

**PENGEMBANGAN INDIKATOR PEMANTAUAN DAN EVALUASI  
PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN KEMENTERIAN/LEMBAGA  
(STUDI PADA KEEMNTERIAN ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL)**

Farid Hariyanto  
Prof. Slamet PH, MA., M.Ed., MA., MLHR., Ph.D  
Email: farid.hariyanto@mail.ugm.ac.id

Magister Akuntansi, Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Gadjah Mada,  
Yogyakarta 55281, Indonesia

**ABSTRAKSI**

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi faktor penyebab permasalahan perencanaan dan penganggaran Kementerian ESDM, praktik perencanaan dan penganggaran yang menyebabkan permasalahan perencanaan dan penganggaran Kementerian ESDM, dan indikator pemantauan dan evaluasi yang tepat dalam perencanaan dan penganggaran Kementerian ESDM. Penelitian dilakukan pada tahap perencanaan dan penganggaran termasuk pelaksanaan anggaran tahun 2016 sedangkan untuk tahun 2017 dilakukan pada tahap perencanaan dan penganggaran. Hasil penelitian mengidentifikasi bahwa faktor-faktor penyebab permasalahan perencanaan dan penganggaran Kementerian ESDM yaitu (1) Sumber Daya Manusia, (2) situasi politik, (3) kebijakan pimpinan organisasi, (4) kebijakan pemerintah pusat, (5) perencanaan anggaran, (6) dasar hukum pelaksanaan tugas pokok dan fungsi, (7) penetapan dokumen anggaran, (8) kasus hukum, dan (9) sistem penganggaran sedangkan praktik perencanaan dan penganggaran yang menyebabkan permasalahan perencanaan dan penganggaran Kementerian ESDM yaitu (1) perumusan struktur anggaran KESDM yang tidak sesuai dengan aturan yang berlaku, (2) pergantian pimpinan KESDM yang mengakibatkan perubahan gaya kepemimpinan, (3) intervensi politik DPR RI dalam proses penganggaran, (4) SDM KESDM yang belum memahami tanggung jawab pelaksanaan kegiatan, (5) penyusunan anggaran yang dilaksanakan secara tradisional, (6) realisasi anggaran yang menumpuk di akhir tahun, (7) proses penetapan dokumen anggaran yang lama, (8) sering adanya perubahan strategi pelaksanaan kegiatan, dan (9) sering adanya perubahan kebijakan pemerintah pusat. Sementara itu, indikator pemantauan dan evaluasi yang tepat dalam perencanaan dan penganggaran Kementerian ESDM dikategorikan menjadi dua yaitu indikator umum yang berfungsi secara umum tanpa melihat jenis kegiatan dan indikator khusus merupakan indikator yang telah disesuaikan dengan bidang dan jenis kegiatannya.

Kata kunci: Kementerian ESDM, perencanaan, penganggaran, indikator, pemantauan, evaluasi

## PENDAHULUAN

Berdasarkan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, pemerintah menyusun APBN sebagai perwujudan pengelolaan keuangan negara dan hal keuangan negara diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Sejak tahun 2003, Indonesia telah mereformasi sistem pengelolaan keuangan negara ditandai dengan terbitnya UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Paket UU mengenai pengelolaan keuangan negara tersebut dalam rangka menggantikan aturan warisan Belanda yang tidak lagi sesuai dengan kondisi Indonesia. Selain itu, banyaknya kelemahan dalam sistem pengelolaan keuangan negara warisan Belanda tersebut juga menjadi hal yang mendesak untuk diterbitkannya peraturan yang baru mengenai pengelolaan keuangan negara. Paket UU tersebut juga sebagai perwujudan kemandirian bangsa Indonesia dalam pengelolaan keuangan negara setelah menyatakan kemerdekaannya pada tahun 1945.

Salah satu hal paling krusial dalam reformasi sistem pengelolaan keuangan negara ialah adanya pendekatan yang digunakan dalam penganggaran. Pada pasal 3 ayat (1) PP Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, disebutkan bahwa penyusunan anggaran harus

menggunakan pendekatan: Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM), penganggaran terpadu, dan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK).

Sesuai dengan semangat reformasi keuangan negara, sejak tahun 2005 Pemerintah telah menerapkan PBK (*performance-based budgeting*) di Indonesia, untuk melihat keterkaitan antara anggaran yang dikeluarkan (*input*) dengan kinerja (*output*). Penentu keberhasilan *performance-based budgeting* tersebut ialah adanya rencana strategis yang jelas, relevan, dan terukur yang di dalamnya terdapat titik krusial berupa penentuan *outcome* dan *output* pada level strategis. Namun, dari evaluasi yang telah dilakukan terhadap kinerja program-program yang dilaksanakan Kementerian Negara/Lembaga ditemukan bahwa selain dari sisi kuantitas jumlah output sangat banyak, dari sisi kualitas, dinilai masih perlu untuk disempurnakan (Ditjen Anggaran, 2015).

Penerapan sistem penganggaran berbasis hasil (*outcome*) diawali dengan penataan arsitektur kinerja dalam dokumen RKA-K/L, yang selanjutnya diikuti dengan penguatan dan penajaman informasi kinerja menjadi semakin jelas, relevan, dan terukur. Dalam penataan tersebut, digunakan pendekatan kerangka berpikir (*Logic Model*).

Penelitian terkait penganggaran pemerintah pusat pada dasarnya telah dilakukan pada tahap pelaksanaan anggaran. Akan tetapi, penelitian pada tahap perencanaan dan penganggaran sangat jarang

dilakukan. Penelitian ini bermaksud memotret perencanaan dan penganggaran untuk tahun anggaran 2016 dan 2017. Penelitian dilakukan pada tahap perencanaan dan penganggaran termasuk pelaksanaan anggaran tahun 2016 sedangkan untuk tahun 2017 dilakukan pada tahap perencanaan dan penganggaran.

## **TINJAUAN PUSTAKA**

### **Penganggaran Sektor Publik**

Anggaran dapat diartikan sebagai pernyataan yang berisi janji dan prakiraan realisasi (*output*) yang hendak dicapai oleh pemerintah sedangkan penganggaran merupakan proses terpadu dalam rangka menghasilkan suatu konsep anggaran (Mardiasmo, 2004). Dalam perjalanannya, proses penetapan anggaran melalui tahapan pembahasan antara pemerintah dan DPR dalam rangka mencapai kesepakatan berupa penetapan UU APBN. Proses penetapan APBN merupakan suatu proses politik yang dipengaruhi oleh berbagai kepentingan di dalamnya (Mardiasmo, 2004). Anggaran sektor publik juga mencerminkan adanya peran negara dalam perekonomian yang berisi estimasi penerimaan yang akan direalisasikan dan pengeluaran yang akan terjadi dalam kurun waktu tahun anggaran tertentu (Bastian, 2006).

Anggaran sektor publik dapat diasumsikan sebagai bentuk komitmen pemerintah kepada rakyatnya dalam rangka mewujudkan tujuan nasional bangsa Indonesia. Komitmen tersebut diwujudkan dalam bentuk program dan kegiatan serta pendanaan yang diperlukan setelah melalui proses politik dalam penetapannya.

### **Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Pusat**

Dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Dalam rangka meluruskan kembali tujuan dan fungsi anggaran tersebut perlu dilakukan pengaturan secara jelas peran DPR dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran sebagai penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sehubungan dengan hal tersebut, dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 disebutkan bahwa belanja negara/belanja daerah dirinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Perkembangan dinamis dalam penyelenggaraan pemerintahan membutuhkan sistem perencanaan fiskal yang terdiri dari sistem penyusunan anggaran tahunan yang dilaksanakan sesuai dengan KPJM (*Medium Term Expenditure Framework*) sebagaimana dilaksanakan di negara-negara maju. Dalam rangka penyusunan RKA-K/L dengan pendekatan KPJM, K/L perlu menyelaraskan kegiatan/program dengan RPJMN dan Renstra K/L yang pada tahap sebelumnya juga menjadi acuan dalam menyusun RKP dan Renja K/L.

Perencanaan dan penganggaran tersebut mencerminkan perubahan ke arah peningkatan akuntabilitas. Akan tetapi, pendekatan penganggaran tersebut tetap menimbulkan adanya duplikasi dan pemborosan. Praktik ini telah berlangsung sampai dengan tahun 2016. Oleh karena itu, pendekatan perencanaan dan penganggaran tersebut perlu diubah agar inefisiensi anggaran dapat dihindari.

### **Pemantauan dan Evaluasi**

Pemantauan dan evaluasi dapat memberikan informasi yang unik tentang kinerja kebijakan, program dan proyek pemerintah. Pemantauan dan evaluasi dapat mengidentifikasi apa yang dapat berfungsi, apa yang tidak, dan mengapa (Mackay, 1998).

Para pakar evaluasi mengemukakan berbagai definisi mengenai evaluasi dengan formulasi yang berbeda namun inti isinya sama. Evaluasi sebagai proses menentukan sampai seberapa tinggi tujuan pendidikan sesungguhnya dapat dicapai (Tyler, 1969). Evaluasi berkaitan dengan penelitian sosial mengenai konseptualisasi, pendesainan, implementasi, dan pemanfaatan program intervensi sosial yang dilakukan oleh pemerintah (Rossi et al., 2004).

### **Program Logic Model**

*Logic model* adalah gambaran visual logis dari suatu perencanaan yang menunjukkan cara untuk menjelaskan tindakan yang direncanakan menuju pencapaian hasil yang diharapkan (Knowlton dan Philips, 2003). Model Logika Program (*Program Logic Model*) ialah bentuk *logic*

*model* yang secara khusus menjelaskan bagaimana program yang direncanakan dapat mencapai hasil yang diinginkan. Model ini menunjukkan adanya rangkaian atau hubungan antara sumber daya (*input*), aktivitas, *output*, dan *outcome* yang dihasilkan sebagai suatu respon terhadap situasi yang dihadapi oleh organisasi.

### **Result Accountability Framework**

Rerangka akuntabilitas hasil (*Result Accountability Framework*) ialah suatu rerangka yang mengamankan cara berpikir dalam mengambil suatu aksi untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat dengan mendasarkan pada orientasi berbasis hasil kerja (Friedman, 2005). Dasar pemikiran yang dikembangkan ialah hasil merupakan kondisi akhir yang diharapkan dapat dinikmati oleh masyarakat sehingga jelasnya pendefinisian hasil akan mendorong perumusan strategi yang tepat untuk mencapai hasil tersebut. Perumusan strategi diwujudkan dalam bentuk program dan kegiatan dalam rangka proses mencapai hasil.

### **Indikator Kinerja yang Digunakan**

Dalam penelitian ini indikator yang digunakan merupakan indikator kinerja yang dikembangkan oleh Fujikake (2008) sebagai referensi untuk indikator pemantauan dan evaluasi bidang pemberdayaan masyarakat. Dalam mengembangkan indikator kinerja, peneliti mengacu pada konsep *Value for Money* (VFM) sehingga indikator yang dirumuskan dapat sesuai dengan tujuan penelitian ini. Di samping itu, indikator aspek konteks juga diadopsi penulis dari

PMK Nomor 249/PMK.02/2011 tentang Pengukuran dan Evaluasi Kinerja atas Pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-K/L).

### Penilaian Indikator Kinerja

Pelaksanaan evaluasi akan dapat berjalan dengan baik jika kesimpulan yang didapatkan telah menggambarkan keadaan yang sesungguhnya. Oleh karena itu, diperlukan suatu ukuran yang dapat dinilai dalam bentuk angka. Penulis menggunakan sistem kategori dan interpretasi nilai berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2012 dan PMK Nomor 249/PMK.02/2011. Pemilihan interpretasi nilai ini akan memudahkan penilaian karena telah digunakan di pmda dan Pemerintah Pusat. Setiap indikator akan dijawab dengan ya/tidak, jawaban “Ya” akan diberikan nilai 1 sedangkan jawaban “Tidak” akan diberikan nilai 0.

Setelah setiap indikator diberikan nilai maka penyimpulan akan dilakukan dengan cara menjumlahkan skor antar kriteria untuk mendapatkan skor evaluasi secara menyeluruh dengan metode penilaian yang sama. Kemudian, total skor evaluasi tersebut dinyatakan dalam bentuk persentase dengan rumusan sebagai berikut:

$$(Total\ nilai\ skor\ yang\ diperoleh / Total\ skor\ dari\ seluruh\ indikator) \times 100\%$$

Selanjutnya, persentase hasil dari perhitungan tersebut diinterpretasikan dengan rentang nilai: >90% sampai dengan 100% sangat baik, >80% sampai dengan 90% baik, >60% sampai dengan 80% cukup/normal, >50% sampai dengan 60% kurang, dan <50% sangat kurang.

### METODE PENELITIAN

Objek dalam penelitian ini ialah proses perencanaan dan penganggaran sampai pelaksanaan anggaran di Kementerian ESDM. Jenis data penelitian ini ialah data primer dan data sekunder. Peneliti mendapatkan data primer melalui wawancara mendalam sedangkan data sekunder didapatkan melalui kajian pustaka. Wawancara mendalam menggunakan metode *purposive sampling* dari partisipan yang memahami lingkup perencanaan dan penganggaran pemerintah pusat (metode *purposive sampling*).

Data yang dikumpulkan dari hasil wawancara akan direduksi dengan cara memilih hal-hal pokok dan membuang hal yang tidak diperlukan untuk dianalisis ke dalam bentuk tulisan (*script*) berupa format verbatim wawancara. Selanjutnya, disajikan ke dalam suatu matriks kategorisasi sesuai tema yang diakhiri dengan memberikan kode (*coding*). Tahap berikutnya ialah menarik kesimpulan untuk mencari makna yang terkandung dari data yang disajikan. Kesimpulan akan menjurus pada jawaban dari pertanyaan penelitian yang diajukan dan akan dikembangkan menjadi sebuah indikator pemantauan dan evaluasi

perencanaan dan penganggaran KL. Indikator pemantauan dan evaluasi yang digunakan dalam penelitian ini mengacu pada indikator yang dikembangkan oleh Wijayanti (2017) yang juga mengacu pada indikator yang dikembangkan oleh Ikhwanto (2016).

Penilaian pada tahap perencanaan dan penganggaran Kementerian ESDM terdiri dari sepuluh indikator umum dan empat indikator umum. Indikator-indikator tersebut selanjutnya divalidasi oleh ahli praktisi dan ahli akademisi. Selanjutnya, indikator-indikator tersebut diuji coba dan dievaluasi. Indikator yang digunakan untuk memantau dan mengevaluasi perencanaan dan penganggaran KESDM dapat dilihat pada lampiran 1.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Peneliti mempelajari literatur, peraturan-peraturan, petunjuk pelaksanaan perencanaan dan penganggaran, dan mempelajari karakteristik indikator-indikator perencanaan dan penganggaran Kementerian ESDM dalam rangka memperoleh model maupun prosedur yang sesuai dengan rumusan masalah penelitian. Selanjutnya, hasil dari kajian ini akan digunakan kembali pada tahap pengembangan produk.

Peneliti juga melakukan kajian lapangan untuk mendapatkan faktor-faktor penyebab permasalahan perencanaan dan penganggaran Kementerian ESDM, praktik perencanaan dan penganggaran yang menyebabkan permasalahan perencanaan dan penganggaran Kementerian ESDM, dan gambaran mengenai analisis kebutuhan, ketersediaan data, kondisi dan proses yang

berjalan saat ini, sekaligus memperkaya indikator yang dikembangkan. Peneliti mengidentifikasi dan memperdalam informasi yang diperoleh dari objek penelitian melalui metode wawancara mendalam kepada sebelas partisipan.

### **1. Faktor-Faktor Penyebab Permasalahan Perencanaan dan Penganggaran Kementerian ESDM**

Berdasarkan pemaparan partisipan, telah diidentifikasi faktor-faktor penyebab permasalahan perencanaan dan penganggaran Kementerian ESDM. Faktor-faktor tersebut dikelompokkan ke dalam beberapa kategori yang berkaitan dengan tujuan penelitian dan tema yang telah ditentukan sebelumnya.

#### **1.1 Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran**

Pada kategori penyusunan rencana kerja dan anggaran, terdapat sembilan faktor yang menyebabkan permasalahan perencanaan dan penganggaran Kementerian ESDM yaitu: Sumber Daya Manusia, situasi politik, kebijakan pimpinan organisasi, kebijakan pemerintah pusat, perencanaan anggaran, dasar hukum pelaksanaan tugas pokok dan fungsi, penetapan dokumen anggaran, kasus hukum, dan sistem penganggaran.

#### **1.2 Realisasi**

Pada kategori penyusunan realisasi, terdapat dua faktor yang menyebabkan permasalahan

perencanaan dan penganggaran Kementerian ESDM yaitu realisasi anggaran dan realisasi kegiatan.

Berdasarkan analisis kecenderungan munculnya permasalahan perencanaan dan penganggaran yang menjadi partisipan dan analisis penyebab permasalahan perencanaan dan penganggaran Kementerian ESDM di atas dapat diketahui penyebab terjadinya permasalahan perencanaan dan penganggaran Kementerian ESDM sebagai berikut.

a. Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran

1) Sumber Daya Manusia

Sumber Daya Manusia merupakan salah satu faktor yang paling sering disebut oleh para partisipan. Hal-hal yang termasuk dalam kategori SDM yaitu: rendahnya komitmen penyusun/perencana anggaran dan pelaksana anggaran, kurangnya pemahaman perencana/pelaksana anggaran mengenai arsitektur penganggaran dan konsep penganggaran berbasis kinerja, dan remunerasi yang dianggap belum mencukupi.

2) Situasi Politik

Situasi politik sangat mempengaruhi dinamika perencanaan dan penganggaran Kementerian ESDM. Hal-hal yang termasuk dalam kategori ini ialah adanya intervensi DPR dalam penentuan program dan kegiatan, dan adanya mandatory untuk mengakomodir aspirasi DPR RI dalam RKA-K/L.

3) Kebijakan Pimpinan Organisasi

Adanya pergantian pimpinan Kementerian ESDM sangat mempengaruhi rincian program dan kegiatan dalam RKAKL. Hal-hal yang termasuk dalam kategori ini ialah perubahan kebijakan pimpinan, ketergantungan arahan/keputusan pimpinan, dan tingkat konsistensi kebijakan pimpinan.

4) Kebijakan Pemerintah Pusat

Pemerintah pusat memiliki kekuasaan untuk mengatur kebijakan fiskal sesuai dengan perkembangan ekonomi yang terjadi. Selain itu, pemerintah pusat juga memiliki kewenangan untuk mengatur mengenai kebijakan perencanaan dan penganggaran nasional. Beberapa hal yang mengakibatkan munculnya permasalahan perencanaan dan penganggaran KESDM ialah kebijakan pemotongan anggaran, perubahan arah kebijakan pemerintah, dan perubahan paradigma penganggaran.

5) Perencanaan Anggaran

Perencanaan dan penganggaran dilakukan sebelum anggaran tahun berjalan. Beberapa hal yang mengakibatkan permasalahan perencanaan dan penganggaran KESDM yaitu: perencanaan anggaran yang tidak komprehensif dan matang, perencanaan awal yang tidak cermat, anggaran tahun berjalan tidak siap untuk dilaksanakan, dan beragamnya kultur penganggaran.

6) Dasar Hukum Pelaksanaan Tugas Pokok dan Fungsi

Perencanaan anggaran oleh KESDM didasarkan atas dasar hukum pelaksanaan tugas pokok dan fungsi. Akan tetapi, KESDM seringkali mengabaikan dasar hukum pelaksanaan kegiatan sehingga menimbulkan permasalahan saat pelaksanaannya. Selain itu, tugas pokok dan fungsi yang tidak jelas untuk suatu unit juga mengakibatkan pelaksanaan kegiatan menjadi terhambat.

7) Penetapan Dokumen Anggaran

Perencanaan dan penganggaran yang diproses satu tahun sebelum tahun anggaran berjalan tidak menutup kemungkinan adanya perubahan di tahun berjalan. Akan tetapi, terlalu banyak revisi anggaran dan kegiatan, dan terlalu sering juga tidak baik karena mengakibatkan waktu pelaksanaan kegiatan menjadi terbatas.

8) Kasus Hukum

Munculnya kasus hukum yang menimpa para pengelola APBN di lingkungan KESDM mengakibatkan ketakutan para pegawai menjadi pejabat pengelola APBN. Hal ini mengakibatkan tingginya tingkat kehati-hatian para pengelola APBN yang berakibat pada lambatnya tingkat realisasi kegiatan dan anggaran.

9) Sistem Penganggaran

Sistem penganggaran pemerintah pusat disusun oleh Kementerian Keuangan. Inovasi yang terus menerus dilakukan

mengakibatkan sering berubahnya sistem penganggaran. Selain itu, belum adanya struktur standar kegiatan dan kriteria penilaian usulan anggaran menjadi faktor penyebab munculnya permasalahan perencanaan dan penganggaran KESDM.

Kesimpulan tersebut di atas sesuai dengan hasil penelitian terdahulu bahwa SDM menjadi hal-hal yang dapat meningkatkan efisiensi sektor publik (Curristine et al., 2007). Selanjutnya, faktor SDM, situasi politik, dan realisasi menyebabkan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) dalam proses penyerapan anggaran di Pemerintah Kota Yogyakarta sedangkan faktor SDM dan realisasi menyebabkan SiLPA dalam proses penyerapan anggaran di Pemerintah Kabupaten Kulon Progo (Hakim, 2016) sedangkan faktor perencanaan anggaran SDM dan faktor sistem tender/pengadaan barang dan jasa yang memakan waktu lama mempengaruhi penyerapan belanja modal di Kabupaten Rote Ndao (Elimanafe, 2014). Sementara itu, perencanaan anggaran dan sistem penganggaran menjadi faktor yang mempengaruhi tingkat efektivitas kegiatan dan perencanaan fiskal multitanah pemerintah daerah di Amerika Serikat (Sun, 2005). Selain itu, SDM dan perencanaan anggaran juga menjadi faktor yang menjelaskan kondisi atau kualitas keterkaitan perencanaan kinerja dan penganggaran di Kota Yogyakarta (Arbianto, 2016) sedangkan komitmen

manajemen berpengaruh positif terhadap pengembangan indikator kinerja (Akbar et al., 2012).

## **2. Praktik Perencanaan dan Penganggaran yang Menyebabkan Permasalahan Perencanaan dan Penganggaran Kementerian ESDM**

Proses perencanaan dan penganggaran merupakan fase dalam rangka menghasilkan dokumen perencanaan. Menurut PMK Nomor 163/PMK.02/2016, 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 Rencana Kerja Kementerian Negara/Lembaga (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. Oleh karena itu, betapa pentingnya efektivitas perencanaan dan penganggaran dalam rangka menghasilkan *output* dan *outcome* yang telah ditargetkan. Akan tetapi, tidak selamanya praktik perencanaan dan penganggaran tersebut sesuai dengan yang diharapkan. Terdapat praktik-praktik perencanaan dan penganggaran yang

mengakibatkan munculnya permasalahan aktivitas tersebut di Kementerian ESDM. Praktik-praktik tersebut dapat dirinci sesuai dengan tema yaitu: struktur anggaran, kepemimpinan, kondisi politik, Sumber Daya Manusia, perencanaan anggaran, penetapan dokumen anggaran, kebijakan pemerintah pusat, realisasi anggaran, dan realisasi kegiatan.

Berdasarkan analisis kecenderungan munculnya permasalahan perencanaan dan penganggaran yang menjadi partisipan, dan analisis praktik perencanaan dan penganggaran yang menyebabkan permasalahan perencanaan dan penganggaran Kementerian ESDM di atas dapat diketahui deskripsi praktik penyebab terjadinya permasalahan perencanaan dan penganggaran Kementerian ESDM sebagai berikut.

- a. Perumusan struktur anggaran yang tidak sesuai dengan aturan yang berlaku

Praktik perencanaan dan penganggaran di KESDM yang termasuk dalam struktur anggaran ialah sering adanya duplikasi kegiatan dan rumusan nomenklatur output yang tidak tepat.

- b. Pergantian pimpinan KESDM yang mengakibatkan perubahan gaya kepemimpinan

Praktik perencanaan dan penganggaran di KESDM yang termasuk dalam kepemimpinan ialah

tidak adanya panutan dan pimpinan, penganggaran *top down*, perbedaan gaya kepemimpinan, arahan langsung pimpinan, dan berubahnya kebijakan pimpinan.

- c. Intervensi politik DPR RI dalam proses penganggaran

Praktik perencanaan dan penganggaran di KESDM yang termasuk dalam kondisi politik ialah banyaknya kepentingan DPR RI, keharusan memfasilitasi aspirasi DPR RI, dan banyaknya campur tangan DPR RI dalam penentuan program dan kegiatan.

- d. Sumber Daya Manusia KESDM yang belum memahami sepenuhnya akan tanggung jawab untuk melaksanakan program dan kegiatan yang telah dibuat

Praktik perencanaan dan penganggaran di KESDM yang termasuk dalam SDM ialah kurangnya koordinasi antarunit/bagian, kurangnya pemahaman para pegawai mengenai aturan perencanaan dan penganggaran, adanya penolakan pelaksana kegiatan untuk melaksanakan program dan kegiatan, kualitas SDM yang masih lemah, dan mutasi pegawai yang sering dilakukan.

- e. Penyusunan anggaran yang dilaksanakan secara tradisional

Praktik perencanaan dan penganggaran di KESDM yang termasuk dalam penyusunan anggaran ialah adanya perubahan sistem

penganggaran, perencanaan yang tidak komprehensif, banyak alokasi anggaran yang tidak mendukung pencapaian output, pemahaman siklus anggaran yang tidak sinkron, kurangnya persiapan data dalam perencanaan, tidak ada alat pantau penyediaan data dukung, belum ada road map perencanaan kegiatan yang jelas, perubahan sistem penganggaran yang membingungkan dan sulit dipahami para perencana, jumlah rumusan output yang tidak fokus, tidak ada alat untuk menilai usulan anggaran, dan perencanaan awal yang tidak tepat. Perencanaan dan penganggaran selama ini menggunakan metode tradisional yang cenderung bersifat *incrementalism*.

- f. Realisasi anggaran yang cenderung menumpuk di akhir tahun

Praktik perencanaan dan penganggaran di KESDM yang termasuk dalam realisasi anggaran ialah adanya kecenderungan penumpukan realisasi anggaran menjelang akhir tahun. Hal ini terjadi hampir tiap tahun yang mengakibatkan kebutuhan fiskal pemerintah selalu meningkat menjelang berakhirnya tahun anggaran.

- g. Proses penetapan dokumen anggaran yang lama

Praktik perencanaan dan penganggaran di KESDM yang termasuk dalam penetapan dokumen anggaran ialah revisi dokumen

anggaran yang membutuhkan waktu lama dan tidak fleksibel.

- h. Sering adanya perubahan strategi pelaksanaan kegiatan

Praktik perencanaan dan penganggaran di KESDM yang termasuk dalam realisasi kegiatan ialah sering adanya perubahan strategi pelaksanaan kegiatan sehingga para pegawai berusaha untuk merealisasikan kegiatan dengan berbagai cara dengan tujuan agar kegiatan terealisasi.

- i. Sering adanya perubahan kebijakan pemerintah pusat

Praktik perencanaan dan penganggaran di KESDM yang termasuk dalam kebijakan pemerintah pusat ialah KESDM sering menerima penugasan dari Presiden RI dalam rangka menjaga stabilitas energi nasional.

Kesimpulan tersebut di atas sesuai dengan hasil penelitian yang menjelaskan bahwa penyusunan anggaran yang dilaksanakan secara tradisional tidak efektif diterapkan dalam perencanaan dan penganggaran di Turki dan telah direformasi (Kraan et al., 2009). Kemudian, adanya *paradox* perencanaan dan penganggaran secara tradisional di Belanda sehingga perlu diadakan perubahan pola perencanaan dan penganggaran berdasarkan *cognitive* dan *preconscious constraints* (Waal et al., 2011). Sementara itu, terkait dengan praktik perencanaan dan penganggaran perlu adanya integrasi tiga perspektif teori dan kriteria dalam praktik perencanaan

dan penganggaran. Ketiga perspektif tersebut yaitu ekonomi, sosiologi, dan psikologi (Covaleski et al., 2003)

### **3. Pengembangan Indikator Pemantauan dan Evaluasi Perencanaan dan Penganggaran Kementerian ESDM**

Pengembangan indikator pemantauan dan evaluasi dilakukan untuk meningkatkan efektivitas dan mengurangi permasalahan perencanaan dan penganggaran Kementerian ESDM. Hal ini dilakukan untuk menciptakan ketepatan pengalokasian anggaran dan meminimalkan alokasi anggaran yang diblokir karena beberapa alasan misalnya tidak adanya data dukung usulan kegiatan dan duplikasi kegiatan.

Tahap pengembangan produk yang berupa indikator pemantauan dan evaluasi perencanaan dan penganggaran dituangkan dalam suatu alur pikir kertas kerja yang juga dilengkapi dengan validasi ahli baik praktisi maupun akademisi. Tahap pengembangan indikator berjalan bergantian dengan tahap validasi ahli sampai dengan pencapaian produk akhir. Validasi ahli praktisi telah dilakukan di dua instansi yaitu Kementerian Keuangan dan Kementerian ESDM. Hasil validasi masing-masing ahli berupa pembahasan yang akan menampilkan cuplikan kertas kerja pengembangan indikator umum dan indikator khusus dalam bentuk tabel dengan tambahan penjelasan yang diperlukan.

Indikator umum merupakan indikator pemantauan dan evaluasi yang berfungsi

secara umum. Indikator umum diperlukan oleh evaluator tanpa melihat jenis kegiatan. Pengembangan indikator dilakukan sesuai dengan kriteria perencanaan dan penganggaran. Indikator umum yang dikembangkan yaitu: (1) sasaran kinerja dalam RKA-K/L sesuai dengan sasaran kinerja dalam Renja K/L dan Rencana Kerja Pemerintah; (2) sasaran Kinerja sesuai dengan sasaran kinerja dalam Renja K/L dan Rencana Kerja Pemerintah, yang meliputi: sasaran strategis dan *output* strategis (*output* Kementerian/Lembaga) beserta indikatornya, sasaran program dan *output* program (*output* eselon I) beserta indikatornya, dan sasaran kinerja *output* (*output* level satuan kerja atau eselon II) beserta indikatornya; (3) total pagu dalam RKA-K/L sesuai dengan Pagu Anggaran K/L dan/atau Alokasi Anggaran K/L; (4) rincian sumber dana dalam RKA-K/L sesuai dengan sumber dana yang ditetapkan dalam Pagu Anggaran K/L dan/atau Alokasi Anggaran K/L; (5) kelayakan anggaran; (6) kepatuhan terhadap ketentuan antara lain penerapan standar biaya masukan, standar biaya keluaran dan standar struktur biaya, kesesuaian jenis belanja dan akun, hal-hal yang dibatasi, pengalokasian anggaran untuk kegiatan yang didanai dari penerimaan negara bukan pajak, pinjaman/hibah luar negeri, pinjaman/hibah dalam negeri, surat berharga syariah negara, badan layanan umum, kontrak tahun jamak, dan pengalokasian anggaran yang akan diserahkan menjadi penyertaan modal

negara pada badan usaha milik negara; (7) tercantumnya tematik APBN pada level *output* (kondisional); (8) partisipasi anggaran; (9) pemanfaatan hasil kegiatan oleh masyarakat; (10) model logika.

Sementara itu, indikator khusus merupakan indikator yang telah disesuaikan dengan bidang dan jenis kegiatannya. Dari hasil studi pendahuluan, diketahui bahwa bidang dan jenis kegiatan Kementerian ESDM terdapat dua jenis kegiatan yaitu *output* internal dan *output* eksternal. Selain itu, juga terdapat bidang kegiatan yang bersifat khusus yaitu penghitungan alokasi Belanja Pegawai per satker dan pengalokasian anggaran pembangunan gedung/bangunan gedung negara.

Penjumlahan skor dan interpretasi nilai dilakukan dalam rangka mendapatkan nilai akhir dari tingkat ketepatan pengalokasian anggaran Kementerian ESDM. Peneliti menawarkan untuk melakukan penjumlahan atas setiap indikator dengan skor maksimal ialah 1 untuk masing-masing indikator. Skor maksimal disesuaikan dengan banyaknya kegiatan yang dilakukan oleh Kementerian ESDM karena berkaitan dengan jumlah skor indikator khusus. Hal ini disebabkan belum adanya nilai aturan praktis atas indikator.

Peneliti mengadaptasi *gross capacity utilization* (Deb, 2014) dan telah digunakan oleh Wijayanti (2017). *Gross capacity utilization* membagi jumlah output aktual dengan jumlah output maksimal, sehingga apabila output diasumsikan sebagai jumlah kriteria atau

langkah yang ditempuh oleh evaluator di lapangan, maka didapatkan rumusan sebagai berikut:

#### Σ kriteria yang dipenuhi

Σ kriteria yang diukur/digunakan

Dengan rumusan tersebut, cara penilaian skor antara indikator yang satu dengan yang lain menjadi seragam dan lebih fleksibel karena dapat menyesuaikan dengan berapapun jumlah kriteria yang dibutuhkan.

Terkait dengan penjumlahan skor antarindikator, peneliti belum dapat menawarkan nilai bobot yang dapat diterapkan terhadap masing-masing indikator dalam indikator. Tanpa pembobotan, penjumlahan skor antar indikator dapat dilakukan secara langsung karena diasumsikan setiap indikator mempunyai bobot yang sama. Oleh karena itu, belum ditentukannya bobot atas masing-masing indikator menjadi keterbatasan riset kali ini.

Meskipun peneliti belum dapat menetapkan bobot yang dapat diterapkan dan dipertanggungjawabkan secara akurat, peneliti menawarkan taksiran bobot indikator umum dan indikator khusus secara seimbang karena masing-masing indikator memiliki kontribusi yang sama terhadap ketepatan pengalokasian anggaran.

Tahap uji coba lapangan secara terbatas dilaksanakan oleh peneliti terhadap indikator-indikator dengan sumber data yang berbasis dokumen. Indikator yang berbasis data observasi atau klarifikasi langsung ke perencanaan anggaran tidak diujicobakan oleh peneliti

karena keterbatasan waktu dan sumber daya. Uji coba ini dilakukan untuk mengetahui keaplikasian instrumen yang telah dikembangkan dan mengetahui kemudahan akses data yang dibutuhkan dalam praktik.

Rincian indikator dan uji coba pemantauan dan evaluasi perencanaan dan penganggaran Kementerian ESDM dapat dilihat pada lampiran 1.

Jika dilakukan perbandingan atas kedua indikator tersebut dan hasil wawancara, perlu dilakukan penambahan indikator evaluasi kinerja pada PMK Nomor 249/PMK.02/2011 yaitu (1) Kementerian ESDM tidak pernah menggunakan PMK Nomor 249/PMK.02/2011 dalam evaluasi kinerja untuk output yang bersifat pembangunan infrastruktur karena harus ada perbedaan indikator evaluasi kinerja pada output yang bersifat pembangunan infrastruktur dan noninfrastruktur. Jika dilakukan analisis lebih lanjut terhadap pernyataan partisipan tersebut diketahui bahwa pembangunan infrastruktur KESDM seringkali mengalami perubahan/revisi karena adanya perubahan kebijakan. Oleh karena itu, aspek evaluasi kinerja pada aspek implementasi, dan aspek manfaat akan bernilai rendah. Disarankan agar aspek pengukuran lebih mengutamakan aspek pemanfaatan hasil kegiatan oleh masyarakat, tingkat partisipasi masyarakat, efektivitas kegiatan, dan kelayakan anggaran. Aspek-aspek ini diharapkan dapat meningkatkan aksesibilitas masyarakat terhadap hasil-hasil pembangunan dan meningkatkan

ketepatan pengalokasian anggaran, (2) penyerapan anggaran, konsistensi antara perencanaan dan implementasi, pencapaian kinerja, efisiensi, dan bukanlah ukuran untuk mengukur kinerja suatu organisasi karena pada indikator tersebut seharusnya dilakukan pada saat perencanaan dan penganggaran. Ukuran evaluasi kinerja lebih menekankan pada ukuran manfaat yang dapat dinikmati oleh masyarakat dan efek ekonomi/sosial yang bagi masyarakat.

## **SIMPULAN DAN SARAN**

### **Simpulan**

Dari hasil penelitian, kesimpulan yang dapat ditarik terdapat sebelas faktor yang menyebabkan permasalahan perencanaan dan penganggaran Kementerian ESDM yaitu: (1) Sumber Daya Manusia, (2) situasi politik, (3) kebijakan pimpinan organisasi, (4) kebijakan pemerintah pusat, (5) perencanaan anggaran, (6) dasar hukum pelaksanaan tugas pokok dan fungsi, (7) penetapan dokumen anggaran, (8) kasus hukum, (9) sistem penganggaran, (10) realisasi anggaran, dan (11) realisasi kegiatan, sedangkan praktik-praktik perencanaan dan penganggaran yang mengakibatkan munculnya permasalahan aktivitas tersebut di Kementerian ESDM dapat dirinci yaitu: (1) struktur anggaran, (2) kepemimpinan, (3) kondisi politik, (4) Sumber Daya Manusia, (5) perencanaan anggaran, (6) penetapan dokumen anggaran, (7) kebijakan pemerintah pusat, (8) realisasi anggaran, dan (9) realisasi

kegiatan. Sementara itu, indikator pemantauan dan evaluasi perencanaan dan penganggaran Kementerian/Lembaga (K/L) yang dikembangkan yaitu: (1) sasaran kinerja dalam RKA-K/L sesuai dengan sasaran kinerja dalam Renja K/L dan Rencana Kerja Pemerintah; (2) sasaran Kinerja sesuai dengan sasaran kinerja dalam Renja K/L dan Rencana Kerja Pemerintah, yang meliputi: sasaran strategis dan *output* strategis (*output* Kementerian/Lembaga) beserta indikatornya, sasaran program dan *output* program (*output* eselon I) beserta indikatornya, dan sasaran kinerja *output* (*output* level satuan kerja atau eselon II) beserta indikatornya; (3) total pagu dalam RKA-K/L sesuai dengan Pagu Anggaran K/L dan/atau Alokasi Anggaran K/L; (4) rincian sumber dana dalam RKA-K/L sesuai dengan sumber dana yang ditetapkan dalam Pagu Anggaran K/L dan/atau Alokasi Anggaran K/L; (5) kelayakan anggaran; (6) kepatuhan terhadap ketentuan antara lain penerapan standar biaya masukan, standar biaya keluaran dan standar struktur biaya, kesesuaian jenis belanja dan akun, hal-hal yang dibatasi, pengalokasian anggaran untuk kegiatan yang didanai dari penerimaan negara bukan pajak, pinjaman/hibah luar negeri, pinjaman/hibah dalam negeri, surat berharga syariah negara, badan layanan umum, kontrak tahun jamak, dan pengalokasian anggaran yang akan diserahkan menjadi penyertaan modal negara pada badan usaha milik negara; (7) tercantumnya tematik APBN pada level

*output* (kondisional); (8) partisipasi masyarakat; (9) pemanfaatan hasil kegiatan oleh masyarakat; (10) model logika, (11) output internal, (12) output eksternal, (13) belanja pegawai, dan (14) belanja pembangunan bangunan/gedung negara.

### **Keterbatasan Penelitian dan Saran**

Berdasarkan diskusi yang dipaparkan di sebelumnya, dapat disimpulkan beberapa keterbatasan dalam riset sekaligus saran bagi pelaksanaan riset berikutnya sebagai berikut

1. Riset ini hanya berdasarkan data perencanaan dan penganggaran tahun 2016 dan 2017. Bagi penelitian selanjutnya, diharapkan dapat menggunakan data *series* misalnya selama lima tahun agar diketahui pokok permasalahan perencanaan dan penganggaran yang lebih komprehensif.
2. Riset ini tidak melibatkan pihak Bappenas, legislatif, masyarakat, dan pihak lain yang mungkin terlibat langsung atau tidak langsung dalam perencanaan dan penganggaran di KESDM. Bagi penelitian selanjutnya, diharapkan pihak-pihak tersebut dapat dijadikan partisipan.
3. Riset ini tidak menggunakan metode FGD karena keterbatasan waktu dan biaya serta kesibukan dari pegawai KESDM dan Kementerian Keuangan. Bagi penelitian selanjutnya, diharapkan menggunakan metode FGD maupun metode lainnya dalam riset.
4. Peneliti tidak secara langsung mengikuti proses perencanaan dan penganggaran tetapi hanya melakukan wawancara dan analisis dokumen. Bagi penelitian selanjutnya, diharapkan dapat melakukan observasi secara mendalam dalam proses perencanaan dan penganggaran K/L.
5. Beberapa variabel yang ada dalam penelitian ini sifatnya kasuistik, yang muncul melalui rangkaian proses penelitian kualitatif, sehingga belum dapat menjelaskan pengaruh kuat lemahnya antar variabel dalam penyelidikan penyebab permasalahan perencanaan dan penganggaran K/L.
6. Indikator yang dikembangkan ialah hasil dari analisis perencanaan dan penganggaran dengan objek penelitian di Kementerian ESDM yang memiliki kegiatan pembangunan infrastruktur sehingga mungkin tidak dapat mewakili untuk diterapkan ke semua K/L. Oleh karena itu, direkomendasikan bagi penelitian berikutnya untuk memperluas objek penelitian sehingga dapat diaplikasikan ke semua K/L.
7. Metode pembobotan yang dikembangkan oleh peneliti hanya berdasarkan asumsi bahwa indikator umum dan indikator khusus memiliki kontribusi yang sama penting dan terkait satu dengan lainnya. Pembobotan dilakukan untuk mengetahui peranan masing-masing jenis indikator terhadap total skor nilai keseluruhan pemantauan dan evaluasi perencanaan dan penganggaran.

Meskipun demikian, seharusnya nilai pembobotan dihasilkan dari penelitian dengan konteks yang lebih luas dan periode yang lebih lama penelitiannya karena bobot indikator bersifat sangat subjektif. Diharapkan dengan adanya penelitian yang lebih luas, penentuan pembobotan menjadi lebih empiris dan akurat. Oleh karena itu, diharapkan penelitian selanjutnya dapat menggunakan *mathematics modeling*, uji statistik atau uji yang lain supaya asumsi pembobotan indikator dapat divalidasi dengan baik.

8. Tahap uji coba terbatas seharusnya dilaksanakan bersama dengan evaluator atau calon pengguna indikator, yaitu Kementerian ESDM dan Kementerian Keuangan. Namun pada kenyataannya hal tersebut tidak dapat dilakukan karena kesibukan para pegawai di kedua instansi. Oleh karena itu, sebaiknya penelitian pengembangan selanjutnya dapat memastikan terlaksananya uji coba produk oleh calon penggunanya. Hal ini penting untuk mendapatkan umpan balik dalam pengembangan produk.

### **Rekomendasi Penelitian**

Beberapa rekomendasi yang dapat diambil terkait transparansi pengelolaan keuangan daerah di antaranya:

1. Terdapat sebelas faktor penyebab permasalahan yang muncul dari riset mengenai perencanaan dan

penganggaran di Kementerian ESDM. Di antara sepuluh faktor tersebut, terdapat tiga faktor yaitu Sumber Daya Manusia, realisasi kegiatan, dan perencanaan anggaran menjadi faktor yang paling dominan menjadi penyebab munculnya masalah perencanaan dan penganggaran di Kementerian ESDM. Untuk itu perlu ditekankan kembali oleh pimpinan di Kementerian ESDM dan instansi terkait guna meningkatkan kualitas SDM baik sebagai perencana program dan kegiatan, pengelola APBN maupun sebagai pejabat struktural. Masalah SDM ini menjadi sebab munculnya dua masalah lainnya. Sementara itu, terhadap permasalahan lainnya yang bersifat internal yaitu realisasi anggaran, kasus hukum, dasar hukum pelaksanaan tugas pokok dan fungsi, dan kebijakan pimpinan organisasi, dibutuhkan komitmen kuat dari para pejabat dan pegawai guna meningkatkan akuntabilitas perencanaan dan penganggaran. Selanjutnya, terhadap pemmasalahan yang lain yang lebih bersifat eksternal yaitu situasi politik, sistem penganggaran, kebijakan pemerintah pusat, dan penetapan dokumen anggaran yang tidak dapat diantisipasi, pejabat dan staf di lingkungan Kementerian ESDM harus meningkatkan koordinasi dan komunikasi dengan pihak eksternal tersebut agar program dan kegiatan dapat direalisasikan.

2. Terdapat sembilan praktik perencanaan dan penganggaran yang menyebabkan permasalahan perencanaan dan penganggaran Kementerian ESDM. Jika dikelompokkan, praktik ini ada yang bersifat internal yaitu dan eksternal. Terhadap praktik yang bersifat internal yaitu perumusan struktur anggaran KESDM yang tidak sesuai dengan aturan yang berlaku, pergantian pimpinan KESDM yang mengakibatkan perubahan gaya kepemimpinan, Sumber Daya Manusia KESDM yang belum memahami sepenuhnya akan tanggung jawab untuk melaksanakan program dan kegiatan yang telah dibuat, penyusunan anggaran yang dilaksanakan secara tradisional, realisasi anggaran yang cenderung menumpuk di akhir tahun, dan sering adanya perubahan strategi pelaksanaan kegiatan, pihak KESDM harus segera melakukan perubahan strategi dalam perencanaan dan penganggaran, mengubah sudut pandang pola penganggaran, dan mengimplementasikan jargon bekerja untuk melayani masyarakat. Sementara itu terkait praktik yang bersifat internal yaitu intervensi politik DPR RI dalam proses penganggaran, proses penetapan dokumen anggaran yang lama, dan sering adanya perubahan kebijakan pemerintah pusat, pihak KESDM harus menyesuaikan praktik penganggarnya sesuai dengan

aturan yang berlaku dan mengantisipasi perubahan-perubahan yang terjadi.

3. KESDM perlu menjalankan sistem peringatan dini (*early warning system*) pemantauan dan evaluasi perencanaan dan penganggaran guna meningkatkan realisasi kegiatan dan realisasi anggarannya.
4. Terkait permasalahan yang ditemukan di lapangan yaitu belum adanya alat/metode dalam menentukan kelayakan anggaran, diharapkan Kementerian ESDM dan Kementerian Keuangan dapat mengembangkan metode dimaksud agar tercipta efisiensi dan efektivitas penganggaran.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arbianto, Muhammad Purwo. (2016). "Evaluasi Keterkaitan Perencanaan Kinerja dan Penganggaran (Studi pada Pemerintah Kota Yogyakarta)". Tesis. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Akbar, R., Pilcher, R. and Perrin, B. (2012). *Performance measurement in Indonesia: the case of local government* R. Adler, ed. Pacific Accounting Review. [Online]. 24(3). 262–291.
- Bastian, Indra. (2006). Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar. Jakarta: Erlangga.
- Branch, R.M. (2010). *Instructional Design: The ADDIE Approach*. US: Springer.

- Covaleski, Mark A. et al. (2003). *Budgeting Research: Three Theoretical Perspective and Criteria for Selective Integration*. Journal of Accounting Management Research. 15. 3.
- Creswell, John W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Approaches*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications.
- Curristine, Teresa, Zsuzsanna Lonti, dan Joumard Isabelle. (2007). *Improving Public Sector Efficiency*. OECD Journal on Budgeting. 7(1). 1-41.
- Deb, A.K. (2014). *Economic Reforms, Capacity Utilization and Productivity Growth in Indian Manufacturing*. Global Business Review. [Online]. 15(4). 719–746.
- Direktorat Jenderal Anggaran. (2013). *Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia*. Jakarta: DJA Kementerian Keuangan.
- Direktorat Jenderal Anggaran. (2014). *Pokok-Pokok Siklus APBN di Indonesia*. Jakarta: DJA Kementerian Keuangan.
- Elimanafe, Alfrit Daud. (2014). "Analisis Faktor-Faktor yang Memengaruhi Penyerapan Anggaran Belanja Modal di Kabupaten Rote Ndao". Tesis. Yogyakarta: UGM.
- Fauziah, Devi Zulfi. (2014). "Evaluasi Penyusunan Indikator Kinerja Berbasis Logic Model (Studi pada Pemerintah Kota Tangerang)". Tesis. Yogyakarta: UGM.
- Febriantoko, Jovan. (2016). "Evaluasi Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Studi pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Wonogiri". Tesis. Yogyakarta: UGM.
- Fujikake, Y. (2008). *Qualitative Evaluation: Evaluating People's Empowerment*. Japanese Journal of Evaluation Studies. 8(2), 25–37.
- Gall, J., Gall, M. and Borg, W. (2005). *Applying Educational Research: A Practical Guide*. Boston: Pearson.
- Gorreti, Goretti, Luca Rizzuto dan Jeremy Carden. (2012). *The Spending Review: Use and Abuse of a Term*. Italian Politics. 28. 188-206.
- Hakim, Aziz Rachman. (2016). "Identifikasi Faktor-Faktor yang Menyebabkan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (Studi Kasus pada Pemerintah Kota Yogyakarta dan Kabupaten Kulon Progo)". Tesis. Yogyakarta: UGM.
- Halim, Abdul dan Muhammad Syam Kusufi. (2012). *Akuntansi Sektor Publik, Akuntansi Keuangan Daerah Edisi 4*. Jakarta: Salemba Empat.
- Halim, Abdul dan Muhammad Syam Kusufi. (2014). *Teori, Konsep, dan Aplikasi Akuntansi Sektor Publik*. Jakarta: Salemba Empat.
- Halim, A., M. Syam Kusufi, dan V. Papatungan. (2016). *Teori, Konsep, dan Aplikasi Akuntansi Sektor Publik Dari Anggaran Hingga Laporan Keuangan Dari Pemerintah Hingga Tempat Ibadah Edisi Kedua*. Jakarta: Salemba Empat.

- Hawkesworth, Ian, Oscar Huerta Melchor, dan Marc Robinson. (2013). *Selected Budgeting Issues in Chile: Performance Budgeting, Medium-term Budgeting, Budget Flexibility*. OECD Journal on Budgeting. 2. 1-40.
- Hennink, M., Hutter, I., dan Bailey, A. (2011). *Qualitative Research Methods*. United Kingdom: SAGE Publications.
- Herranz, Joaquin Jr. (2009). "The Logic Model as A Tool for Developing A Network Performance Measurement System" Paper. Los Angeles: University of Southern California.
- Ikhwanto, Yogy. (2016). Pengembangan Desain Instrumen Pemantauan Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Tesis. Yogyakarta: UGM.
- Kantun, Sri. (2013). Hakikat dan Prosedur Penelitian Pengembangan. Diakses di: <http://library.unej.ac.id/client/search/as/set/468> pada tanggal 3 Maret 2017.
- Kementerian Keuangan. (2016). PMK Nomor 163/PMK.02/2016 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-K/L) dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran.
- Knowlton, Lisa Wyatt dan Cynthia C Phillips. (2012). *The Logic Model Guidebook-Better Strategies for Great Results*. California: Sage Publications, Inc.
- Kraan, Dirk-Jan dkk. (2009). *Budgeting in Latvia*. OECD Journal of Budgeting. 3. 185-227.
- Kraan, Dirk-Jan, Daniel Bergvall, dan Ian Hawkesworth. (2009). *Budgeting in Turkey*. OECD Journal of Budgeting. 7(2). 7-58.
- Kraan, Dirk-Jan et al. (2012). *Budgeting in Luxembourg: Analysis and recommendations*. OECD Journal of Budgeting. 1. 9-77.
- Longo, Paul J. (2004). "Public Management Skill Workshop in performance Measurement". Workbook January 1st, 2004.
- Mackay, K. (1998). IEG. [Accessed 18 April 2017]. Available from: [http://www.academia.edu/download/33128313/ME\\_better\\_gov\\_bahasa.pdf](http://www.academia.edu/download/33128313/ME_better_gov_bahasa.pdf).
- Mahmudi. (2007). Manajemen Kinerja Sektor Publik. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Mardiasmo. (2004). Akuntansi Sektor Publik. Yogyakarta: Andi.
- Marvin, Henry. (2012). "Evaluasi Penyusunan Indikator Kinerja pada Pemerintah Kabupaten Bantul". Tesis. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- McGill, Ronald. (2001). *Performance Budgeting*. International Journal of Public Sector Management. 14(5). 376-390.
- McLaughlin, John A. dan Gretchen B Jordan. (1999). "Logic Model: A Tool for Telling Your Program's Performance

- Story" Evaluation and Program Planning*. 22. 1.
- Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara. (2012). Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.
- Miles, M., Huberman, A. dan Saldana, J. (1994). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sources Book Third*. Los Angeles: SAGE Publications Inc.
- Mitchel, Sheryl Warren. (2014). *An Exploratory Study of Priority Based Budgeting: Identification of Public Values and Public Priorities through Citizen Engagement in Government Budgeting Decisions*. UMI Dissertation Publishing. 3622158.
- Musgrave, Richard A. dan Peggy B. Musgrave. (1984). *Public Finance in Theory and Practice 4th ed*. New York: McGraw-Hill.
- Ohio Department of Job and Family Service dan ILGARD Ohio University. (2002). "Setting Outcome, Measuring Results" *Workpaper A Workshop Performance Measurement*. Diakses melalui <http://www.ilgard.ohio.edu/apwr/> pada tanggal 18 April 2017.
- Peacock et al. (2010). *Priority Setting in Healthcare: Towards Guidelines for the Program Budgeting and Marginal Analysis Framework*. Expert Reviews Pharmacoeconomics Outcomes Res. 10(5). 539–552.
- Primarisanti, H. and Akbar, R. (2015). *Factors Influencing the Success of Performance Measurement: Evidence from Local Government*. Journal of Indonesian Economy and Business: JIEB. 30(1). 56.
- Putra, Nusa. (2011). *Research & Development Penelitian dan Pengembangan: Suatu Pengantar*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Reddick, Christopher G. (2007). *State Resource Allocation and Budget Formats: Towards A Hybrid Model*. Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management. 19(2). 221-244.
- Reeves, Thomas C., Herrington J., and Oliver, R. (2005). *Design Research: A Socially Responsible Approach to Instructional Technology Research in Higher Education*. Journal of Computing in Higher Education. 16(2). 96-115.
- Republik Indonesia. (1945). Undang Undang Dasar RI 1945.
- Republik Indonesia. (2003). Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Republik Indonesia. (2004). Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Republik Indonesia. (2004). Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

- Republik Indonesia. (2010). Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.
- Richey, Rita C. (1997). *Research on Instructional Development*. Journal of Educational Technology Research and Development. 45(3). 91-100.
- Richey, R.C. and Klein, J.D. (2005). *Developmental Research Methods: Creating Knowledge from Instructional Design and Development Practice*. Journal of Computing in Higher Education. 16(2). 23–38.
- Robinson, Marc. (2016). *Budget Reform Before and After The Global Financial Crisis*. OECD Journal of Budgeting. 1. 29-63.
- Rosen, Harvey S. (2002). *Public Finance 6th ed*. Boston: McGraw-Hill.
- Rossi, P.H., M. W. Lipsey, dan H. E. Freeman. (2004). *Evaluation A Systematic Approach Seventh Ed*. California: SAGE Publications, Inc.
- Shick, Allen. (2009). *Budgeting for Fiscal Space*. OECD Journal of Budgeting. 2. 7-24.
- Sugiyono. (2014). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Sun, Hong. (2015). *Multi-Year Projections and Fiscal Planning in Local Governments: Does It Work and What Affects Its Effectiveness?*. UMI Dissertation Publishing. 3641080.
- Suparmoko. (1979). *Asas-Asas Ilmu Keuangan Negara*. Yogyakarta: BPFE UGM.
- Tyler, R.W. (1969). *Educational evaluation: new roles, new means. The sixty-eighth yearbook of the national society for the study of education*. Part II. The national Society for the Study of Education.
- Waal, Andre de, Miriam Hermkens-Janssen dan Arco van de Ven. (2011). *The Evolutionary Adoption Framework: Explaining the Budgeting Paradox*. Journal of Accounting and Organizational Change. 7(4). 316-336.
- Wijayanti, Asti Kartika. (2017). *Pengembangan Indikator Pemantauan dan Evaluasi Penggunaan Dana Desa (Studi pada Desa Sidoarum Kabupaten Sleman)* Tesis. Yogyakarta: UGM.
- Yin, Robert K. (2014). *Case Study Research Design and Methods 5th ed*. California: SAGE publications Inc.

## Lampiran 1

Simulasi Pemantauan Perencanaan dan Penganggaran Ditjen XXX Tahun 2017

No	Indikator Pemantauan	Skor
----	----------------------	------

A	Indikator Umum	
1	Sasaran kinerja dalam RKA-K/L sesuai dengan sasaran kinerja dalam Renja K/L dan Rencana Kerja Pemerintah	
	Konsistensi penuangan sasaran kinerja dalam RKA-KL dengan sasaran kinerja dalam Renja KL	1
	Konsistensi penuangan sasaran kinerja dalam RKA-KL dengan sasaran kinerja dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP)	0,77
2	Sasaran Kinerja sesuai dengan sasaran kinerja dalam Renja K/L dan Rencana Kerja Pemerintah, yang meliputi: sasaran strategis dan <i>output</i> strategis ( <i>output</i> Kementerian/Lembaga) beserta indikatornya, sasaran program dan <i>output</i> program ( <i>output</i> eselon I) beserta indikatornya, dan sasaran kinerja <i>output</i> ( <i>output</i> level satuan kerja atau eselon II) beserta indikatornya	
	Konsistensi penuangan sasaran kinerja dalam RKAKL dengan sasaran kinerja dalam Renja KL berupa sasaran strategis dan <i>output</i> strategis ( <i>output</i> Kementerian/Lembaga) beserta indikatornya	0
	Konsistensi penuangan sasaran kinerja dalam RKAKL dengan sasaran kinerja dalam Renja KL berupa sasaran program dan <i>output</i> program ( <i>output</i> eselon I) beserta indikatornya	0
	Konsistensi penuangan sasaran kinerja dalam RKAKL dengan sasaran kinerja dalam Renja KL berupa sasaran kinerja <i>output</i> ( <i>output</i> level satuan kerja atau eselon II) beserta indikatornya	0
	Konsistensi penuangan sasaran kinerja dalam RKAKL dengan sasaran kinerja dalam RKP berupa sasaran strategis dan <i>output</i> strategis ( <i>output</i> Kementerian/Lembaga) beserta indikatornya	0
	Konsistensi penuangan sasaran kinerja dalam RKAKL dengan sasaran kinerja dalam RKP berupa sasaran program dan <i>output</i> program ( <i>output</i> eselon I) beserta indikatornya	0
	Konsistensi penuangan sasaran kinerja dalam RKAKL dengan sasaran kinerja dalam RKP berupa sasaran kinerja <i>output</i> ( <i>output</i> level satuan kerja atau eselon II) beserta indikatornya	0
3	Total pagu dalam RKA-K/L sesuai dengan Pagu Anggaran K/L dan/atau Alokasi Anggaran K/L	
	Total pagu dalam RKA-K/L sesuai dengan Pagu	0

	Anggaran K/L	
	Total pagu dalam RKA-K/L sesuai dengan Alokasi Anggaran K/L	0
4	Rincian sumber dana dalam RKA-K/L sesuai dengan sumber dana yang ditetapkan dalam Pagu Anggaran K/L dan/atau Alokasi Anggaran K/L	
	Rincian sumber dana dalam RKA-K/L sesuai dengan sumber dana yang ditetapkan dalam Pagu Anggaran K/L	1
	Rincian sumber dana dalam RKA-K/L sesuai dengan sumber dana yang ditetapkan dalam Alokasi Anggaran K/L	1
5	Kelayakan Anggaran	
	Sesuai dengan tugas pokok dan fungsi satker/eselon I	1
	Terdapat perhitungan biaya sesuai dengan standar biaya	1
	Terdapat perhitungan biaya yang paling ekonomis	1
	Terdapat data perhitungan/ pertimbangan profesional atas biaya yang diusulkan ( <i>professional judgement</i> )	0
	Terdapat data perhitungan pembandingan untuk jenis kegiatan yang serupa ( <i>benchmark</i> )	0
	Kelengkapan data pendukung kegiatan	0,72
	Terdapat laporan hasil evaluasi kegiatan tahun sebelumnya	0
6	Kepatuhan terhadap ketentuan antara lain penerapan standar biaya masukan, standar biaya keluaran dan standar struktur biaya, kesesuaian jenis belanja dan akun, hal-hal yang dibatasi, pengalokasian anggaran untuk kegiatan yang didanai dari penerimaan negara bukan pajak, pinjaman/hibah luar negeri, pinjaman/hibah dalam negeri, surat berharga syariah negara, badan layanan umum, kontrak tahun jamak, dan pengalokasian anggaran yang akan diserahkan menjadi penyertaan modal negara pada badan usaha milik negara	
	Rincian biaya dalam RKA-KL disusun berdasarkan standar biaya masukan	1
	Rincian biaya dalam RKA-KL disusun berdasarkan standar biaya keluaran (SBK)	(tidak ada SBK)
	Rincian biaya dalam RKA-KL disusun berdasarkan standar struktur biaya	1

	Kesesuaian jenis belanja dan akun	1
	Kepatuhan terhadap hal-hal yang harus dialokasikan di RKA-KL	1
	Kepatuhan terhadap hal-hal yang dibatasi untuk dialokasikan di RKA-KL	1
	Kepatuhan terhadap hal-hal yang dilarang untuk dialokasikan di RKA-KL	1
	Kepatuhan terhadap hal-hal yang boleh dialokasikan di RKA-KL untuk kegiatan yang didanai dari Penerimaan negara bukan pajak	(tidak ada PNBPN)
	Kepatuhan terhadap hal-hal yang boleh dialokasikan di RKA-KL untuk kegiatan yang didanai dari pinjaman/hibah luar negeri	(tidak ada PHLN)
	Kepatuhan terhadap hal-hal yang boleh dialokasikan di RKA-KL untuk kegiatan yang didanai dari surat berharga syariah negara	(tidak ada)
	Kepatuhan terhadap hal-hal yang boleh dialokasikan di RKA-KL untuk kegiatan yang didanai dari badan layanan umum	(tidak ada)
	Kepatuhan terhadap hal-hal yang boleh dialokasikan di RKA-KL untuk kegiatan yang didanai dari kontrak tahun jamak	0
	Kepatuhan terhadap hal-hal yang boleh dialokasikan di RKA-KL untuk kegiatan yang akan diserahkan menjadi penyertaan modal negara pada badan usaha milik negara	(tidak ada)
	Kepatuhan terhadap hal-hal yang boleh dialokasikan di RKA-KL untuk dekonsentrasi, tugas pembantuan, dan urusan bersama	(tidak ada)
7	Tercantumnya tematik APBN pada level <i>output</i> (Kondisional)	
	Penandaan tematik APBN pada level <i>output</i>	(tidak ada)
8	Partisipasi masyarakat	
	Keterlibatan masyarakat dalam perencanaan kegiatan melalui saluran resmi (surat, proposal, usulan langsung)	0
	Usulan kegiatan dari DPR RI yang diakomodir dalam RKA-KL	1
	Usulan pemda yang diakomodir dalam RKA-KL	(tidak ada)
9	Pemanfaatan hasil kegiatan oleh masyarakat	
	Cek siapa penerima manfaat kegiatan	1
	Cek apakah ada keuntungan/efek secara ekonomi yang	0

	dinikmati oleh masyarakat atas kegiatan yang dilakukan	
	Cek apakah ada keuntungan sosial atas kegiatan yang dilakukan	0
10	Model Logika	
	Cek keselarasan nomenklatur input, aktivitas, <i>output</i> , dan <i>outcome</i> dalam RKAKL	1
	Cek keselarasan IKU dan IKK yang digunakan dengan input, aktivitas, <i>output</i> , dan <i>outcome</i> dalam RKAKL	1
	Subtotal skor	0,58
	Skor berdasarkan bobot	0,29
B	Indikator Khusus	
1	<i>Output</i> Internal	
	Cek apakah memenuhi kriteria kegiatan <i>output</i> internal	1
	Cek kesesuaian pelaksana kegiatan apakah KL sebagai penanggung jawab anggaran, instansi pemerintah lain dan /atau kelompok masyarakat	1
	Cek TOR dan RAB yang diajukan memang benar kegiatan memenuhi <i>output</i> internal	1
	Cek penggunaan standar biaya apakah sesuai SBM atau standar harga yang wajar	1
	Cek apakah akun yang digunakan sudah benar	1
2	<i>Output</i> Eksternal	
	Cek apakah memenuhi kriteria kegiatan pada <i>output</i> eksternal	1
	Cek kesesuaian pelaksana kegiatan	1
	Cek TOR dan RAB yang diajukan memang benar kegiatan memenuhi <i>output</i> eksternal	1
	Cek perhitungan biaya dengan menggunakan harga standar yang berlaku	1
	Cek apakah akun yang digunakan sudah benar	1
3	Belanja Pegawai	
	Cek apakah perhitungan menggunakan aplikasi secara benar atau jika tidak menggunakan aplikasi apakah perhitungan sudah benar	1
	Cek apakah profil pegawai sudah di- <i>update</i>	0,5
	Cek realisasi tahun sebelumnya	0
	Cek apakah akun yang digunakan sudah benar	1
4	Belanja Pembangunan Bangunan/Gedung Negara	

	Cek apakah biaya berpedoman pada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) yang mengatur mengenai pembangunan bangunan/gedung negara	(tidak ada)
	Cek apakah pembangunan (baru) bangunan/gedung negara yang berlokasi di dalam negeri sudah dilengkapi dengan perhitungan kebutuhan biaya pembangunan/renovasi bangunan/gedung negara atau yang sejenis dari Kementerian PUPR atau Dinas Pekerjaan Umum setempat	(tidak ada)
	Cek apakah akun yang digunakan sudah benar	(tidak ada)
	Cek apakah pembangunan gedung baru ada izin dari pihak yang berwenang	(tidak ada)
	Subtotal skor	0,89
	Skor berdasarkan bobot	0,44
	Total skor (A+B)	0,73

Sumber: diolah