



ANALISIS PERSEPSI *BUDGET ANALYST* DALAM PENELAAHAN ASPEK EFISIENSI PADA DOKUMEN RKAKL

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

INFORMASI ARTIKEL

Diterima Pertama
29 Juli 2019

Dinyatakan Diterima
25 Oktober 2019

KATA KUNCI:
Penelaahan, RKAKL, *budget analyst*

KLASIFIKASI JEL:
H610, H720

ABSTRAK

One of the duties of Directorate General of Budget (DGB) is to carry out budget formulation policies which are implemented in a review of Ministry Work Plan and Budget (RKAKL) documents. RKAKL review is a discussion forum of RKAKL between line ministries, DGB, and Bappenas (National Development Planning Agency). Before 2019, a review of efficiency policies was carried out by reviewing the relevance of activities, outputs, and components to the budget. The review only reaches the component level, not the account level and the cost details. The attention is if the review is carried out only to the component level, can the review carried out produce a performance plan with an efficient budget allocation (at the planning level) ? The data source of this study came from the results of a questionnaire. The results showed that respondents had the perception that in order to produce a performance plan with an efficient budget allocation, it was necessary to review up to the level of detail (not only carried out at the component level). Almost all respondents also think that face-to-face review is more effective than online review.

Salah satu tugas dan fungsi Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) adalah melaksanakan kebijakan di bidang penyusunan anggaran yang diwujudkan antara lain dalam bentuk penelaahan dokumen Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKAKL). Penelaahan RKAKL merupakan forum pembahasan RKAKL antara Kementerian/Lembaga dengan Ditjen Anggaran dan Bappenas. Sebelum 2019, penelaahan terhadap kebijakan efisiensi dilakukan dengan menelaah relevansi antara kegiatan, output, dan komponen dengan anggarannya. Penelaahan yang dilakukan oleh budget analyst hanya sampai pada level komponen, tidak sampai level akun dan rincian/detil biaya (komponen merupakan aktivitas yang diperlukan dalam pencapaian output/sub-output). Yang menjadi fokus perhatian adalah apabila penelaahan dilakukan hanya sampai level komponen, apakah penelaahan yang dilakukan dapat menghasilkan rencana kinerja dengan alokasi anggaran yang efisien (dalam tataran perencanaan) ? Sumber data penelitian ini berasal dari hasil kuesioner yang menunjukkan bahwa responden mempunyai persepsi bahwa untuk menghasilkan rencana kinerja dengan alokasi anggaran yang efisien, perlu dilakukan penelaahan hingga level detil/rincian belanja (tidak hanya dilakukan pada level komponen). Hampir seluruh responden juga berpendapat bahwa penelaahan tatap muka lebih efektif daripada penelaahan secara online.

1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Salah satu tugas dan fungsi Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) adalah melaksanakan kebijakan di bidang penyusunan anggaran belanja Kementerian/Lembaga (K/L). Anggaran belanja K/L disusun berdasarkan rencana kerja yang tertuang dalam dokumen Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKAKL). RKAKL adalah dokumen rencana keuangan tahunan K/L yang disusun menurut Bagian Anggaran K/L (Kementerian Keuangan, 2003). Sebagai dokumen rencana keuangan, RKAKL berisi rencana belanja dan rencana pendapatan. Namun sejatinya, selain berisi rencana keuangan, RKAKL juga berisi rencana kinerja baik berupa *output*, *outcome*, dan indikator kinerjanya. Dengan demikian, RKAKL merupakan dokumen rencana keuangan dan rencana kinerja tahunan dari K/L. Struktur/level data RKAKL meliputi satuan kerja (satker), program, *outcome*, kegiatan, *output*, *sub-output*, komponen, subkomponen, akun, rincian/detil biaya. RKAKL yang disusun oleh K/L ditelaah oleh DJA guna memastikan anggaran untuk rencana kinerja dialokasikan secara efisien dalam tataran perencanaan.

Setelah 5 tahun berjalan, akhirnya mulai Oktober 2018, penelaahan dokumen RKAKL oleh DJA dilakukan secara rinci hingga level detil/rincian belanja, yang sebelumnya dilakukan hingga level komponen. Penelaahan RKAKL merupakan forum pembahasan RKAKL antara Kementerian/Lembaga (K/L) dengan Kementerian Keuangan (dalam hal ini Ditjen Anggaran) dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN) / Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Sebelum 2013, penelaahan RKAKL dilakukan pada level detil/rincian belanja. Sejak 2013 hingga 2018, penelaahan RKAKL yang dilakukan oleh DJA dilakukan hanya sampai level komponen. Penelaahan RKAKL dilakukan setelah ditetapkannya Pagu Anggaran K/L.

Setelah Kementerian Keuangan menetapkan Pagu Anggaran K/L (bulan Juli), unit perencanaan pada K/L mendistribusikan Pagu Anggaran dimaksud kepada unit eselon 1 sesuai dengan usulan program yang ada. Pagu Anggaran K/L merupakan batas tertinggi anggaran yang dialokasikan kepada K/L dalam rangka penyusunan RKAKL. Unit eselon 1 selanjutnya mengalokasikan Pagu Anggaran K/L tersebut kepada satker-satker sesuai dengan kegiatan dan *output* (rencana kinerja) yang hendak dicapai. Atas dasar pagu tersebut, satker menyusun RKAKL dan menyerahkannya kepada unit eselon 1.

Terhadap RKAKL yang diusulkan satker/unit eselon 1 tersebut, kemudian dilakukan penelaahan. Penelaahan RKAKL difokuskan terutama pada aspek kesesuaian antara target kinerja dengan kegiatan

prioritas dan kesesuaian/kepatutan anggaran. Penelaahan terhadap kesesuaian target kinerja dilakukan dengan membandingkan target kinerja yang tercantum pada RKAKL dengan target kinerja pada Rencana Kerja Pemerintah sedang penelaahan terhadap kesesuaian/kepatutan anggaran dilakukan dengan *me-review* alokasi belanja dari sisi efisiensi alokasi.

Sejak tahun 2013, untuk penelaahan tahun anggaran 2014, sebagian kewenangan penelaahan yang dilakukan oleh Ditjen Anggaran, didelegasikan kepada unit perencanaan (biro perencanaan) dan unit pengawasan internal K/L (aparatur pengawasan intern pemerintah). Pendelegasian sebagian kewenangan tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas perencanaan penganggaran K/L dan menyederhanakan proses perencanaan anggaran. Penelaahan RKAKL oleh unit perencanaan K/L disebut sebagai penelitian RKAKL. Penelaahan RKAKL oleh unit pengawasan internal K/L disebut sebagai *review* RKAKL.

Penelitian dan *review* RKAKL oleh unit perencanaan dan unit pengawasan K/L difokuskan pada verifikasi atas kelengkapan/kebenaran dokumen yang dipersyaratkan, dan kepatuhan dalam penerapan kaidah-kaidah perencanaan penganggaran. Sedang penelaahan yang dilakukan oleh Ditjen Anggaran lebih fokus (antara lain) terhadap kebijakan efisiensi dan efektivitas belanja K/L. Terkait kedalaman materi, penelitian dan *review* RKAKL dilakukan terhadap rincian belanja RKAKL, sedang penelaahan oleh DJA (sebelum 2019) dilakukan pada level komponen (tidak sampai level rincian belanja).

Setelah satker menyusun RKAKL dan menyerahkannya ke unit eselon 1, RKAKL tersebut kemudian disampaikan ke biro perencanaan/unit perencanaan untuk dilakukan penelitian RKAKL guna memastikan kelengkapan dan kebenaran RKAKL. Selanjutnya RKAKL tersebut disampaikan kepada Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah (APIP KL) untuk dilakukan *review* guna memastikan kepatuhan penerapan kaidah-kaidah perencanaan penganggaran. RKAKL yang telah di-*review*, kemudian disampaikan kepada DJA untuk dilakukan penelaahan guna memastikan anggaran untuk rencana kinerja dialokasikan secara efisien dalam tataran perencanaan. Penelaahan di DJA dilakukan oleh *budget analyst* (penelaah RKAKL), yaitu pegawai DJA yang diberi kewenangan untuk melakukan penelaahan dokumen perencanaan anggaran. Dokumen perencanaan anggaran (RKAKL) yang tidak ditelaah oleh *budget analyst*, maka tidak dapat diproses menjadi dokumen pelaksanaan anggaran (Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran).

Dari uraian di atas, dapat dideskripsikan bahwa penelaahan dokumen belanja K/L (RKAKL) dilakukan pada level *output/outcome*, level komponen, dan

level input (rincian biaya). Penelaahan dilevel *outcome/output* dilakukan dengan menganalisis keterkaitan *outcome/output* dengan arah kebijakan dan prioritas pembangunan nasional yang tertuang dalam RKP. Penelaahan dilevel komponen dilakukan dengan menganalisis relevansi antara kegiatan, *output*, dan komponen dengan anggarannya. Penelaahan pada level input dilakukan dengan menganalisis input belanja (rincian biaya) agar dialokasikan secara efisien dalam tataran perencanaan. Penelaahan dilevel *outcome/output* dilakukan oleh Bappenas dan DJA. Penelaahan dilevel komponen dilakukan oleh DJA (sebelum Oktober 2018). Sedang penelaahan dilevel input dilakukan oleh unit perencanaan dan APIP.

1.2 Rumusan Masalah

Penelaahan terhadap kebijakan efisiensi dilakukan antara lain dengan menelaah relevansi antara kegiatan, *output*, dan komponen dengan anggarannya. Level data dibawah komponen adalah akun dan rincian biaya. Penelaahan yang dilakukan oleh *budget analyst* hanya sampai pada level komponen, tidak sampai level akun dan rincian/detil biaya (komponen merupakan aktivitas/tahapan yang diperlukan dalam pencapaian *output/sub-output*). Yang menjadi pertanyaan adalah “Apabila penelaahan dilakukan hanya sampai level komponen, apakah penelaahan yang dilakukan oleh *budget analyst* dapat menghasilkan rencana kinerja dengan alokasi anggaran yang efisien (dalam tataran perencanaan) ?”.

2. KERANGKA TEORI

2.1 Proses Penelaahan RKAKL

Landasan hukum penelaahan yaitu peraturan Menteri keuangan yang dikeluarkan setiap tahun. Untuk penelaahan tahun anggaran 2018, dasar hukumnya PMK No 94/PMK.02/2017 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKAKL. Untuk tahun anggaran 2019, dasar hukumnya PMK No 142/PMK.02/2018. Adapun Tujuan dari penelaahan RKAKL yaitu untuk memastikan (Kementerian Keuangan, 2017) :

- kesesuaian RKAKL dengan kebijakan efisiensi dan efektivitas belanja K/L;
- kesesuaian pencapaian sasaran RKAKL dengan Renja-KL dan RKP termasuk Prakiraan Maju untuk 3 tahun ke depan;
- kepatuhan penandaan anggaran pada level *output* sesuai dengan nawa cita, prioritas nasional, janji presiden, dan tematik APBN.

Penelaahan RKAKL dilakukan dengan 2 metode, yaitu penelaahan tatap muka dan penelaahan *online*. Penelaahan tatap muka dilakukan secara fisik, pihak yang terlibat dalam penelaahan berkumpul dalam suatu tempat/forum. Penelaahan *online* dilakukan

melalui media internet, dimana pihak yang terlibat dalam penelaahan berada di lokasi yang berbeda. Adapun waktu pelaksanaan penelaahan dilakukan setelah ditetapkan Pagu Anggaran K/L (bulan Juli) dan setelah diperolehnya Alokasi Anggaran K/L (bulan Oktober).

Ruang lingkup penelaahan RKAKL mencakup kriteria administratif dan kriteria substantif. Penelaahan dalam lingkup kriteria administratif bertujuan untuk meneliti kelengkapan dokumen yang digunakan dalam penelaahan RKAKL/L. Penelaahan dalam lingkup kriteria substantif bertujuan untuk meneliti kesesuaian, relevansi, dan/atau konsistensi dari setiap bagian RKAKL yang meliputi:

- a. Penelaahan terhadap kebijakan efisiensi belanja K/L, yaitu memastikan:
 - relevansi antara kegiatan, *output*, dan komponen dengan anggarannya;
 - komparasi antara anggaran *output* tahun yang direncanakan dengan realisasi anggaran untuk *output* yang sama tahun sebelumnya. Untuk *output* baru, maka komparasi dilakukan terhadap realisasi anggaran untuk *output* yang sejenis tahun sebelumnya;
 - bahwa untuk *output* jasa layanan non-regulasi besarnya biaya pendukung setinggi-tingginya sebesar 45%. Untuk *output* jenis lain, besaran biaya pendukung dapat disesuaikan/ dibandingkan dengan realisasi biaya pendukung tahun sebelumnya.
- b. Penelaahan terhadap kebijakan efektivitas belanja K/L, meliputi:
 - relevansi komponen/tahapan dengan *output* sesuai dengan kerangka berpikir logis;
 - relevansi antara *output* dengan Sasaran Kegiatan dan Sasaran Program.
- c. Kesesuaian pencapaian sasaran RKAKL dengan Renja K/L dan RKP
- d. Konsistensi pencantuman Prakiraan Maju untuk 3 tahun ke depan.
- e. Meneliti *budget tagging* pada level *output*.
- f. Meneliti kualitas *Gender Budget Statement* (jika ada).

Dalam proses penelaahan, alokasi anggaran yang masih belum jelas peruntukannya akan dimasukkan sebagai *Output* Cadangan, sedangkan alokasi anggaran yang belum memenuhi persyaratan akan diberikan tanda blokir. Tanda blokir menunjukkan bahwa alokasi anggaran tidak dapat dicairkan sampai tanda blokir tersebut dicabut.

Alokasi anggaran yang dimasukkan sebagai *Output* Cadangan meliputi alokasi anggaran untuk:

- *output* yang bukan tugas dan fungsi (Tusi) dan belum ada dasar hukumnya;
- *output* yang sama dengan tahun sebelumnya namun alokasi anggarannya berlebih;

- *output* kebijakan (inisiatif) Baru yang sejenis dengan *output* yang sudah ada, namun alokasi anggarannya berlebih;
- komponen yang tidak berkaitan langsung dengan pencapaian *output*;
- komponen yang alokasinya berlebih;
- yang belum jelas peruntukannya dan / atau kegiatan yang belum pernah dianggarkan sebelumnya (*unallocated*).

Alokasi anggaran yang diblokir meliputi alokasi anggaran yang:

- belum ada dasar hukum pengalokasiannya;
- belum ada naskah perjanjian (PHLN / PHDN) dan nomor register;
- masih terpusat dan belum didistribusikan ke satker-satker daerah;
- masih memerlukan hasil *review* dari BPKP ;
- belum mendapatkan lembar persetujuan dari Komisi terkait di DPR.
- ditujukan untuk menindaklanjuti instruksi Presiden mengenai kebijakan pemotongan anggaran terhadap alokasi anggaran atau pagu APBN Perubahan tahun berjalan.

2.2 Permasalahan

Secara substansi, penelaahan yang dilakukan oleh DJA (*budget analyst*) dilakukan melalui (Peraturan Menteri Keuangan Nomor 142/PMK.02/2018):

1. Penelaahan terhadap kebijakan efisiensi belanja Kementerian/Lembaga, meliputi :
 - a. relevansi antara kegiatan, *output*, dan komponen dengan anggarannya.
 - b. komparasi antara anggaran *output* tahun yang direncanakan dengan realisasi anggaran untuk *output* yang sama tahun sebelumnya.
 - c. memastikan bahwa untuk *output* jasa layanan nonregulasi besarnya biaya pendukung setinggi-tingginya sebesar 45%.
2. Penelaahan terhadap kebijakan efektivitas belanja Kementerian/Lembaga, meliputi :
 - a. relevansi komponen dengan *output* sesuai dengan kerangka berpikir logis.
 - b. relevansi antara *output* dengan sasaran kegiatan dan sasaran program.
3. Kesesuaian pencapaian sasaran RKAKL dengan Renja K/L dan RKP;
4. Kepatuhan penandaan anggaran/*budget tagging* (pada level *output*) ;
5. Konsistensi pencantuman Prakiraan Maju untuk 3 tahun ke depan.

Penelaahan terhadap kebijakan efisiensi dilakukan antara lain dengan menelaah relevansi antara kegiatan, *output*, dan komponen dengan anggarannya. Level data dibawah komponen adalah akun dan rincian biaya. Penelaahan yang dilakukan oleh *budget analyst* (sebelum 2019) hanya sampai pada level komponen, tidak sampai level akun dan

rincian/detil biaya (komponen merupakan aktivitas/tahapan yang diperlukan dalam pencapaian *output/sub-output*). Yang menjadi pertanyaan adalah “Apabila penelaahan dilakukan hanya sampai level komponen, apakah penelaahan yang dilakukan oleh *budget analyst* dapat menghasilkan rencana kinerja dengan alokasi anggaran yang efisien (dalam tataran perencanaan) ?”.

3. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang dilakukan pada penelitian ini adalah 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 proses penelaahan RKAKL pada Ditjen Anggaran.

Jenis data yang digunakan pada penelitian ini adalah data kualitatif berupa hasil kuesioner. Sedang sumber data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Data primer yang digunakan dalam penelitian ini yaitu berupa respon tertulis dari responden atas pertanyaan yang dituangkan dalam bentuk kuesioner. Data tersebut berupa opini atau pengalaman dari *budget analyst* pada kantor pusat Direktorat Jenderal Anggaran di Jakarta. Sedang data sekunder diperoleh dari studi kepustakaan berupa buku, peraturan terkait perencanaan dan penganggaran, karya ilmiah, dan dokumen resmi dari instansi pemerintah.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan observasi, studi kepustakaan, dan penyebaran kuesioner. Observasi dilakukan terhadap proses bisnis di lingkungan DJA. Studi kepustakaan dilakukan dengan meneliti dokumen tertulis dan buku-buku pustaka. Penyebaran kuesioner dilakukan dari 27 Maret – 12 April 2018 terhadap para pegawai yang mempunyai tugas dan pernah melakukan penelaahan RKAKL di Direktorat Anggaran Bidang Perekonomian & Kemaritiman, Direktorat Anggaran Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, Direktorat Anggaran Bidang Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan, dan BA-BUN. Kuesioner terdiri atas 20 pertanyaan dan kolom opini yang proses pengisiannya dilakukan secara manual (mengisi formulir kuesioner) dan pengisian secara online. Dari sejumlah kuesioner yang disebar, terdapat 48 responden yang memberikan respon.

4. HASIL PENELITIAN

Tujuan penelitian ini yaitu untuk mengidentifikasi persepsi *budget analyst* apakah penelaahan di level komponen RKAKL dapat menghasilkan rencana kinerja dengan alokasi anggaran yang efisien (dalam tataran perencanaan). Penelitian ini dilakukan sebelum dikeluarkannya Peraturan Menteri Keuangan Nomor

142/PMK.02/2018 yang mengamanatkan agar penelaahan RKAKL dilakukan hingga level detil/rincian belanja (Kementerian Keuangan, 2018). Dari 20 pertanyaan kuesioner, objek pertanyaan digolongkan menurut alokasi anggaran untuk belanja operasional dan alokasi anggaran untuk belanja non-operasional. Alokasi anggaran untuk belanja non-operasional mencakup *output* prioritas (nasional/KL) dan *output* non prioritas. Baik *output* prioritas maupun *output* non-prioritas, dibedakan atas *output* inisiatif baru dan *output* non-inisiatif baru.

Kuesioner ini meneliti kecenderungan perilaku *budget analyst* dalam menelaah RKAKL, yaitu apakah mereka lebih cenderung menelaah dilevel komponen atau dilevel rincian belanja. Persepsi efisiensi diimplementasikan bagaimana *budget analyst* menelaah RKAKL, apakah sampai detil atau komponen. Rekap hasil kuesioner tampak pada tabel 1. Dari tabel tersebut dapat diambil beberapa kesimpulan.

1. Terhadap *output* terkait belanja operasional, 69% *budget analyst* menelaah hanya sampai level komponen.

Analisis : Sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 94/PMK.02/2017 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKAKL dan DIPA, kebutuhan anggaran operasional dihitung dengan pendekatan *flat policy*. Penelaahan belanja operasional pada level komponen, dapat dikatakan telah mencerminkan penghitungan secara *flat policy*.

2. Terhadap *output* inisiatif baru, 58% *budget analyst* menelaah hingga level rincian/detil biaya. Apabila *output* inisiatif baru dibedakan atas *output* prioritas dan *output* non-prioritas, maka :
 - Terhadap *output* prioritas (nasional atau KL), 56% *budget analyst* menelaah hingga level rincian/detil biaya.
 - Terhadap *output* non-prioritas (nasional atau KL), 54% *budget analyst* menelaah hingga level rincian/detil biaya.

Analisis : Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 94/PMK.02/2017, penelaahan hingga ke level rincian/detil biaya dilakukan terhadap usulan program/kegiatan/*output* baru. Mengingat hanya sekitar 54%-56% *budget analyst* yang melakukan penelaahan hingga level rincian/detil biaya, maka perlu dilakukan sosialisasi ulang terhadap mekanisme penelaahan terhadap *output* inisiatif baru.

3. Terhadap *output* non-inisiatif baru, 15% *budget analyst* menelaah hingga level rincian/detil biaya. Apabila *output* non-inisiatif baru dibedakan atas *output* prioritas dan *output* non-prioritas, maka :
 - Terhadap *output* prioritas (nasional atau KL), 17% *budget analyst* menelaah hingga level rincian/detil biaya.

- Terhadap *output* non-prioritas, 17% *budget analyst* menelaah hingga level rincian/detil biaya.

Analisis : Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 94/PMK.02/2017, penelaahan terhadap *output* non-inisiatif baru hanya dilakukan pada level komponen. Mengingat terdapat sekitar 15%-17% *budget analyst* yang melakukan penelaahan hingga level rincian/detil biaya, maka perlu dilakukan sosialisasi ulang terhadap mekanisme penelaahan terhadap *output* inisiatif baru.

4. Terkait penelaahan terhadap kebijakan efisiensi belanja K/L, 81% *budget analyst* berpendapat bahwa penelaahan terhadap relevansi antara kegiatan, *output*, komponen (tanpa menelaah detil/rincian belanja) dengan anggarannya tidak menghasilkan alokasi belanja K/L yang efisien.

Analisis : Berdasarkan PMK Nomor 94/PMK.02/2017, penelaahan pada level rincian/detil biaya dilakukan terhadap *output* inisiatif baru. Sebagian besar *budget analyst* menyadari bahwa penelaahan terhadap relevansi antara kegiatan, *output*, komponen (tanpa menelaah detil/rincian belanja) tidak akan menghasilkan alokasi belanja K/L yang efisien. Namun hanya sekitar 54%-58% *budget analyst* yang melakukan penelaahan hingga level rincian/detil biaya. Dengan demikian perlu dikaji lebih lanjut mengapa hanya 54%-58% yang melakukan penelaahan hingga level rincian/detil biaya.

5. Terkait penelaahan terhadap pencantuman *output* cadangan, terdapat 2 pernyataan sama yang saling menegasikan, dimana:
 - 58% *budget analyst* mengidentifikasi alokasi anggaran yang belum jelas peruntukannya hanya pada level komponen (tanpa menelaah detil/rincian belanja).
 - 35% *budget analyst* mengidentifikasi alokasi anggaran yang belum jelas peruntukannya hingga level komponen akun, dan detil/rincian belanja.

Analisis : Terdapat 35%-42% *budget analyst* yang melakukan identifikasi alokasi anggaran yang belum jelas peruntukannya, hingga detil/rincian belanja. Dengan demikian perlu dikaji lebih lanjut aturan (PMK) untuk mengakomodasi penelaahan terkait alokasi anggaran yang belum jelas peruntukannya.

6. Terkait penelaahan terhadap pencantuman tanda blokir, terdapat 2 pernyataan sama yang saling menegasikan, dimana:
 - 63% *budget analyst* mengidentifikasi alokasi anggaran yang belum memenuhi persyaratan hanya pada level komponen (tanpa menelaah detil/rincian belanja).

- 40% *budget analyst* mengidentifikasi alokasi anggaran yang belum memenuhi persyaratan hingga level komponen akun, dan detil/rincian belanja.

Analisis : Terdapat 37%-40% *budget analyst* yang melakukan identifikasi alokasi anggaran yang belum memenuhi persyaratan, hingga detil/rincian belanja. Dengan demikian perlu dikaji lebih lanjut aturan (PMK) untuk mengakomodasi penelaahan terkait alokasi anggaran yang belum memenuhi persyaratan.

7. Sejumlah 81% *budget analyst* melakukan penelaahan terkait alokasi anggaran yang dibatasi peruntukannya (rapat dinas, pembangunan gedung, pengadaan kendaraan).

Analisis : Untuk memaksimalkan kontrol terhadap alokasi anggaran yang dibatasi peruntukannya, perlu dipertimbangkan adanya kodifikasi terhadap item pembiayaan tersebut dan diberikan *tools* untuk monitoringnya.

8. Terhadap *output* belanja non-operasional, 98% *budget analyst* berpendapat bahwa penelaahan tatap muka lebih efektif daripada penelaahan secara online.

Analisis : Mengingat penelaahan tatap muka jauh lebih efektif daripada penelaahan online, dan penelaahan online yang ada lebih ditujukan pada satker yang volume kegiatan/*output* sedikit, maka pelaksanaan penelaahan online tidak perlu dijadikan target dalam Indikator Kinerja Utama (IKU) organisasi.

9. Dari 27 saran/komentar yang ada pada kuesioner, 14 diantaranya (51,9%) menyatakan perlunya penelaahan RKAKL dilevel detil.

No	PERTANYAAN	Y	T
1	Terhadap belanja operasional, apakah Bapak/Ibu melakukan penelaahan RKAKL yang sudah diteliti dan di-review oleh K/L ?	98%	2%
2	Apabila menjawab "Ya" pada pertanyaan butir 1, apakah Bapak/Ibu melakukan penelaahan RKAKL sampai pada level komponen, akun, dan rincian/detil biaya ?	31%	69%
3	Terhadap output inisiatif baru, apakah Bapak/Ibu melakukan penelaahan RKAKL sampai pada level komponen, akun, dan rincian/ detil biaya ?	58%	42%
4	Terhadap output non-inisiatif baru, apakah Bapak/Ibu melakukan penelaahan RKAKL sampai pada level komponen, akun, dan rincian/detil biaya ?	15%	85%
5	Terhadap output prioritas (nasional atau KL) yang berstatus inisiatif baru, apakah Bapak/Ibu melakukan penelaahan RKAKL sampai pada level komponen, akun, dan rincian/detil biaya ?	56%	44%
6	Terhadap output prioritas (nasional atau KL) yang berstatus bukan inisiatif baru, apakah Bapak/Ibu melakukan penelaahan RKAKL sampai pada level komponen, akun, dan rincian/detil biaya ?	17%	83%
7	Terhadap output non-prioritas yang berstatus inisiatif baru, apakah Bapak/Ibu melakukan penelaahan RKAKL sampai pada level komponen, akun, dan rincian/detil biaya ?	54%	46%
8	Terhadap output non-prioritas yang berstatus bukan inisiatif baru, apakah Bapak/Ibu melakukan penelaahan RKAKL sampai pada level komponen, akun, dan rincian/detil biaya ?	17%	83%

9	Apakah Bapak/Ibu melakukan penelaahan terhadap aspek konsistensi/kesesuaian antara RKP dan RenjaKL dengan RKAKL	100%	0%
10	Apakah Bapak/Ibu melakukan penelaahan terhadap pencantuman KPJM ?	88%	13%
11	Menurut Bapak/Ibu, terhadap belanja non-operasional, apakah penelaahan tatap muka lebih efektif daripada penelaahan secara online ?	98%	2%
12	Penelaahan terhadap kebijakan efisiensi belanja K/L, dilakukan antara lain dengan menelaah relevansi antara kegiatan, output, komponen (tanpa menelaah detil/rincian belanja) dengan anggarannya. Apakah menurut Bapak/Ibu, hal tersebut sudah cukup untuk menghasilkan alokasi belanja K/L yang efisien ?	19%	81%
13	Penelaahan terhadap kebijakan efisiensi belanja K/L, dilakukan antara lain dengan menelaah komparasi antara anggaran output tahun yang direncanakan dengan realisasi anggaran untuk output yang sama tahun sebelumnya. Apakah menurut Bapak/Ibu, hal tersebut sudah cukup untuk menghasilkan alokasi belanja K/L yang efisien ?	40%	60%
14	Penelaahan terhadap kebijakan efisiensi belanja K/L, dilakukan antara lain dengan menelaah besarnya biaya pendukung untuk output jasa layanan non-regulasi (maksimal 45%). Apakah menurut Bapak/Ibu, hal tersebut sudah cukup untuk menghasilkan alokasi belanja K/L yang efisien ?	38%	63%
15	Terhadap pencantuman output cadangan, apakah identifikasi alokasi anggaran yang belum jelas peruntukannya, dilakukan dengan menelaah RKAKL hanya pada level komponen (tanpa menelaah detil/rincian belanja) ?	58%	42%
16	Terhadap pencantuman output cadangan, apakah identifikasi alokasi anggaran yang belum jelas peruntukannya, dilakukan dengan menelaah RKAKL hingga level komponen, akun, dan detil/rincian belanja ?	35%	65%
17	Terhadap pencantuman tanda blokir, apakah identifikasi alokasi anggaran yang belum memenuhi persyaratan, dilakukan dengan menelaah RKAKL hanya pada level komponen (tanpa menelaah detil/rincian belanja) ?	63%	38%
18	Terhadap pencantuman tanda blokir, apakah identifikasi alokasi anggaran yang belum memenuhi persyaratan, dilakukan dengan menelaah RKAKL hingga level komponen, akun, dan detil/rincian belanja.	40%	60%
19	Apakah Bapak/Ibu melakukan penelaahan terhadap alokasi anggaran yang dibatasi peruntukannya (rapat dinas, pembangunan gedung, pengadaan kendaraan)?	81%	19%
20	Apakah Bapak/Ibu melakukan penelaahan terhadap alokasi anggaran yang melebihi Standar Biaya Masukan ?	38%	63%

Tabel 1. Rekap Hasil Penelitian

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui persepsi *budget analyst* apakah penelaahan di level komponen RKAKL dapat menghasilkan rencana kinerja dengan alokasi anggaran yang efisien (dalam tataran perencanaan). Dari hasil kuesioner dapat disimpulkan:

- Pada tataran konseptual, lebih dari setengah responden mempunyai persepsi bahwa untuk menghasilkan rencana kinerja dengan alokasi anggaran yang efisien, perlu dilakukan penelaahan hingga level detil/rincian belanja.
- Alokasi anggaran yang tidak efisien, ditampung pada *output* cadangan. Terhadap alokasi anggaran yang ditampung pada *output* cadangan, 35%-42% responden melakukan penelaahan RKAKL hingga level detil/rincian belanja.
- Hampir seluruh responden berpendapat bahwa penelaahan tatap muka lebih efektif daripada

penelaahan secara online, dengan demikian penelaahan *on line* tidak bisa menggantikan sepenuhnya fungsi penelaahan tatap muka.

- Diterbitkannya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 142/PMK.02/2018 yang mengamankan agar penelaahan RKAKL dilakukan hingga level detail/rincian belanja sudah sesuai dengan aspirasi yang berkembang di kalangan *budget analyst* (penelaah RKAKL).

Terkait dengan hal di atas, mengingat penelaahan *on line* tidak bisa menggantikan sepenuhnya fungsi penelaahan tatap muka, dan mengingat keterbatasan waktu dalam melakukan penelaahan, perlu dipertimbangkan penentuan skala prioritas dalam memilih *output* yang akan ditelaah secara detail. Standar klasik yang biasa dijadikan acuan dalam menentukan skala prioritas penelaahan adalah *output* inisiatif baru. Kedepan perlu kiranya dipertimbangkan untuk menjadikan (level data) komponen baru sebagai prioritas dalam melakukan penelaahan secara detail. Komponen baru tersebut bukan dikategorikan sebagai inisiatif baru, tetapi sebagai komponen pembiayaan baru yang sebelumnya tidak diusulkan keberadaannya. Sebagai sebuah komponen yang baru, maka menjadi prioritas untuk dilakukan penelaahan terlebih dahulu dibanding komponen lain yang sudah ada sebelumnya. Implikasinya, semua daftar komponen baik yang telah, sedang, dan akan digunakan, menjadi referensi dalam aplikasi Aplikasi KRISNA dan Aplikasi RKAKL sedemikian hingga dapat ditelusuri perbandingan anggaran per-komponen antar tahun pada suatu satker. Keberadaan aplikasi KRISNA (Kolaborasi Perencanaan dan Informasi Kinerja Anggaran) cukup strategis karena merupakan sarana untuk “menyatukan” data perencanaan (RenjaKL) dengan data informasi kinerja. Penyatuan tersebut dilakukan mengingat selama ini perencanaan dan penganggaran merupakan proses (dan dokumen) terpisah yang cukup rumit (Dorotinsky, W., et al. 2009).

Selain menjadikan (level data) komponen baru sebagai prioritas dalam melakukan penelaahan, hal lain yang patut dipertimbangkan adalah perluasan jadwal penelaahan setelah keluarnya Pagu Anggaran di bulan Juli. Mengingat keterbatasan waktu yang ada, setelah pemerintah menyampaikan Nota Keuangan dan RUU APBN pada bulan Agustus, kiranya perlu dipertimbangkan untuk dilakukan penelaahan lagi terhadap RKAKL yang belum selesai dibahas. Dengan demikian, proses bisnis untuk penelaahan tidak hanya dilakukan pada Juli-Agustus, namun juga dilakukan setelah penyampaian Nota Keuangan dan RUU APBN untuk memastikan seluruh RKAKL telah ditelaah sesuai rambu-rambu yang ada.

6. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Terhadap penelaahan RKAKL dilevel detail, DJA sudah menginisiasinya melalui 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. PMK tersebut sudah mengamankan untuk dilakukan penelaahan pada level detail/rincian belanja. Selanjutnya, mengingat penelaahan di level detail memerlukan waktu yang relatif lebih lama, maka selain fokus ke *output* baru, perlu dipertimbangkan untuk memprioritaskan penelaahan pada komponen baru. Implikasinya, aplikasi RKAKL perlu mengakomodir referensi data komponen baik yang telah, sedang, dan akan digunakan. Saat ini, kodifikasi data komponen pada RKAKL lebih mengakomodir data untuk tahun anggaran yang akan direncanakan. Data komponen untuk tahun sebelumnya dan untuk 3 tahun berikutnya (dalam konteks Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah) belum sepenuhnya diakomodir.

Implikasi berikutnya terkait penelaahan dilevel detail adalah kategori *output* cadangan yang berasal dari komponen yang alokasi anggarannya berlebih. Dalam PMK, alokasi anggaran berlebih dimaknai sebagai perbandingan antara alokasi anggaran pada tahun anggaran sebelumnya dengan alokasi anggaran yang diusulkan (pada komponen yang sama). Anggaran berlebih diketahui semata-mata dengan membandingkan jumlah anggaran dilevel komponen. Dengan penelaahan dilevel detail, maka penjelasan “anggaran berlebih” harus dimaknai lebih dalam lagi yaitu berlebih dari sisi harga satuan biayanya. Dengan demikian, suatu komponen mempunyai anggaran berlebih karena: a) berlebih anggarannya bila dibandingkan komponen yang sama (dengan tahun lalu), dan b) berlebih anggarannya karena pada detail belanjanya terdapat rincian biaya yang melebihi standar atau norma kepatutan.

Hal lainnya, dengan dilakukannya penelaahan RKAKL dilevel detail oleh DJA, maka terdapat duplikasi pekerjaan antara DJA dengan penelitian dan *review* yang dilakukan oleh K/L. Dalam batas-batas tertentu, penelaahan RKAKL pada level detail oleh DJA secara tidak langsung memperlakukan bahwa penelaahan (penelitian/*review*) yang dilakukan oleh K/L selama ini dianggap kurang efektif. Namun demikian, terlepas dari hal tersebut, terhadap duplikasi ini, perlu kiranya dilakukan penelitian lebih lanjut untuk mengetahui sejauh mana duplikasi ini mempengaruhi kinerja dalam penyelesaian dokumen penganggaran.

DAFTAR PUSTAKA (REFERENCES)

- Ahern, M.; Beard, Victoria A.; Gueorguieva, Anna I.; and Handini, Retno, Sri. (2012). *Using M&E to Support Performance Based Planning and Budgeting in Indonesia*. World Bank Working Paper, November 2012, number 22.
- Allen, R.; Eckardt, S.; Jacobs, D.; Kristensen, J.; Lienert, I.; Schiavo-Campo, S. (2007). *Indonesia : Budget Reform Strategy Priorities*. IMF & WB Report, June 2007.
- Blöndal, Jón R.; Hawkesworth, I., and Choi, Hyun D. (2009). *Budgeting in Indonesia*. OECD Journal on Budgeting, volume 2009/2.
- Dorotinsky, W., et al. (2009). *Republic of Indonesia - Strengthening Budget Management*. IMF & World Bank. Jakarta.
- Kementerian Keuangan. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (2003). Indonesia.
- Kementerian Keuangan. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 94/PMK.02/2017 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKAKL dan Pengesahan DIPA (2017). Jakarta.
- Kementerian Keuangan. 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 (2018). Jakarta.
- National Development Planning Agency (2017). *The Republic of Indonesia - Planning and Budgeting Reform for The Performance Based Budgeting System Implementation Phase Two*. Japan International Cooperation Agency - Project Completion Report.
- Schick, Allen. (2013). *The Metamorphoses of Performance Budgeting*. OECD Journal on Budgeting, Volume 2013/2.
- Shaw, Trevor. (2015). *Performance Budgeting Practices and Procedures*. OECD Journal on Budgeting, Volume 2015/3.
- White, Joseph. (2014). *What are budgeting's purposes ? Comments on OECD's principles of good budgetary governance*. OECD Journal on Budgeting, Volume 2014/3.