaran/belanja yg dialokasikan) - Capaian <i>output</i> - Permasalahan (permasalahan dideskripsikan secara global per-belanja prioritas nasional, misalnya pendidikan, kesehatan, perumahan, ketahanan energi, ketahanan pangan, dsb)	Variabel : - Target volume indikator <i>output</i> program - Capaian indikator <i>output</i> program - Target volume <i>output</i> kegiatan - Capaian <i>output</i> kegiatan - Target volume indikator <i>output</i> kegiatan - Capaian indikator <i>output</i> kegiatan - Pagu Anggaran <i>Output</i> - Realisasi Anggaran <i>Output</i> - Rencana Penarikan Dana - Target indikator Sasaran Strategis - Capaian indikator Sasaran Strategis - Target indikator Sasaran Program - Capaian indikator Sasaran Program - Permasalahan (faktor penghambat/pendukung pencapaian <i>output</i>)	Variabel : - Pagu Anggaran <i>Output</i> - Realisasi Anggaran <i>Output</i> - Target Volume <i>Output</i> - Capaian <i>output</i> - Pagu Anggaran Komponen - Realisasi Anggaran Komponen - Target Komponen - Capaian Komponen - Target Indikator <i>Output</i> - Capaian Indikator <i>Output</i> - Permasalahan (terkait anggaran, material, lokasi, desain, stakeholder, penerima manfaat, waktu, dsb) - Status pelaksanaan (berupa perencanaan, persiapan, pelaksanaan, selesai, dan dimanfaatkan)
3.	Subjek/Aktor : - Dit Pelaksanaan Anggaran - Kanwil Ditjen Perbendaharaan - KPPN - K/L, satker	Subjek/Aktor : - Dit. Pelaksanaan Anggaran - Kanwil Ditjen Perbendaharaan	Subjek/Aktor : - Ditjen Anggaran - K/L, satker	Subjek/Aktor : - Bappenas - K/L, satker - Pemda/OPD
4.	Objek : Belanja K/L	Objek : Belanja K/L	Objek : Belanja K/L	Objek : Belanja K/L
5.	Aktivitas satker : - Merekam capaian <i>output</i> melalui aplikasi Sistem Aplikasi Satker -Menyusun/memperbaiki RPD -Pemantauan terhadap aktivitas pelaksanaan kegiatan -Mengidentifikasi permasalahan yang (akan) timbul		Aktivitas satker : - Mengkonfirmasi atau melakukan koreksi capaian <i>output</i> setiap bulan - Merekam capaian indikator <i>output</i> setiap semester - Merekam faktor penghambat, faktor pendukung, dan rekomendasi (kualitas) capaian <i>output</i>	Aktivitas satker -Merekam capaian/realisasi fisik pada level <i>output</i> , komponen, indikator <i>output</i> , indikator kegiatan -Merekam realisasi anggaran pada level komponen per jenis belanja - Mengisi (kategori) permasalahan pada level kompoen dan <i>output</i> .
6.	Waktu pelaksanaan :	Waktu pelaksanaan : - Awal tahun	Waktu pelaksanaan : - Setiap bulan	Waktu pelaksanaan : - Setiap bulan

	- Sepanjang tahun anggaran			
7.	Output laporan : - Nilai IKPA	<i>Output</i> laporan : - Potensi ruang fiskal (berasal dari indikasi inefisiensi)	<i>Output</i> laporan : - Nilai efisiensi - Nilai kinerja	<i>Output</i> laporan : - Realisasi Anggaran -Capaian <i>output</i>
8	Aplikasi terkait : Didukung Sistem Aplikasi Satker (SAS), Online Monitoring (OM) SPAN	Aplikasi terkait: Didukung MEBE (Portal Data <i>Monitoring and Evaluation of Budget Execution</i>)	Aplikasi terkait: SMART	Aplikasi terkait : eMonev

Sumber : Data diolah dari berbagai sumber