

LAMPIRAN I

PERATURAN MENTERI KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 94/PMK.02/2017

TENTANG

PETUNJUK PENYUSUNAN DAN PENELAAHAN RENCANA
KERJA DAN ANGGARAN KEMENTERIAN NEGARA/LEMBAGA
DAN PENGESAHAN DAFTAR ISIAN PELAKSANAAN
ANGGARAN

PEDOMAN UMUM PENYUSUNAN RENCANA KERJA DAN ANGGARAN
KEMENTERIAN NEGARA/LEMBAGA

Penyusunan anggaran dalam dokumen Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-K/L) merupakan bagian dari penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), selain Rencana Dana Pengeluaran Bendahara Umum Negara (RDP-BUN). Karena ada perbedaan dalam tata cara penyusunan antara anggaran Kementerian Negara/Lembaga (K/L) dan anggaran Bendahara Umum Negara, dalam Lampiran Peraturan Menteri ini hanya berisi mengenai pedoman umum penyusunan RKA-K/L, yang didefinisikan sebagai dokumen rencana keuangan tahunan K/L yang disusun menurut Bagian Anggaran K/L. Sementara itu, pedoman umum penyusunan RDP-BUN diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan tersendiri.

Secara garis besar, proses penyusunan RKA-K/L mengatur 3 (tiga) materi pokok, yaitu: pendekatan penyusunan anggaran, klasifikasi anggaran, dan proses penganggaran. Pendekatan yang digunakan dalam penyusunan anggaran terdiri atas pendekatan: i) Penganggaran Terpadu, ii) Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK), dan iii) Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM). Sementara itu, klasifikasi anggaran yang digunakan dalam penganggaran, meliputi: i) klasifikasi menurut organisasi, ii) klasifikasi menurut fungsi, dan iii) klasifikasi menurut jenis belanja (ekonomi). Selanjutnya, proses penganggaran merupakan uraian mengenai proses dan mekanisme penganggarnya, dimulai dari Pagu Indikatif sampai dengan penetapan Pagu Alokasi Anggaran K/L yang bersifat final. Sistem penganggaran tersebut harus dipahami secara baik dan benar oleh pemangku kepentingan (*stakeholder*) agar dapat dihasilkan APBN yang kredibel dan dapat dipertanggungjawabkan.

A. PENDEKATAN PENYUSUNAN ANGGARAN

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU 17/2003), penyusunan anggaran oleh K/L mengacu kepada 3 (tiga) pilar sistem penganggaran, yaitu (1) penganggaran terpadu, (2) PBK, dan (3) KPJM. Pendekatan penyusunan anggaran tersebut terus mengalami perbaikan dan penyempurnaan, dan diwajibkan menjadi acuan bagi pemangku kepentingan bidang penganggaran dalam merancang dan menyusun anggaran.

1. Pendekatan Penganggaran Terpadu

Penganggaran Terpadu merupakan unsur yang paling mendasar bagi penerapan pendekatan penyusunan anggaran lainnya yaitu PBK dan KPJM. Dengan kata lain bahwa pendekatan anggaran terpadu merupakan kondisi yang harus terwujud terlebih dahulu.

Penyusunan anggaran terpadu dilakukan dengan mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan K/L untuk menghasilkan dokumen RKA-K/L dengan klasifikasi anggaran menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja (ekonomi). Integrasi atau keterpaduan proses perencanaan dan penganggaran dimaksudkan agar tidak terjadi duplikasi dalam penyediaan dana untuk K/L baik yang bersifat investasi maupun untuk keperluan biaya operasional.

Pada sisi yang lain penerapan penganggaran terpadu juga diharapkan dapat mewujudkan satuan kerja (satker) sebagai satu-satunya entitas akuntansi yang bertanggungjawab terhadap aset dan kewajiban yang dimilikinya, serta adanya akun (pendapatan dan/atau belanja) untuk satu transaksi sehingga dipastikan tidak ada duplikasi dalam penggunaannya.

Penganggaran terpadu tersebut diterapkan pada ketiga klasifikasi anggaran, yaitu klasifikasi organisasi, klasifikasi fungsi, dan klasifikasi jenis belanja (ekonomi). Dalam kaitan ini, pengalokasian anggaran dalam RKA-K/L, misalnya, secara total merupakan gabungan antara anggaran operasional dan anggaran non-operasional. Berkaitan dengan itu, tiap tahun dilakukan penyempurnaan pengalokasian anggaran menurut fungsi, program, dan kegiatan agar lebih sesuai dengan penganggaran terpadu.

2. Pendekatan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK)

PBK merupakan suatu pendekatan dalam sistem penganggaran yang memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dan Kinerja yang diharapkan, serta memperhatikan efisiensi dalam pencapaian Kinerja tersebut. Yang dimaksud Kinerja adalah prestasi kerja yang berupa keluaran (*output*) dan/atau hasil, dari kegiatan yang dilakukan oleh K/L, unit eselon I, dan eselon II/satker dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.

Landasan konseptual yang mendasari penerapan PBK meliputi:

- a. Pengalokasian anggaran berorientasi pada Kinerja (keluaran (*output*) and *outcome oriented*);
- b. Pengalokasian anggaran Program/Kegiatan pembangunan nasional dilakukan dengan pendekatan penganggaran berbasis program (*money follow program*) melalui penganggaran berbasis Kinerja; dan
- c. Terdapatnya fleksibilitas pengelolaan anggaran dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas (*let the manager manages*).

Landasan konseptual dalam rangka penerapan PBK tersebut bertujuan untuk:

- a. Menunjukkan keterkaitan antara pendanaan dengan Kinerja yang akan dicapai (*direct linkages between performance and budget*);
- b. Meningkatkan efisiensi dan transparansi dalam penganggaran (*operational efficiency*); dan
- c. Meningkatkan fleksibilitas dan akuntabilitas unit dalam melaksanakan tugas dan pengelolaan anggaran (*more flexibility and accountability*).

Agar penerapan PBK tersebut dapat dioperasionalkan, PBK menggunakan instrumen sebagai berikut:

- a. Indikator Kinerja, merupakan instrumen yang digunakan untuk mengukur Kinerja suatu instansi pemerintah. Dalam rangka sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional, indikator Kinerja dalam penyusunan RKA-K/L menggunakan indikator Kinerja hasil pembahasan pertemuan tiga pihak atas Rencana Kerja Kementerian Negara/Lembaga (Renja-K/L);

- b. Standar Biaya. merupakan satuan biaya yang ditetapkan berupa standar biaya masukan, standar biaya keluaran, dan standar struktur biaya sebagai acuan perhitungan kebutuhan anggaran; dan
- c. Evaluasi Kinerja, merupakan penilaian terhadap capaian sasaran Kinerja, konsistensi perencanaan dan implementasi, serta realisasi penyerapan anggaran.

Berdasarkan landasan konseptual, tujuan penerapan PBK, dan instrumen yang digunakan PBK dapat disimpulkan bahwa secara operasional prinsip utama penerapan PBK adalah adanya keterkaitan yang jelas antara kebijakan yang terdapat dalam dokumen perencanaan nasional dengan rencana kerja dan alokasi anggaran yang dikelola K/L sesuai dengan tugas-fungsinya (yang tercermin dalam struktur organisasi K/L) dan/atau penugasan pemerintah.

Dokumen perencanaan tersebut meliputi rencana lima tahunan seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Rencana Strategis Kementerian Negara/Lembaga (Renstra K/L), dan rencana tahunan seperti Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Renja-K/L. Sementara itu, alokasi anggaran yang dikelola K/L tercermin dalam dokumen RKA-K/L dan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) yang juga merupakan dokumen perencanaan penganggaran yang bersifat tahunan serta mempunyai keterkaitan erat. Hubungan antara dokumen-dokumen tersebut digambarkan pada Bagan I.1.

Bagan I.1
Hubungan antara Dokumen Perencanaan dan Penganggaran



Pemerintah menentukan prioritas pembangunan beserta kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan dalam dokumen RKP. Hasil yang diharapkan adalah hasil secara nasional (*national outcomes*) sesuai amanat Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Selanjutnya berdasarkan tugas-fungsi yang diemban, K/L menyusun:

- a. Keluaran (*output*) program di level eselon I beserta indikator-indikatornya untuk mencapai Sasaran Program (*Outcome* eselon I) yang telah ditetapkan dalam dokumen Renstra, serta RKP dan Renja. Keluaran (*Output*) Program disusun dengan melihat keterkaitan terhadap Kegiatan yang terdapat dalam Program yang terkait; dan
- b. Keluaran (*output*) Kegiatan beserta indikator-indikatornya di level unit pengeluaran (*spending unit*) pada tingkat eselon II/Satker di lingkungan unit eselon I sesuai Program yang menjadi tanggung jawabnya.

Perumusan Sasaran Strategis, Sasaran Program, dan Sasaran Kegiatan dalam penerapan PBK merupakan hal yang sangat penting disamping perumusan Keluaran (*Output*) Program, dan Keluaran (*Output*) Kegiatan beserta indikator-indikatornya. Rumusan indikator Kinerja tersebut menggambarkan tanda-tanda keberhasilan program/kegiatan yang telah dilaksanakan beserta keluaran/hasil yang diharapkan. Indikator Kinerja inilah yang akan digunakan sebagai alat ukur dalam mengevaluasi keberhasilan program/kegiatan. Kerangka berpikir tersebut digambarkan dalam Bagan 1.2 sebagai berikut:

Bagan 1.2.
Sinkronisasi Perencanaan dengan Penganggaran Pembangunan Nasional

