



ANALISIS PENGHITUNGAN ANGKA DASAR (BASELINE) DALAM PENYUSUNAN PAGU INDIKATIF

Irwan Suliantoro
Politeknik Keuangan Negara STAN
Alamat Korespondensi: imeleirwan@gmail.com

INFORMASI ARTIKEL

Diterima Pertama
[04-07-2017]

Dinyatakan Diterima
[06-07-2017]

KATA KUNCI:
Reviu Angka Dasar, Baseline, Pagu Indikatif

KLASIFIKASI JEL:
[H610, H680, H720]

ABSTRAK

Angka Dasar (*baseline*) merupakan indikasi pagu prakiraan maju dari kegiatan/output yang berulang dan/atau kegiatan/output tahun jamak (*multi years*) berdasarkan kebijakan yang telah ditetapkan dan menjadi dasar penyusunan Pagu Indikatif. Reviu *baseline* merupakan kegiatan menganalisis angka prakiraan maju yang telah disusun oleh Kementerian/Lembaga (KL) untuk menghasilkan indikasi awal kebutuhan anggaran beserta target kinerja yang telah ditetapkan. Hasil akhir dari reviu *baseline* adalah proyeksi *baseline* yang dirinci menurut program, sumber dana, belanja operasional, dan belanja non-operasional. Beberapa permasalahan yang menjadi focus penelitian terkait proses reviu *baseline* yaitu, data *gap* antara realisasi yang diinput oleh KL dengan data realisasi pada Kementerian Keuangan, penyesuaian Angka Dasar berdasarkan realisasi anggaran dan tidak berdasar realisasi pencapaian output, penyesuaian Angka Dasar tidak dilakukan terhadap output yang bersifat multi years, parameter kurs pada penyesuaian *baseline* dan Prakiraan Maju tidak jelas, parameter inflasi tidak dibedakan untuk jenis output infrastruktur, output non-infrastruktur, output jasa regulasi, dan output jasa layanan, dan penyesuaian (penurunan) *baseline* terhadap ketersediaan *resource envelope* dilakukan terhadap seluruh output tanpa memperhatikan skala prioritas dari output yang bersangkutan. Dari hasil analisis, reviu *baseline* akan jauh lebih efektif dan informatif apabila dilakukan secara top down, tidak dilakukan per-satker, dan mengacu pada informasi kinerja yang berupa target/volume output. Penyusunan *baseline* menjadi lebih transparan apabila proses pencapaian hasil Angka Dasar dibuat berdasarkan perhitungan matematis dan difasilitasi dengan sebuah sistem aplikasi. Namun demikian, masih terdapat beberapa permasalahan yang sebagian disebabkan karena ketidakterediaan sumber data. Terhadap solusi yang ditawarkan, komitmen, kerjasama, dan sinergi yang baik antara Ditjen Anggaran, Ditjen Perbendaharaan, dan Kementerian/Lembaga.

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Salah satu tugas dan fungsi Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) adalah menyusun Pagu Indikatif. Pagu Indikatif merupakan ancar-ancar pagu anggaran yang diberikan kepada Kementerian/Lembaga (KL) sebagai pedoman dalam penyusunan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL). Pagu Indikatif disusun berdasarkan Angka Dasar (*baseline*). Angka Dasar merupakan indikasi pagu prakiraan maju (*forward estimate*) dari kegiatan/output yang berulang dan/atau kegiatan/output tahun jamak berdasarkan kebijakan yang telah ditetapkan dan menjadi acuan (dasar) penyusunan Pagu Indikatif (Direktorat Jenderal Anggaran, 2014).

Untuk memperjelas hubungan antara Angka Dasar dan Pagu Indikatif, berikut ini gambaran alur prosesnya. Tahun 2017, pada dokumen Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKAKL), unit eselon I menyusun target kinerja (output) dan anggaran untuk tahun anggaran yang direncanakan (2018). Pengisian target kinerja tersebut disusun secara prakiraan maju (*forward estimate*), tidak hanya ditujukan untuk tahun 2018 saja, tapi juga target kinerja untuk tiga tahun kedepan (2019, 2020, dan 2021). Prakiraan maju tersebut disusun berdasarkan konsep Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM). Atas dasar target kinerja dan anggaran yang dialokasikan di 2018, target kinerja untuk 2019, 2020, dan 2021 tersebut dikonversikan kedalam angka (alokasi) prakiraan maju 2019 (PM1), prakiraan maju 2020 (PM2), dan 2021 (PM3) melalui sebuah formula tertentu. Pada saat memasuki tahun anggaran 2018, angka prakiraan maju 2019 yang telah disusun tahun sebelumnya tersebut digulirkan (*rolling budget*) menjadi *baseline* untuk tahun anggaran 2019. Angka Dasar 2019 tersebut kemudian direviu pada bulan Februari – Maret tahun anggaran berjalan (2018). Dari angka tersebut kemudian ditambah angka inisiatif baru (berupa program/kegiatan/output baru) dan selanjutnya menjadi angka Pagu Indikatif.

Pada awalnya, proses reviu Angka Dasar dilakukan secara *bottom up* dengan mengakumulasikan angka prakiraan maju pada RKAKL pada setiap level satker. Setiap satker menyusun target dan angka prakiraan maju (KPJM) pada level output yang kemudian secara *bottom up* diakumulasikan pada level unit eselon 1/KL. Dengan demikian, dalam konteks RKAKL, penyusunan KPJM tidak dilakukan sepenuhnya oleh unit eselon 1.

Salah satu karakteristik penganggaran yang efektif adalah adanya keterlibatan para pemangku kepentingan dalam proses perencanaan dan penganggaran (Kementerian Keuangan RI, 2014a). Mulai 2017, proses reviu Angka Dasar untuk tahun anggaran 2018 dilakukan secara *top down* dimana

proyeksi angka prakiraan maju dilakukan oleh unit perencanaan KL dengan memperhitungkan secara keseluruhan target output tanpa memperhatikan satker pelaksanaannya (data output pada level satker diakumulasikan hingga level KL, program, kegiatan, dan output) (Kementerian Keuangan RI, 2016).

Reviu Angka Dasar secara *top down* tersebut dilakukan untuk mengatasi kelemahan yang ada pada mekanisme *bottom up*, yaitu :

- Diperlukannya waktu yang relatif lama dan energi yang cukup besar untuk melakukan reviu Angka Dasar terhadap lebih dari 20.000 satker.
- Adanya kesalahan input oleh satker terhadap status output “berlanjut” dan output “berhenti”.
- Adanya kesalahan input oleh satker terhadap status komponen “berlanjut” dan komponen “berhenti”.
- Adanya kesalahan input oleh satker terhadap target/volume output pada saat penghitungan prakiraan maju.
- Adanya penghitungan ganda terhadap angka inflasi.
- Tidak adanya histori yang menginformasikan nilai awal Angka Dasar dengan nilai perubahan (*adjustment*) yang sudah dilakukan.

Kelemahan di atas dapat diatasi melalui mekanisme *top down*. Namun demikian masih terdapat beberapa hal yang perlu menjadi perhatian pada proses reviu Angka Dasar secara *top down*, yaitu:

1. Adanya potensi perbedaan data antara realisasi yang diinput oleh KL dengan data realisasi yang ada di *database* Kementerian Keuangan.
2. Penyesuaian Angka Dasar semata-mata hanya dilakukan berdasarkan realisasi anggaran, tidak bersama dengan realisasi pencapaian output.
3. Penyesuaian Angka Dasar dilakukan terhadap output yang bersifat *multi years*.
4. Tidak ada parameter kurs pada penyesuaian Angka Dasar dan Prakiraan Maju.
5. Parameter inflasi pada reviu Angka Dasar tidak membedakan inflasi untuk jenis output barang infrastruktur, output barang non-infrastruktur, output jasa regulasi, dan output jasa layanan.
6. Penyesuaian (penurunan) Angka Dasar terhadap ketersediaan *resource envelope* dilakukan terhadap seluruh output tanpa memperhatikan skala prioritas dari output yang bersangkutan.

1.2. Rumusan Masalah

Berangkat dari hal di atas, tulisan/artikel ini mencoba untuk memberikan alternatif penghitungan Angka Dasar secara *top down* dengan beberapa penyesuaian, dengan metode penulisan yang bersifat deskriptif kualitatif.

2. KERANGKA TEORI

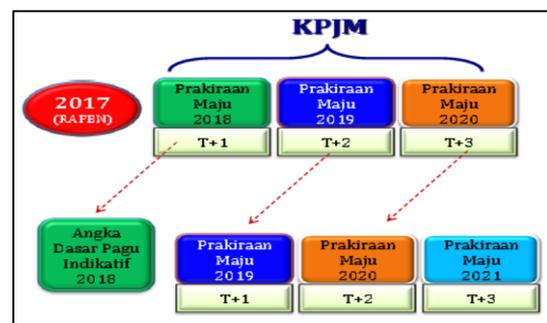
Reviu Angka Dasar merupakan kegiatan menganalisis angka prakiraan maju (KPJM) yang telah disusun oleh KL untuk menghasilkan indikasi awal (ancar-ancar) kebutuhan anggaran tahun anggaran yang direncanakan yang harus disediakan untuk melaksanakan program KL sesuai kebijakan Pemerintah, disertai target kinerja tertentu yang telah ditetapkan. Reviu Angka Dasar dilakukan oleh Direktorat Anggaran Bidang Perekonomian dan Kemaritiman (eks Direktorat Anggaran I), Direktorat Anggaran Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (eks Direktorat Anggaran II), dan Direktorat Anggaran Bidang Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan, dan Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara (eks Direktorat Anggaran III), yang selanjutnya disebut "Direktorat Anggaran". Hasil akhir dari reviu Angka Dasar adalah proyeksi Angka Dasar belanja KL yang dirinci menurut program, sumber dana, dan komponen (belanja operasional dan belanja non-operasional).

Istilah komponen mengacu pada struktur data RKAKL yang meliputi entitas satker, data program, kegiatan, output, sub-output, komponen, subkomponen, akun, dan detil akun. Komponen merupakan tahapan dalam pencapaian suatu output/suboutput yang menggambarkan pelaksanaan fungsi manajemen seperti persiapan/perencanaan, pelaksanaan, monitoring/evaluasi. Komponen ada yang bersifat standar dan ada yang tidak standar. Komponen yang bersifat standar, kode dan uraian/nomenklturnya tetap sama pada berbagai tahun anggaran. Komponen standar digunakan oleh berbagai satker dengan *range* kode 001 – 050. Contohnya komponen 001 untuk pembayaran gaji dan tunjangan, komponen 002 untuk operasional dan pemeliharaan kantor, komponen 003 untuk dukungan operasional pertahanan dan keamanan, komponen 004 untuk dukungan operasional penyelenggaraan pendidikan, komponen 005 untuk dukungan penyelenggaraan tugas dan fungsi unit, komponen 006 untuk hal-hal yang terkait dengan pengadaan tanah, komponen 007 untuk hal-hal yang terkait dengan pengadaan peralatan dan mesin, dan seterusnya. Komponen yang tidak terstandar, kodenya melekat pada satker dan output tertentu, tidak ada keseragaman kode. Kode yang sama dapat berbeda nomenklturnya untuk berbagai tahun anggaran. Kode 051 pada output tertentu dapat berbeda uraiannya dengan kode 051 pada tahun berikutnya walaupun dalam satu satker dan output yang sama.

Informasi pagu pada Angka Dasar dibedakan atas belanja operasional dan belanja non operasional. Belanja operasional merupakan belanja yang digunakan untuk keperluan layanan perkantoran yang terdiri atas komponen 001 dan komponen 002.

Diluar komponen 001 dan 002 merupakan belanja non-operasional.

Reviu Angka Dasar dapat dilakukan setelah KL menyusun Prakiraan Maju 3 tahun. Dalam masa transisi, pada tahun 2016, Prakiraan Maju untuk 2018, 2019, dan 2020 dibantu penyusunannya oleh DJA berdasarkan data RKAKL tahun anggaran 2017 melalui aplikasi KPJM. Proses tersebut hanya dilakukan satu kali, yaitu pada bulan Oktober s.d November 2016. Selanjutnya pada awal tahun (2017), dilakukan pengguliran (*roll-over*) dimana informasi volume output dan alokasi anggaran pada PM1 (2018) digulirkan menjadi Angka Dasar 2018, PM2 menjadi PM1, PM3 menjadi PM2, dan PM3 baru ditambahkan dengan tetap menggunakan informasi output dan volume output yang sama (PM3 yang disusun pada tahun sebelumnya). Proses pengguliran tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 1. Proses Rolling Budget

Setelah proses *rolling budget*, selanjutnya dilakukan reviu Angka Dasar. Berikut ini mekanisme reviu Angka Dasar berdasarkan PMK No. 163/PMK.02/2016. Dalam implementasinya, proses reviu tersebut dilakukan dengan bantuan aplikasi KPJM. Adapun tahapan reviu Angka Dasar yaitu (Kementerian Keuangan RI, 2016) :

- Penyesuaian/pemutakhiran Angka Dasar (Anggaran Tahun Rencana) dan Prakiraan Maju dengan kinerja (persentase) realisasi anggaran tahun sebelumnya (t-2) per-program.
- Penyesuaian/pemutakhiran Angka Dasar dan Prakiraan Maju dengan parameter ekonomi dan non-ekonomi.
- Perbaikan Angka Dasar dan Prakiraan Maju (output/komponen).
- Penyesuaian atas ketersediaan *resource envelope*.

Tahap pertama, penyesuaian terhadap realisasi anggaran. Secara sistem, proses penyesuaian Angka Dasar terhadap realisasi anggaran dilakukan dengan *men-input* secara manual data persentase realisasi anggaran untuk setiap program pada KL. Data realisasi yang di-input adalah realisasi tahun anggaran sebelumnya (t-2). Bila Angka Dasar yang direviu adalah tahun 2018, maka data realisasi yang di-input adalah persentase realisasi tahun 2016 terhadap

pagu per-program. Angka persentase tersebut kemudian digunakan untuk memperbaharui Angka Dasar dan Prakiraan Maju dengan cara mengalikan angka persentase dengan angka alokasi pada program yang bersangkutan. DJA selanjutnya meminta konfirmasi kepada KL atas Angka Dasar dan Prakiraan Maju baru hasil penyesuaian kinerja realisasi, sebelum melanjutkan ke proses berikutnya.

Tahap kedua, penyesuaian Angka Dasar dan Prakiraan Maju dengan parameter ekonomi dan parameter non-ekonomi. Parameter ekonomi berupa inflasi sedang parameter non-ekonomi berupa *acress* 3,1%. Parameter *acress* ditujukan untuk komponen 001 - pembayaran gaji dan tunjangan. Parameter inflasi ditujukan untuk selain komponen 001. Penyesuaian terhadap parameter tersebut dilakukan mengingat Angka Dasar tersebut diturunkan dari prakiraan maju yang telah disusun pada tahun sebelumnya.

Tahap ketiga, Perbaikan Angka Dasar dan Prakiraan Maju (output dan komponen). Perbaikan yang dilakukan mencakup :

- Perubahan atas parameter non-ekonomi lainnya, seperti perubahan jumlah penerima manfaat atau jumlah pegawai;
- Realokasi/perpindahan alokasi yang diakibatkan oleh pergeseran dalam pelaksanaan atau perubahan prioritas KL;
- Perubahan belanja modal dan implikasi biaya operasionalnya (misalnya peningkatan biaya perawatan gedung dan bangunan akibat penambahan luas), atau perubahan yang terjadi akibat perubahan belanja modal.
- Perbaikan target/volume output kegiatan, perbaikan status output dan komponen "berhenti" atau "berlanjut", perbaikan status komponen "utama" atau "pendukung".

Tahap keempat, penyesuaian atas ketersediaan *resource envelope*. Simultan dengan penyusunan reviu Angka Dasar, pada saat yang sama Direktorat Penyusunan APBN menyusun kapasitas fiskal/*resource envelope*. Direktorat Anggaran mengkonsolidasi Angka Dasar dan Prakiraan Maju tersebut pada tingkat pemerintah pusat dan dibandingkan dengan proyeksi belanja KL pada *resource envelope*. Apabila angka dasar lebih rendah dari *resource envelope*, selisih lebihnya merupakan sumber pendanaan untuk kebijakan baru (*new initiative*).

Apabila Angka Dasar lebih tinggi dari *resource envelope*, dan bila disetujui pada rapat pimpinan DJA, maka Angka Dasar disesuaikan ke bawah dengan memasukkan faktor penyeimbang secara proporsional, dengan membagi angka *resource envelope* terhadap Angka Dasar tingkat pusat. Contoh: Jika Angka Dasar hasil konsolidasi sebesar Rp2.000 triliun dan *resource envelope* yang

ditetapkan sebesar Rp1.600 triliun, maka faktor penyeimbang adalah sebesar 80%. Selanjutnya Direktorat Anggaran akan memasukkan faktor penyeimbang tersebut ke dalam aplikasi KPJM untuk memutakhirkan Angka Dasar pada setiap KL. Aplikasi akan memproses penyesuaian dengan mengalikan Angka Dasar terhadap faktor penyeimbang tersebut. Dengan demikian, Angka Dasar seluruh KL setelah dilakukan konsolidasi kembali, akan sama dengan *resource envelope* yang tersedia. Selanjutnya Direktorat Anggaran menggunakan Angka Dasar dan Prakiraan Maju KL yang telah disesuaikan dengan *resource envelope* sebagai usulan Pagu Indikatif.

Proses reviu Angka Dasar di atas dilakukan oleh DJA. Namun terdapat beberapa peran yang dilakukan oleh Biro Perencanaan/Unit Perencana KL, yaitu :

- Melakukan penjaminan mutu atas Prakiraan Maju yang digulirkan Direktorat Anggaran.
- Menyampaikan usulan output/kebijakan baru yang sudah disetujui dalam proses pengusulan output/kebijakan baru yang berlaku, kepada Direktorat Anggaran, agar dapat dilakukan penyesuaian terhadap Angka Dasar dan Prakiraan Maju.
- Memutakhirkan Angka Dasar dan Prakiraan Maju atas kebijakan baru menggunakan Aplikasi KPJM.
- Menyusun dokumen perencanaan program dan anggaran KL sesuai dengan Angka Dasar dan Prakiraan Maju yang ditetapkan dan mencerminkan keputusan pemerintah yang paling mutakhir.

Hasil dari beberapa tahapan reviu Angka Dasar di atas kemudian dituangkan dalam hasil reviu Angka Dasar yang selanjutnya digunakan sebagai dasar menetapkan Pagu Indikatif K/L.

3. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu analisis kualitatif terhadap proses bisnis penghitungan indikasi awal kebutuhan anggaran pada Kementerian/Lembaga. Identifikasi permasalahan yang dihadapi dan alternatif solusinya dideskripsikan secara rinci. Sumber data diperoleh secara langsung dari pihak yang terlibat dan hasil observasi terhadap proses bisnis yang ada.

4. PEMBAHASAN

4.1. Permasalahan

Reviu Angka Dasar merupakan implementasi dari proses penganggaran kinerja (*performance budgeting*). Proses penganggaran kinerja mencakup perencanaan kinerja, pengukuran kinerja, dan monitoring/evaluasi kinerja (Kelly & Rivenbark, 2015). Permasalahan dalam proses reviu Angka Dasar

lebih mengacu pada pengukuran kinerja, dimana membutuhkan data yang berupa :

- Realisasi anggaran pada level output dan komponen. Pada *database* yang ada saat ini, realisasi anggaran hanya ada pada level output. Data realisasi anggaran tidak tersedia pada level komponen.
- Realisasi/capaian output (realisasi volume output atas target yang sudah ditentukan). Pada *database* yang ada saat ini, realisasi/capaian output hanya tersedia untuk sebagian output.
- Standardisasi output dan komponen. Saat ini secara sistem tidak bisa disandingkan data output dan komponen secara serial untuk tahun 2017 dengan tahun sebelumnya. Implikasi dari tidak sinkronnya kode output untuk tahun 2017 dengan tahun sebelumnya mengakibatkan angka realisasi anggaran pada level output tidak bisa disandingkan, walaupun secara nyata data realisasi per-output tersebut telah tersedia.

Terhadap permasalahan di atas, DJA telah meminta bantuan Ditjen Perbendaharaan untuk dapat memfasilitasi ketersediaan data capaian output dan realisasi anggaran dilevel komponen. Selain itu, DJA juga sudah melakukan standarisasi/kodifikasi output dan komponen untuk tahun anggaran 2017. Kode output/komponen yang sama akan sama pula nomenklaturnya untuk berbagai tahun anggaran.

Namun terlepas dari kekurangan di atas, masih terdapat beberapa permasalahan lainnya yang harus diperhatikan pada proses *reviu* Angka Dasar, yaitu :

1. Penyesuaian Angka Dasar dengan kinerja (persentase) realisasi anggaran tahun sebelumnya.

Tahap awal *reviu* Angka Dasar dilakukan dengan menyesuaikan Angka Dasar dengan kinerja (berupa persentase) realisasi anggaran tahun sebelumnya (t-2) per-program. Pada aplikasi KPJM, data realisasi anggaran per-program tersebut diinput secara manual oleh KL. Hal ini akan menimbulkan potensi perbedaan data antara realisasi yang diinput oleh KL dengan data realisasi yang ada di *database* Kementerian Keuangan.

2. Penyesuaian Angka Dasar terhadap realisasi anggaran untuk belanja operasional dan non-operasional tidak mencerminkan kondisi riil.

Target output untuk belanja operasional adalah tetap volumenya, yaitu 12 bulan. Dengan demikian cukup rasional jika realisasi anggaran dijadikan sebagai angka penyesuaian. Namun demikian berbeda halnya untuk output yang terkait belanja non-operasional. Target volume dan satuannya

sangat bervariasi antara satu output dengan output lainnya. Realisasi anggaran sama sekali tidak mencerminkan capaian output.

3. Penyesuaian Angka Dasar terhadap realisasi anggaran untuk belanja non-operasional dilakukan pada semua output termasuk yang bersifat *multi years*.

Output *multi years* merupakan yang sudah direncanakan target dan pembiayaannya untuk jangka waktu lebih dari 1 tahun serta sudah disetujui oleh pihak terkait. Penyesuaian (kebawah) terhadap alokasi output *multi years* tidak sejalan dengan mekanisme perencanaan yang sudah dilakukan sebelumnya.

4. *Reviu* Angka Dasar dilakukan dengan menyesuaikan Angka Dasar dan Prakiraan Maju dengan parameter ekonomi dan non-ekonomi.

Terkait dengan parameter ekonomi, sistem aplikasi belum memperhitungkan perubahan nilai tukar (kurs dolar terhadap rupiah). Data RKAKL Kementerian Luar Negeri dengan lokasi kegiatannya berada di luar negeri, biaya satuannya diinput dengan nilai dolar yang selanjutnya dikonversi kedalam rupiah. Data RKAKL 2017 yang dijadikan dasar penghitungan alokasi KPJM (PM1, PM2, PM3), nilai kursnya mengacu pada asumsi kurs untuk tahun 2017. Dengan demikian terdapat angka bias untuk Angka Dasar 2018 pada Kementerian Luar Negeri.

Terkait dengan parameter inflasi, angka inflasi dikalkulasikan untuk seluruh jenis output yang ada tanpa memperhatikan klasifikasi output sebagaimana diatur pada PMK No. 71/PMK.02/2014 tentang Pedoman Standar Biaya, Standar Struktur Biaya, dan Indeksasi dalam Penyusunan RKAKL. Dalam PMK tersebut dinyatakan klasifikasikan output, yaitu (Kementerian Keuangan RI, 2014b) :

- Output barang infrastruktur, yaitu output yang merupakan barang berwujud dan atau berupa jaringan. Contoh: jalan, kereta api, air bersih, bandara, kanal, waduk, dan sebagainya.
- Output barang non-infrastruktur, yaitu output yang merupakan barang baik berwujud maupun tidak berwujud yang tidak berupa jaringan yang bukan termasuk barang infrastruktur. Contoh: kendaraan, *software* aplikasi.
- Output jasa regulasi/birokrasi, yaitu output yang dihasilkan dari suatu kegiatan dalam rangka pembuatan peraturan atau pendukung administrasi birokrasi. Bentuknya dapat berupa norma, standar, pedoman, ketentuan. Contoh : undang-undang, peraturan menteri, dan sebagainya.

- Output jasa layanan, yaitu output dari suatu kegiatan yang merupakan layanan dari suatu instansi pemerintah. Contoh: SP2D, layanan BOS, dan sebagainya.

PMK tersebut mengamanatkan adanya indeksasi, yaitu parameter penyesuaian (berupa inflasi atau kurs) yang digunakan untuk menghitung kebutuhan alokasi biaya tahun yang direncanakan dan prakiraan maju tahun anggaran berikutnya. Angka indeksasi tersebut disusun sesuai klasifikasi output dan jenis biaya atas sebuah komponen (utama dan pendukung), yaitu :

- Indeks untuk layanan perkantoran belanja pegawai.
- Indeks untuk layanan perkantoran belanja barang.
- Indeks untuk komponen utama output barang infrastruktur.
- Indeks untuk komponen pendukung output barang infrastruktur.
- Indeks untuk komponen utama output barang non-infrastruktur.
- Indeks untuk komponen pendukung output barang non-infrastruktur.
- Indeks untuk komponen utama output jasa regulasi.
- Indeks komponen pendukung output jasa regulasi.
- Indeks untuk komponen utama output jasa layanan non-regulasi.
- Indeks untuk komponen pendukung output jasa layanan non-regulasi.

Komponen utama merupakan komponen yang secara langsung mendukung proses pencapaian output. Komponen pendukung merupakan komponen yang tidak secara langsung mendukung proses pencapaian output, misalnya komponen terkait dengan evaluasi kegiatan. Dari indeks di atas, indeks layanan perkantoran belanja pegawai (komponen 001 - pembayaran gaji dan tunjangan) sudah diimplementasikan pada proses review Angka Dasar (sebesar 3,1%). Untuk indeks biaya pada komponen pendukung untuk output jasa layanan non-regulasi sudah ditetapkan sebesar (maksimal) 45%, namun indeks ini belum diimplementasikan pada aplikasi. Sedangkan indeks lainnya dianggap sama sesuai besaran inflasi. Penyeimbangan tingkat inflasi terhadap keempat jenis output di atas akan meningkatkan bias terhadap nilai review Angka Dasar yang dihasilkan.

5. Penyesuaian Angka Dasar terhadap ketersediaan *resource envelope*.

Apabila Angka Dasar lebih tinggi dari *resource envelope*, dan bila disetujui pada rapat pimpinan DJA, maka Angka Dasar disesuaikan ke bawah dengan memasukkan faktor penyeimbang secara

proporsional, yaitu dengan membagi angka *resource envelope* terhadap Angka Dasar tingkat pusat. Apabila faktor penyeimbang adalah sebesar 80%, maka persentase tersebut akan dikalikan dengan seluruh program, kegiatan, dan output yang ada tanpa memperhatikan skala prioritas dari suatu output. Tujuan dari klasifikasi skala prioritas (prioritas nasional, prioritas bidang, non-prioritas) adalah antara lain untuk memberikan pilihan terhadap kegiatan/ output yang hendak disesuaikan alokasinya bila terjadi kontraksi anggaran. Penyeimbangan faktor penyeimbang terhadap seluruh output yang ada akan mengurangi makna terhadap eksistensi output ber-skala prioritas nasional.

4.2. Analisis Permasalahan

Terkait permasalahan data realisasi pencapaian output dan realisasi anggaran di level komponen, DJA perlu secara aktif menjalin komunikasi dengan Ditjen Perbendaharaan guna memastikan data yang diminta dapat difasilitasi secara tepat waktu dan tepat guna. Sedangkan terhadap enam permasalahan dalam review Angka Dasar, berikut solusi yang dapat dipertimbangkan.

1. Untuk meniadakan potensi perbedaan data antara realisasi yang diinput oleh KL dengan data realisasi yang ada di *database* Kementerian Keuangan, maka pada aplikasi KPJM perlu disediakan referensi data realisasi anggaran yang sudah ditampilkan secara otomatis per-program. Dengan demikian tidak ada proses input data realisasi secara manual.
2. Untuk output yang terkait belanja non-operasional, kedepan (sepanjang telah ada ketersediaan data capaian output), penyesuaian Angka Dasar terhadap data realisasi mengacu pada realisasi/ capaian output, bukan realisasi anggaran. Atas dasar capaian output tersebut, selanjutnya dilakukan komparasi antara volume capaian output dengan target output. Hasil komparasi kemudian dijadikan dasar untuk penyesuaian anggarannya.
3. Penyesuaian Angka Dasar terhadap realisasi anggaran untuk belanja non-operasional tidak perlu dilakukan pada semua output. Khusus untuk output yang bersifat *multi years*, tidak diperlukan penyesuaian anggaran karena target dan pembiayaannya sudah ditentukan jauh hari sebelumnya. Namun sebelumnya, perlu dilakukan *tagging* pada referensi output untuk membedakan suatu output bersifat *multi years* atau tidak.
4. Penyesuaian Angka Dasar dan Prakiraan Maju terhadap parameter ekonomi perlu mempertimbangkan nilai tukar (kurs dolar

terhadap rupiah). Nilai kurs tersebut hanya ditujukan untuk Kementerian Luar Negeri dengan lokasi kegiatannya berada di luar negeri. Dengan demikian, angka bias karena perubahan kurs pada Angka Dasar dapat direduksi.

- Angka faktor penyeimbang sebagai nilai persentase penyesuaian Angka Dasar terhadap *resource envelope* tidak perlu diimplementasikan pada output yang mempunyai skala prioritas nasional untuk menjamin tercapainya kebijakan strategis yang bersifat nasional.

5. KESIMPULAN

Proses rewiu Angka Dasar akan jauh lebih efektif, informatif, transparan, dan *applicable* apabila dilakukan secara *top down*. Lebih efektif karena tidak dilakukan per-satker. Lebih informatif karena mengacu pada informasi kinerja yang berupa target/volume output. Lebih transparan karena proses pencapaian hasil Angka Dasar dibuat berdasarkan perhitungan matematis. Dan lebih *applicable* karena proses rewiunya secara teknis dapat difasilitasi dengan sebuah sistem aplikasi. Namun demikian, masih terdapat beberapa permasalahan yang sebagian disebabkan karena ketidaktersediaan sumber data. Selanjutnya terhadap enam solusi di atas, perlu komitmen, kerjasama, dan sinergi yang baik antara DJA, Ditjen Perbendaharaan, dan Kementerian/Lembaga guna menuju proses rewiu Angka Dasar yang lebih baik

6. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Terhadap permasalahan realisasi anggaran pada level komponen, implikasinya akan berkaitan dengan perubahan/penyesuaian aplikasi pencairan dana pada level satker. Penelitian ini tidak mengukur sejauh mana perubahan aplikasi yang perlu dilakukan, dengan demikian perlu dilakukan kajian lebih lanjut.

Selanjutnya, implikasi perubahan/penyesuaian yang perlu dilakukan pada aplikasi KPJM adalah :

- Penambahan fitur untuk mengakses data realisasi anggaran yang ada pada database Kementerian Keuangan, dengan tetap memperhatikan aspek keamanan data.
- Penyesuaian aplikasi KPJM dalam menghitung penyesuaian Angka Dasar untuk output belanja non-operasional. Penghitungan yang semula didasarkan pada realisasi anggaran, diubah dengan mengacu pada capaian output.
- Penambahan fitur untuk memberikan *tagging* terhadap output yang bersifat *multi years*. *Tagging* tersebut berfungsi untuk mengecualikan output tersebut dari penghitungan penyesuaian anggaran, karena target dan pembiayaannya sudah ditentukan jauh hari sebelumnya.

- Penambahan fitur untuk menampung perubahan nilai tukar rupiah terhadap dolar.
- Peniadaan angka faktor penyeimbang pada output yang mempunyai skala prioritas nasional untuk menjamin tercapainya kebijakan strategis yang bersifat nasional.

Implikasi terhadap kebijakan yang perlu ditindaklanjuti yaitu DJA perlu untuk menetapkan indeksasi untuk komponen utama dan komponen pendukung pada output infrastruktur, output non-infrastruktur, output regulasi, dan output layanan. Indeks biaya untuk komponen pendukung pada output jasa layanan non-regulasi sudah ditetapkan sebesar maksimal 45%, namun indeks tersebut belum diimplementasikan pada aplikasi KPJM. Dengan demikian perlu dilakukan penelitian lebih lanjut terhadap besaran indeks untuk output selain jasa layanan non-regulasi.

DAFTAR PUSTAKA (REFERENCES)

- Direktorat Jenderal Anggaran. (2014). *Pokok-pokok sikelus APBN di Indonesia*. Jakarta.
- Kelly, J. M., & Rivenbark, W. C. (2015). *Performance Budgeting for State and Local Government* (2nd ed.). New York: Routledge.
- Kementerian Keuangan RI. (2014a). *Better Practice Guide Penganggaran Berbasis Kinerja*. Jakarta.
- Kementerian Keuangan RI. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 71/PMK.02/2014 tentang Pedoman Standar Biaya, Standar Struktur Biaya, dan Indeksasi dalam Penyusunan RKAKL (2014). Jakarta.
- Kementerian Keuangan RI. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 163/PMK.02/2016 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKAKL dan Pengesahan DIPA (2016). Jakarta.