



**MEKANISME PENYUSUNAN ANGGARAN PADA KEMENTERIAN  
NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
(Studi kasus pada Kementerian Ketenagakerjaan)**

**SKRIPSI**

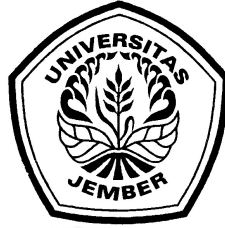
Oleh:

**Fakhrur Rozi**

**NIM 100810301087**

**JURUSAN AKUNTANSI  
FAKULTAS EKONOMI  
UNIVERSITAS JEMBER**

**2015**



**MEKANISME PENYUSUNAN ANGGARAN PADA KEMENTERIAN  
NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
(Studi kasus pada Kementerian Ketenagakerjaan)**

**SKRIPSI**

Diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan Program Studi Akuntansi (S1) dan mencapai gelar Sarjana  
Ekonomi

oleh

**Fakhrur Rozi**

**NIM 100810301087**

**JURUSAN AKUNTANSI  
FAKULTAS EKONOMI  
UNIVERSITAS JEMBER**

**2015**

## PERSEMBAHAN

Alhamdulillah puji syukur kehadirat Allah SWT, skripsi ini saya persembahkan untuk:

1. Ibu Hj. Siti Zainah dan Bapak H. Abdillah S.E. M.Si. tercinta, yang selama ini telah merawat dan mendidik saya dengan penuh kasih sayang serta senantiasa memberikan dukungan, doa, dan pengorbanan terbaik untuk anak-anaknya;
2. Firda Choirun Nisa S.T sebagai pendamping hati saya, terima kasih atas cinta kasih sayang, perhatian, peduli, doa, dan semangat yang tak terbatas;
3. Para bapak dan ibu guru selama menempuh Taman Kanak – kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Umum, dan para dosen di Fakultas Ekonomi yang telah memberikan pengajaran terbaiknya;
4. Keluarga besar, teman – teman akuntansi angkatan 2010, teman – teman kos dan orang-orang yang selama ini telah membantu mendoakan dan memberikan dukungan semangat kepada saya;
5. Pihak Kementerian Ketenagakerjaan yang telah memberikan ijin penelitian;
6. Almamater Fakultas Ekonomi Universitas Jember yang saya banggakan.

**MOTTO**

“... sesungguhnya Allah sekali-kali tidak akan merubah nikmat yang telah dianugerahkan-Nya kepada sesuatu kaum, hingga kaum itu merubah apa yang ada pada diri mereka sendiri, .....”

**(QS. An Anfaal: 8)**

“... Sesungguhnya jika kamu bersyukur, pasti kami akan menambah (Nikmat) kepadamu, dan jika kamu mengingkari (Nikmat-Ku), maka sesungguhnya azab-Ku sangat pedih.”

**( QS. Ibrahim: 7)**

“Jika kamu terlahir miskin, itu bukan salahmu. Tetapi jika kau mati miskin, itu adalah salahmu.”

**(Bill Gates)**

**PERNYATAAN**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Fakhrur Rozi

NIM : 100810301087

menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul “Mekanisme Penyusunan Anggaran Pada Kementerian Negara Republik Indonesia (Studi Kasus pada Kementerian Ketenagakerjaan” adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali kutipan yang sudah saya sebutkan sumbernya, belum pernah diajukan pada institusi mana pun, dan bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat sebenarnya, tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak mana pun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 21 November 2015

Yang menyatakan

Fakhrur Rozi

NIM 100810301087

**SKRIPSI**

**MEKANISME PENYUSUNAN ANGGARAN PADA KEMENTERIAN  
NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
(Studi kasus pada Kementerian Ketenagakerjaan)**

Oleh

Fakhrur Rozi

NIM 100810301087

Pembimbing

Dosen Pembimbing Utama : Andriana, SE, M.Sc.

Dosen Pembimbing Anggota : Drs. Imam Mas'ud, MM., Ak.

**Fakhrur Rozi**

*Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Jember*

**Abstrak**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mengevaluasi mekanisme penyusunan anggaran pada Kementerian Ketenagakerjaan. Lokasi penelitian yaitu Kementerian Ketenagakerjaan pusat di Jakarta. Pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara, observasi dan dokumentasi. Pemeriksaan keabsahan data yang digunakan adalah dengan metode triangulasi. Melalui teknik ini, teknik triangulasi sumber, triangulasi data dan triangulasi teori dimana data dikumpulkan dari narasumber, data yang ada, serta dikaitkan juga dengan teori-teori. Teknik analisis yang digunakan adalah analisis data kualitatif. data yang berkaitan dengan mekanisme penyusunan anggaran kementerian ketenagakerjaan di klarifikasikan ke dalam kategori-kategori tertentu. Memberikan uraian terperinci dari kasus yang diteliti setelah itu dilakukan penarikan kesimpulan dan apakah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**Kata Kunci:** penyusunan anggaran, mekanisme penyusunan anggaran, peraturan, undang-undang

**Fakhrur Rozi**

*Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Jember*

***Abstract***

*The purpose of this study was to determine and evaluate the mechanism of budgeting at Kementerian Ketenagakerjaan. The location is Kementerian Ketenagakerjaan in Jakarta. The data collection used is interview, observation and documentation. Examination of the validity of the data used is the method of triangulation. Through this technique, the technique of triangulation of sources, data triangulation and triangulation theory in which the data is collected from the source, the existing data, as well as associated also with the theories. The analysis technique used is the analysis of qualitative data. Data relating to the mechanism of budgeting in clarifying Kementerian ketenagakerjaan into certain categories. Give a detailed description of the cases studied after it is done and whether the conclusion in accordance with the legislation in force.*

***Keywords:*** *budgeting, mechanism of budgeting, regulation, constitution*



**RINGKASAN**

**MEKANISME PENYUSUNAN ANGGARAN PADA KEMENTERIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA (Studi kasus pada Kementerian Ketenagakerjaan);** FAKHRUR ROZI, 100810301087; 2015; 124 Halaman; Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Jember.

Ketenagakerjaan merupakan bagian yang tidak bisa dipisahkan dari pembangunan nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pengawasan Tenaga Kerja dilakukan oleh Kementerian Ketenagakerjaan. Tenaga Kerja mempunyai peranan, kedudukan yang sangat penting sebagai pelaku dan sasaran pembangunan nasional. Selain itu Indonesia saat ini memiliki tiga persoalan seputar ketenagakerjaan menjelang pemberlakuan Masyarakat Ekonomi Asean 2015, tiga persoalan utama seputar tenaga kerja yang terjadi dalam negeri antara lain kesempatan kerja yang terbatas, rendahnya kualitas angkatan kerja, dan tingginya tingkat pengangguran. Terbatasnya kesempatan kerja membuat belum terampungnya seluruh pencari kerja yang ada, baik yang baru menyelesaikan pendidikan, pengangguran dan yang ingin bekerja kembali. Adapun rendahnya kualitas angkatan kerja terlihat dari sensus yang dilakukan Badan Pusat Statistik pada 2014 dimana tenaga kerja yang pendidikan terakhirnya Sekolah Dasar masih dominan mencapai 46,9%, kemudian tingginya tingkat pengangguran berdasarkan data BPS hari ini mencapai 7,4%. Pemerintah diharapkan untuk menyusun peta perencanaan dan pengelolaan ketenagakerjaan di Tanah Air. Harapan masyarakat pun ingin pemerintah mampu memberikan kepastian lapangan kerja bagi seluruh anak bangsa, dan hal itu salah satu tugas dari Kementerian Ketenagakerjaan. Selain itu kebanyakan masyarakat tidak tahu bagaimana mekanisme penyusunan anggaran pada tingkat Kementerian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mengevaluasi mekanisme penyusunan anggaran pada Kementerian Ketenagakerjaan. Lokasi penelitian yaitu, Kementerian Ketenagakerjaan Indonesia. Pengumpulan data yang di gunakan adalah wawancara, observasi dan dokumentasi. Pemeriksaan keabsahan data yang digunakan adalah dengan metode triangulasi. Melalui teknik ini, teknik triangulasi sumber, triangulasi data dan triangulasi teori dimana data dikumpulkan dari narasumber, data yang ada, serta dikaitkan juga dengan teori-teori. Teknik analisis yang di gunakan adalah analisis data kualitatif. data yang berkaitan dengan mekanisme penyusunan anggaran kementerian ketenagakerjaan di klarifikasikan ke dalam kategori-kategori tertentu.

Setelah dilakukan analisis data, dapat diambil kesimpulan yaitu Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran Wajib menyusun RKA-K/L atas Bagian Anggaran yang di kuasainya. Penyusunan RKA-K/L harus menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah, pendekatan penganggaran terpadu dan pendekatan penganggaran berbasis kinerja. RKA-K/L disusun secara terstruktur dan dirinci menurut klasifikasi anggaran yang meliputi klasifikasi organisasi, fungsi dan jenis belanja. Dalam rangka penyusunan RKA-K/L dimaksud, Kementerian/Lembaga wajib mengacu pada Surat Edaran Menteri Keuangan tentang Pagu Sementara tahun anggaran, selain itu harus mengacu pada standar Biaya tahun anggaran, mencantumkan target kinerja, mencantumkan perhitungan Prakiraan Maju untuk 2 (dua) tahun kedepan, melampirkan dokumen pendukung terkait, melampirkan Rencana Bisnis Anggaran (RBA) untuk satker Badan Layanan Umum (BLU). Seluruh dokumen pendukung RKA-K/L, di salin dalam bentuk data elektronik dan diunggah ke dalam server Direktorat Jenderal Anggaran. Selanjutnya dokumen pendukung RKA-K/L yang telah diunggah diserahkan kembali kepada K/L yang bersangkutan untuk disimpan. Peraturan Presiden tentang Rincian Anggaran Belanja Pemerintah Pusat menjadi dasar bagi penyusunan dan pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA).

**SUMMARY**

*BUDGETING MECHANISM IN THE MINISTRY OF THE REPUBLIC OF INDONESIA (A Case Study of the Kementerian Ketenagakerjaan); FAKHRUR ROZI, 100810301087; 2015; 124 pages; the Accounting Department, the Faculty of Economics, Jember University.*

employment is an inseparable part of national development based on Pancasila and law of the Republic of Indonesia in 1945. Labor Inspection is done by the Ministry of Labor. Labour has a role, a very important position as actors and national development goals. Besides Indonesia currently has three issues on employment ahead of the implementation of the Asean Economic Community in 2015, the three main issues surrounding labor occurred in the country, among others, limited employment opportunities, low quality of the workforce, and high levels of unemployment. Limited employment opportunities make yet terampungnya entire existing job seekers, both newly graduated, unemployed and who want to work again. The low quality of the labor force can be seen from the census conducted in 2014, the Central Bureau of Statistics labor where education is still dominant Elementary School last reached 46.9%, then the unemployment rate based on BPS data today reached 7.4%. The Government is expected to draw up a map of the planning and management of labor in the country. Expectations of the people also want the government is able to provide certainty of employment for the whole nation, and it is one of the tasks of the Ministry of Labor. In addition, most people do not know how the mechanism of budgeting at the level of the Ministry.

The purpose of this study was to determine and evaluate the mechanism of budgeting at the Ministry of Labor. The research location is, the Ministry of

Labour Indonesia. The data collection used is interview, observation and documentation. Examination of the validity of the data used is the method of triangulation. Through this technique, the technique of triangulation of sources, data triangulation and triangulation theory in which the data is collected from the source, the existing data, as well as associated also with the theories. The analysis technique used is the analysis of qualitative data. Data relating to the mechanism of budgeting in clarifying the ministry of labor into certain categories.

After analyzing the data, it can be concluded that the Minister/Head of Budget User as Mandatory arrange RKA-K/L on the Budget Division in kuasanya. Preparation of RKA-K/L should approach the medium-term expenditure framework, an integrated approach to budgeting and performance-based budgeting approach. RKA-K/L are arranged in a structured and detailed by budget classification which includes the classification of the organization, function and type of expenditure. In the context of preparing the RKA-K/L intended, Ministry / Agency shall refer to the Circular of the Ministry of Finance on Capping While the budget year, otherwise it should refer to the standard cost of the fiscal year, to include performance targets, includes the calculation of forecast forward for two (2) years fore, attach relevant supporting documents, attaching a Business Plan Budget (RBA) to satker Public Service Agency (BLU). The entire supporting documents RKA-K/L, in the copy in the form of electronic data and uploaded to the server of the Directorate General of Budget. Further supporting documents RKA-K/L that have been uploaded handed back to the K/L is concerned to be stored. The Presidential Decree on Details of the Central Government Budget is the basis for the drafting and passage of the Budget Implementation List (DIPA)

## PRAKATA

Puji syukur kehadirat Tuhan yang Maha Esa, yang telah menganugerahkan limpahan berkah, rahmat dan petunjuk-Nya, serta memberikan kemudahan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Mekanisme Penyusunan Anggaran pada Kementerian Ketenagakerjaan”.

Skripsi ini dibuat sebagai akhir dari rangkaian pembelajaran sekaligus sebagai salah satu syarat untuk menempuh ujian Skripsi di Fakultas Ekonomi Universitas Jember.

Penulisan skripsi ini tidak lepas dari bantuan semua pihak, baik itu berupa dorongan, nasehat, saran maupun kritik yang sangat membantu dalam penyelesaian skripsi ini. Oleh karena itu pada kesempatan ini dengan segala kerendahan hati serta penghargaan yang tulus, penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Drs. Moh. Hasan, M.Sc.,PhD, selaku Rektor Universitas Jember
2. Dr. Moehammad Fathorrazi, M.Si., selaku Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Jember
3. Dr. Alwan S. Kustono, SE, M.Si, Ak., selaku Ketua Jurusan Akutansi Fakultas Ekonomi Universitas Jember, Dr. Ahmad Roziq, SE.,MM., Ak., selaku Sekretaris Jurusan Akutansi Fakultas Ekonomi Universitas Jember dan Dr. Muhammad Miqdad, SE, MM, Ak., selaku Ketua Progam Studi Akutansi Fakultas Ekonomi Universitas Jember.
4. Andriana, SE., M.Sc. dan Drs. Imam Mas'ud M.M, Ak. Selaku dosen pembimbing yang dengan ketulusan hati dan kesabaran memberikan bimbingan dan masukan dalam penyusunan hingga penyelesaian skripsi ini.
5. Dr. Yosefa Sayekti M.Com, Ak. selaku Dosen Pembimbing Akademik yang dengan ketulusan hati memberikan saran dan nasihat.
6. Bapak/Ibu dosen serta karyawan Fakultas Ekonomi Universitas Jember yang telah membimbing dan mengasah intelektual serta dukungan yang diberikan, semoga dapat menjadi ilmu yang bermanfaat.

7. Pimpinan dan semua Karyawan Kementerian Ketenagakerjaan, atas kesediaannya mengizinkan dan memberikan data serta informasi terkait penelitian ini.
8. Kedua orang tua, Ayah Abdillah dan Ibu Siti Zainah, terimakasih banyak atas doa, segala dukungan tulus, bimbingan dan kesabarannya selama ini mengiringi setiap langkah menyongsong kesuksesan saya.
9. Kakak dan Adik tersayang, Moh. Nasaruddin Abbas, Ali Sibra Mulluzi dan Khalilur Rahman, terimakasih atas segala dukungan dan doa, serta seluruh keluarga besar yang turut mendukung dan mengiringi saya dengan ketulusan dan doa setiap saat.
10. Rekan – rekan sejawat sahabat terdekat HIMAGARES yang senantiasa membantu dan berjuang bersama, terimakasih atas segala dorongan semangat, motivasi, waktu dan kebersamaannya selama proses penyusunan skripsi ini.
11. Pasangan saya Firda Choirun Nisa atas segala saran, motivasi, bimbingan dan tak bosan mengingatkanku untuk menyelesaikan segala tanggung jawab saya dengan baik.
12. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah memberikan informasi dan bimbingan, sehingga penulisan skripsi ini dapat terselesaikan.

Kiranya Tuhan yang Maha Pengasih selalu memberikan Rahmat dan BerkahNya kepada semua pihak yang telah membantu dengan ikhlas sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.

Penulis sadar akan keterbatasan dan kurang sempurnanya penulisan skripsi ini, oleh karena itu segala saran dan kritik yang bersifat membangun akan sangat penulis harapkan. Penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat dan memberikan tambahan pengetahuan bagi pihak-pihak yang membacanya.

Jember, 30 November 2015

Fakhrur Rozi

DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN JUDUL .....	ii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	iii
HALAMAN MOTTO .....	iv
HALAMAN PERNYATAAN.....	v
HALAMAN PEMBIMBINGAN.....	vi
ABSTRAK .....	vii
ABSTRACT .....	viii
RINGKASAN .....	ix
SUMMARY .....	xi
PRAKATA.....	xiii
DAFTAR ISI.....	xv
DAFTAR TABEL.....	xviii
DAFTAR GAMBAR.....	xix
<b>BAB 1. PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Latar Belakang .....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Rumusan Masalah .....</b>	<b>4</b>
<b>1.3 Tujuan Penelitian .....</b>	<b>4</b>
<b>1.4 Manfaat Penelitian .....</b>	<b>5</b>
<b>BAB 2. LANDASAN TEORI .....</b>	<b>6</b>
<b>2.1 Budget (Penganggaran) .....</b>	<b>6</b>
<b>2.2 Fungsi Anggaran.....</b>	<b>6</b>
<b>2.3 Pendekatan Dalam Sistem Penganggaran.....</b>	<b>8</b>
<b>2.4 Penerapan Sistem Penganggaran.....</b>	<b>13</b>
<b>2.5 Ketentuan Dalam Pengalokasian Anggaran .....</b>	<b>31</b>
<b>BAB 3. METODE PENELITIAN.....</b>	<b>33</b>
<b>3.1 Metode Penelitian .....</b>	<b>33</b>
<b>3.2 Metode Pengumpulan Data .....</b>	<b>34</b>

3.3 Teknik Keabsahan Data.....	35
3.4 Teknik Analisis Data .....	36
<b>BAB 4 HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>37</b>
4.1 Gambaran Umum Kementerian Ketenagakerjaan Indonesia ...	37
4.2 Tata Cara Penyusunan RKA-K/L.....	45
4.2.1 Persiapan Penyusunan RKA-K/L.....	48
4.2.2 Mekanisme Penyusunan RKA-K/L.....	54
4.2.3 Tindaklanjut Hasil Penyusunan RKA-K/L .....	63
4.3 Tata Cara Penelaahan RKA-K/L.....	64
4.3.1 Persiapan Penelaahan RKA-K/L.....	65
4.3.2 Mekanisme Penelaahan RKA-K/L.....	68
4.3.3 Tindaklanjut Hasil Penelaahan RKA-K/L .....	73
4.8 Evaluasi.....	77
<b>BAB 5 KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>80</b>
5.1 Kesimpulan.....	80
5.2 Keterbatasan Penelitian .....	80
5.3 Saran .....	81
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>82</b>
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN</b>	



**DAFTAR TABEL**

4.1 Evaluasi.....	77
-------------------	----

**DAFTAR GAMBAR**

2.1 Hubungan antara Dokumen Perencanaan dan Penganggaran .....	11
2.2 Kerangka PBK .....	14
2.3 Struktur Anggaran Penerapan PBK .....	16
3.1. Triangulasi.....	35
4.1. Susunan Organisasi .....	39
4.2. Mekanisme Penyusunan RKA-K/L.....	47



## BAB 1 PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Semangat reformasi telah membawa bangsa Indonesia pada suasana kehidupan yang sarat dengan harapan. Pada tingkat pertama, tuntutan reformasi tertuju pada aparat pemerintah. Rakyat mengharapkan lahirnya *good governance*, dan mereka cukup paham bahwa pemerintahan yang baik itu antara lain dapat terwujud melalui kebijakan desentralisasi. Rakyat juga semakin mendambakan adanya aparatur pemerintah yang professional.

Namun, berbagai tuntutan itu tidaklah akan terbentuk secara otomatis. Banyak langkah yang mesti direncanakan, dilakukan dan dinilai secara sistematis dan konsisten. Dalam konteks ini, penataan sumber daya aparatur menjadi hal yang sangat penting dilakukan. Terlebih lagi di era otonomi daerah seperti sekarang. Penataan sumber daya aparatur yang professional dalam manajemen otonomi daerah merupakan suatu yang harus diprioritaskan. Karena reformasi di bidang administrasi pemerintahan mengharapkan hadirnya pemerintahan yang lebih berkualitas, lebih mampu mengemban fungsi-fungsi pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, dan pembangunan sosial ekonomi.

Lahirnya keinginan untuk menciptakan pemerintahan yang baik dan sekaligus pemerintah yang bersih (*good governance and clean government*) dalam pemerintahan negara yang dimotori oleh negara-negara maju, mulai memberi warna dominan dalam segala aspek pengelolaan keuangan negara di dunia. Akuntabilitas, transparansi, pemberdayaan, dan partisipasi masyarakat yang merupakan pilar utama terciptanya *good governance and clean government* mampu mendorong terciptanya paradigma baru, baik yang menyentuh aspek yuridico-politis maupun aspek administratif pengelolaan keuangan negara.

Dalam aspek yuridico politis, mulai tampak terjadi pergeseran nilai ke arah semakin menguatnya kekuasaan lembaga legislatif dalam penetapan anggaran negara di Indonesia. Tiga tipe dominan hubungan eksekutif-legislatif dalam masalah penetapan anggaran negara.

Dalam aspek administratif, yang mencakup pengaturan pengelolaan keuangan negara di sisi eksekutif, terlihat pembenahan yang tiada henti. Diawali dari munculnya gagasan untuk merubah pendekatan dalam sistem penyusunan anggaran agar lebih realistis, efektif, efisien yang berorientasi pada kepentingan masyarakat luas, perkembangan diwujudkan pula pada pelaksanaan anggaran yang cepat, maupun pada pola pertanggungjawaban pemerintah yang akurat. Demikian pula dengan penyusunan kembali klasifikasi anggaran melalui penataan fungsi departemen pemerintahan, penerapan prinsip *freedom to manage* kepada departemen teknis dalam pengelolaan anggaran departemennya, pembenahan sistem akuntansi pemerintah, pembenahan sistem pembayaran, maupun sistem pengawasan internal yang memadai, tak dapat disangkal merupakan bukti nyata komitmen terhadap perkembangan ilmu keuangan negara pada saat ini.

Pengelolaan faktor ekonomi harus dilakukan efektif dan efisien guna menstabilkan kinerja dari organisasi pemerintahan, salah satu alat yang digunakan oleh aparatur pemerintah dalam pengelolaan organisasi pemerintah adalah anggaran. Anggaran merupakan rencana kegiatan yang terdiri dari sejumlah target yang akan dicapai oleh suatu organisasi dalam pelaksanaan serangkaian kegiatan tertentu pada masa akan datang. Anggaran digunakan oleh manajer atau pejabat tingkat atas sebagai suatu alat untuk melaksanakan tujuan-tujuan organisasi kedalam dimensi kuantitatif dan waktu, serta mengkomunikasikannya kepada manajer-manajer tingkat bawah sebagai rencana kerja jangka panjang maupun jangka pendek.

Anggaran merupakan komponen penting dalam sebuah organisasi, baik organisasi sektor swasta maupun organisasi sektor publik. Setiap entitas pencari laba ataupun nirlaba bisa mendapatkan manfaat dari perencanaan dan pengendalian yang diberikan oleh anggaran (Hansen dan Mowen, 2009:422)

Anggaran memiliki fungsi sebagai alat penilaian kinerja. Kinerja akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja manajer publik dinilai berdasarkan berapa yang berhasil dicapai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan. Anggaran mempunyai dampak

langsung terhadap perilaku manusia, terutama bagi yang terlibat langsung dalam penyusunan anggaran.

Anggaran merupakan hasil kerja (*output*) terutama berupa taksiran-taksiran yang akan dilaksanakan di waktu yang akan datang. Karena suatu anggaran merupakan hasil kerja (*output*), maka anggaran dituangkan dalam suatu naskah tulisan yang disusun secara teratur dan sistematis. Dalam pengelolaan organisasi, terlebih dahulu manajemen menetapkan tujuan dan sasaran, dan kemudian membuat rencana kegiatan untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut. Dampak keuangan yang diperkirakan akan terjadi sebagai akibat dari rencana kerja tersebut, kemudian disusun dan dievaluasi melalui proses penyusunan anggaran.

Anggaran disusun oleh manajemen dalam jangka waktu yang ditentukan dan membawa organisasi ke kondisi tertentu yang diinginkan dengan sumber daya yang diperkirakan. Dengan anggaran, manajemen dapat mengarahkan jalannya organisasi ke suatu kondisi tertentu. Proses penyusunan anggaran merupakan proses penyusunan rencana jangka pendek, yang dalam organisasi berorientasi bisa mencapai target yang diinginkan, pemilihan rencana didasarkan atas dampak rencana kerja tersebut terhadap tujuan. Oleh karena itu sering kali proses penyusunan anggaran disebut rencana laba jangka panjang.

Untuk memungkinkan manajemen puncak melakukan pemilihan rencana kerja yang berdampak baik terhadap tujuan, manajemen menggunakan teknik analisa biaya volume dan laba. Dalam analisis biaya volume dan laba ini, informasi akuntansi *differensial* memungkinkan manajemen untuk melakukan pemilihan berbagai alternatif kerja yang akan dicantumkan dalam anggaran. Setelah suatu rencana kerja dipilih untuk mencapai sasaran anggaran, manajer yang berperan untuk melaksanakan rencana kerja tersebut memerlukan sumber daya, untuk memungkinkannya mencapai sasaran anggaran. Penyusunan anggaran pada suatu organisasi terkait dengan sistem akuntansi.

Disamping itu ketenagakerjaan merupakan bagian yang tidak bisa dipisahkan dari pembangunan nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pengawasan Tenaga Kerja di lakukan oleh Kementerian Ketenagakerjaan. Tenaga Kerja mempunyai

peranan, kedudukan yang sangat penting sebagai pelaku dan sasaran pembangunan nasional.

Selain itu Indonesia saat ini memiliki tiga persoalan seputar ketenagakerjaan menjelang pemberlakuan Masyarakat Ekonomi Asean 2015, tiga persoalan utama seputar tenaga kerja yang terjadi dalam negeri antara lain kesempatan kerja yang terbatas, rendahnya kualitas angkatan kerja, dan tingginya tingkat pengangguran. Terbatasnya kesempatan kerja membuat belum terampungnya seluruh pencari kerja yang ada, baik yang baru menyelesaikan pendidikan, pengangguran dan yang ingin bekerja kembali.

Adapun rendahnya kualitas angkatan kerja terlihat dari sensus yang dilakukan Badan Pusat Statistik pada 2014 dimana tenaga kerja yang pendidikan terakhirnya Sekolah Dasar masih dominan mencapai 46,9%, kemudian tingginya tingkat pengangguran berdasarkan data BPS hari ini mencapai 7,4%. Pemerintah di harapkan untuk menyusun peta perencanaan dan pengelolaan ketenagakerjaan di Tanah Air. Harapan masyarakat pun ingin pemerintah mampu memberikan kepastian lapangan kerja bagi seluruh anak bangsa, dan hal itu salah satu tugas dari Kementerian Ketenagakerjaan.

Selain itu kebanyakan masyarakat tidak tahu bagaimana mekanisme penyusunan anggaran pada tingkat Kementerian, maka peneliti ingin melaksanakan penelitian yang berjudul “Mekanisme Penyusunan Anggaran pada Kementerian Republik Indonesia (Studi Kasus pada Kementerian Ketenagakerjaan)”.

## **1.2 Rumusan masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimanakah mekanisme penyusunan anggaran pada Kementerian Ketenagakerjaan?”.

## **1.3 Tujuan penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka yang menjadi tujuan dalam penelitian ini untuk mengetahui dan

mengevaluasi mekanisme penyusunan anggaran pada Kementerian Ketenagakerjaan.

## 1.4 Manfaat penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh penulis diharapkan dapat berguna bagi instansi, akademisi, dan peneliti yaitu:

a. Bagi Akademis/peneliti

Sebagai masukan bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang akuntansi dan sebagai dasar pertimbangan serta referensi bagi peneliti berikutnya yang akan melakukan penelitian lanjutan sehingga diharapkan dapat menyumbangkan model-model penelitian yang lebih sempurna dengan topik-topik yang sama.

b. Kementrian Ketenagakerjaan

Peneliti berharap memberikan kontribusi yang positif bagi kementrian yang diteliti berkaitan partisipasi anggaran, komitmen organisasi, komitmen tujuan anggaran dan kinerja ditindaklanjuti untuk melakukan perbaikan melalui usulan-usulan yang diajukan



## BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 *Budget* (Penganggaran)

Anggaran merupakan suatu alat untuk perencanaan dan pengawasan operasi keuntungan dalam suatu organisasi laba dimana tingkat formalitas suatu budget tergantung besar kecilnya organisasi. Untuk melaksanakan tugas di atas, tentu saja diperlukan rencana yang matang. Dengan demikian dari gambaran tersebut dapat terasa pentingnya suatu perencanaan dan pengawasan yang baik hanya dapat diperoleh manajemen dengan mempelajari, menganalisa dan mempertimbangkan dengan seksama kemungkinan-kemungkinan, alternatif-alternatif dan konsekwensi yang ada.

Anggaran merupakan suatu rencana yang disusun secara sistematis dalam bentuk angka dan dinyatakan dalam unit moneter yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan untuk jangka waktu (periode) tertentu di masa yang akan datang. Oleh karena rencana yang disusun dinyatakan dalam bentuk unit moneter, maka anggaran seringkali disebut juga dengan rencana keuangan. Dalam anggaran, satuan kegiatan dan satuan uang menempati posisi penting dalam arti segala kegiatan akan dikuantifikasikan dalam satuan uang, sehingga dapat diukur pencapaian efisiensi dan efektivitas dari kegiatan yang dilakukan.

Penganggaran merupakan komitmen resmi manajemen yang terkait dengan harapan manajemen tentang pendapatan, biaya dan beragam transaksi keuangan dalam jangka waktu tertentu di masa yang akan datang.

### 2.2 Fungsi Anggaran

Peranan anggaran pada suatu perusahaan merupakan alat untuk membantu manajemen dalam pelaksanaan, fungsi perencanaan, koordinasi, pengawasan dan juga sebagai pedoman kerja dalam menjalankan perusahaan untuk tujuan yang telah ditetapkan.

#### a. Fungsi Perencanaan

Perencanaan merupakan salah satu fungsi manajemen dan fungsi ini merupakan salah satu fungsi manajemen dan fungsi ini merupakan dasar pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen lainnya. Perencanaan meliputi tindakan memilih dan menghubungkan fakta-fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa yang akan datang dalam hal memvisualisasi serta merumuskan aktifitas-aktifitas yang diusulkan yang dianggap perlu untuk mencapai basil yang diinginkan.

Dari penjelasan di atas disimpulkan bahwa sebelum perusahaan melakukan operasinya, pimpinan dari perusahaan tersebut harus lebih dahulu merumuskan kegiatan-kegiatan apa yang akan dilaksanakan di masa datang dan hasil yang akan dicapai dari kegiatan-kegiatan tersebut, serta bagaimana melaksanakannya. Dengan adanya rencana tersebut, maka aktifitas akan dapat terlaksana dengan baik.

## b. Fungsi Pengawasan

Anggaran merupakan salah satu cara mengadakan pengawasan dalam perusahaan. Pengawasan itu merupakan usaha-usaha yang ditempuh agar rencana yang telah disusun sebelumnya dapat dicapai. Dengan demikian pengawasan adalah mengevaluasi prestasi kerja dan tindakan perbaikan apabila perlu. Aspek pengawasan yaitu dengan membandingkan antara prestasi dengan yang dianggarkan, apakah dapat ditemukan efisiensi atau apakah para manajer pelaksana telah bekerja dengan baik dalam mengelola perusahaan.

Tujuan pengawasan itu bukanlah mencari kesalahan akan tetapi mencegah dan memperbaiki kesalahan. Sering terjadi fungsi pengawasan itu disalah artikan yaitu mencari kesalahan orang lain atau sebagai alat menjatuhkan hukuman atas suatu kesalahan yang dibuat pada hal tujuan pengawasan itu untuk menjamin tercapainya tujuan-tujuan dan rencana perusahaan.

## c. Fungsi Koordinasi

Fungsi koordinasi menuntut adanya keselarasan tindakan bekerja dari setiap individu atau bagian dalam perusahaan untuk mencapai tujuan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa untuk menciptakan adanya koordinasi

diperlukan perencanaan yang baik, yang dapat menunjukkan keselarasan rencana antara satu bagian dengan bagian lainnya.

Anggaran yang berfungsi sebagai perencanaan harus dapat menyesuaikan rencana yang dibuat untuk berbagai bagian dalam perusahaan, sehingga rencana kegiatan yang satu akan selaras dengan lainnya. Untuk itu anggaran dapat dipakai sebagai alat koordinasi untuk seluruh bagian yang ada dalam perusahaan, karena semua kegiatan yang saling berkaitan antara satu bagian dengan bagian lainnya sudah diatur dengan baik.

d. Anggaran sebagai pedoman kerja

Anggaran merupakan suatu rencana kerja yang disusun sistematis dan dinyatakan dalam unit moneter. Lazimnya penyusunan anggaran berdasarkan pengalaman masa lalu dan taksir-taksiran pada masa yang akan datang, maka ini dapat menjadi pedoman kerja bagi setiap bagian dalam perusahaan untuk menjalankan kegiatannya. Tujuan yang paling utama dari anggaran adalah untuk pengawasan luar, yaitu untuk membatasi sumber-sumber daya keseluruhan yang tersedia untuk suatu instansi dan untuk mencegah pengeluaran-pengeluaran bagi hal-hal atau aktivitas-aktivitas yang tidak dibenarkan oleh undang-undang.

### 2.3 Pendekatan Dalam Sistem Penganggaran

Penyusunan Anggaran dalam dokumen Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga merupakan bagian dari penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Penyusunan APBN tersebut meliputi penyusunan dokumen RKA-K/L, dokumen rencana keuangan tahunan K/L yang disusun menurut Bagian Anggaran Kementerian/Lembaga.

Penganggaran sebagai suatu sistem mengatur proses dan mekanisme penyiapan kebijakan anggaran pendapatan dan belanja Negara.

Pada sisi persiapan belanja Negara (*budget spending preparation*), mengatur 3 (tiga) materi pokok, yaitu: pendekatan penyusunan anggaran, klasifikasi anggaran, dan proses penganggaran. Proses penganggaran merupakan uraian

mengenai proses dan mekanisme penganggarannya dimulai dari Pagu Indikatif sampai dengan penetapan Pagu Alokasi Anggaran K/L yang bersifat final.

## 1. Pendekatan Penganggaran Terpadu

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. 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 bertanggung jawab terhadap aset dan kewajiban yang dimilikinya, serta adanya akun (pendapatan dan/atau belanja) untuk satu transaksi sehingga dipastikan tidak ada publikasi dalam penggunaannya.

Mengacu pada pendekatan penyusunan anggaran terpadu tersebut di atas, penyusunan RKA-K/L menggunakan hasil restrukturisasi program/kegiatan dalam kaitannya dengan klasifikasi anggaran menurut program dan kegiatan, serta penataan bagian anggaran dan satker untuk pengelolaan anggaran dalam kaitannya dengan klasifikasi anggaran menurut organisasi.

## 2. Pendekatan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK)

Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) merupakan suatu pendekatan dalam sistem perencanaan penganggaran belanja negara yang menunjukkan secara jelas keterkaitan antara alokasi pendanaan dan kinerja yang diharapkan atas alokasi belanja tersebut, serta memperhatikan efisiensi dalam pencapaian kinerja. Yang dimaksud kinerja adalah prestasi kerja yang berupa keluaran dari suatu kegiatan atau hasil dari suatu program dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.

Landasan konseptual yang mendasari penerapan PBK meliputi:

- a. Pengalokasian anggaran berorientasi pada menghasilkan atau mencapai tingkat kinerja tertentu (*output and outcome oriented*);

- b. Pengalokasian anggaran Program/Kegiatan didasarkan pada tugas-fungsi Unit Kerja yang dilekatkan pada struktur organisasi (*money follow function*);
- c. Terdapatnya fleksibilitas pengelolaan anggaran dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas (*let the manager manages*).

Landasan konseptual tersebut di atas dalam rangka penerapan PBK bertujuan untuk:

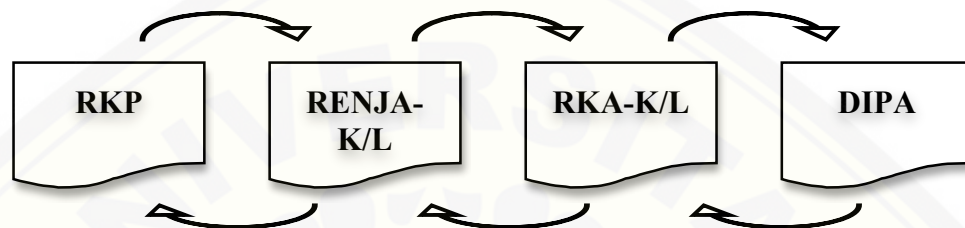
- a. Menunjukkan keterkaitan yang jelas antara belanja pendanaan anggaran dengan tingkat kinerja yang akan dicapai (*directly linkages between performance and budget*);
- b. Meningkatkan efisiensi dan transparansi dalam penganggaran (*operational efficiency*);
- c. Meningkatkan fleksibilitas dan akuntabilitas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

Agar penerapan PBK tersebut dapat dioperasionalkan maka PBK menggunakan instrument sebagai berikut:

- a. Indikator Kinerja, merupakan instrument atau unit ukur yang digunakan untuk mengukur tingkat Kinerja, baik yang direncanakan maupun yang telah dicapai;
- b. Standar Biaya, adalah satuan biaya yang ditetapkan baik berupa standar biaya masukan maupun standar biaya keluaran sebagai acuan perhitungan kebutuhan anggaran;
- 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 target kinerja kebijakan yang terdapat dalam dokumen perencanaan nasional dan besaran alokasi pendanaan anggaran yang akan dikelola K/L sesuai tugas-fungsinya (yang tercermin dalam struktur organisasi K/L).

Dokumen perencanaan tersebut meliputi Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Renja-K/L. Sedangkan untuk mendanai Rencana Kerja tersebut, alokasi belanja anggaran yang dikelola K/L akan tercermin dalam dokumen RKA-K/L dan DIPA, yang akan mengintegrasikan antara perencanaan dan penganggaran dalam jangka waktu 1 tahun anggaran. Hubungan antara dokumen tersebut digambarkan di bawah ini.



Sumber: Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No.143 Tahun 2014

## Gambar 2.1 Hubungan antara Dokumen Perencanaan dan Penganggaran

Pemerintah menentukan prioritas pembangunan beserta kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan dalam dokumen RKP. Ekspektasi dari kebijakan tersebut adalah hasil/kinerja secara nasional (*national outcomes*) sebagaimana amanat Undang-Undang Dasar.

Selanjutnya berdasarkan tugas-fungsi yang diemban dan mengacu RKP dimaksud, K/L akan menyusun:

- Program, Indikator Kinerja Utama (IKU) Program, dan hasil pada unit Eselon I sesuai dengan tugas-fungsinya;
- Kegiatan, Indikator Kinerja Kegiatan (IKK), dan keluaran pada Unit pengeluaran (*spending unit*) pada tingkat SatKer dan Eselon II dilingkungan Unit Eselon I sesuai Program yang menjadi tanggung jawabnya.

K/L merumuskan program dan kegiatan mengacu Surat Edaran Bersama antara Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan Menteri Keuangan tanggal 19 Juni 2009 No.0142/MPN/06/2009 dan No. SE-1848/MK/2009

perihal Pedoman Reformasi Perencanaan dan Pembangunan, khususnya mengenai restrukturisasi program dan kegiatan pemerintah yang akan didanai oleh anggaran. Rumusan program dan kegiatan yang dihasilkan mencerminkan tugas-fungsi K/L atau penugasan tertentu dalam kerangka Prioritas Pembangunan Nasional secara konsisten.

Hasil Restrukturisasi tersebut telah diimplementasikan dalam dokumen RKP, Renja K/L, RKA K/L, dan DIPA pada tahun 2011. Hal-hal yang telah dilaksanakan pada tahun 2011 (penerapan PBK, KPJM dan format baru RKA-K/L secara penuh) merupakan dasar penerapan PBK tahun 2012 dan tahun-tahun selanjutnya. Namun demikian terdapat beberapa penyesuaian/perubahan yang dilakukan dalam rangka pengembangan penerapan PBK.

Perumusan hasil pada program dan keluaran pada kegiatan dalam penerapan PBK merupakan hal penting disamping perumusan indikator kinerja program/kegiatan. Rumusan indikator kinerja ini menggambarkan tingkat keberhasilan program/kegiatan yang telah dilaksanakan beserta keluaran/hasil yang diharapkan. Indikator yang digunakan baik pada tingkat program atau kegiatan dalam penerapan PBK dapat dilihat dari sisi:

a. Masukan (input)

Indikator *input* dimaksudkan untuk melaporkan jumlah sumber daya yang dibutuhkan dalam melaksanakan suatu kegiatan atau program;

b. Keluaran (output)

Indikator *output* dimaksudkan untuk mengindikasikan kuantitas barang/jasa yang dihasilkan suatu kegiatan atau program;

c. Hasil (outcome)

Indikator *outcome* dimaksudkan untuk memproyeksikan dampak positif (termasuk kualitas pelayanan) dari suatu program atau kegiatan.

Berdasarkan beberapa hal tersebut di atas, perlu pemahaman mendasar dalam penyusunan anggaran mengenai alur pemikiran:

a. Keterkaitan atau relevansi antara kegiatan dengan program yang memayungi;

- b. Keterkaitan atau relevansi antara keluaran kegiatan dengan cara atau mekanisme pencapaiannya melalui komponen.

Keterkaitan antar komponen sebagai tahapan dalam rangka pencapaian keluaran, sehingga tidak ditemukan adanya tahapan/bagian kegiatan (komponen) dalam rangka pencapaian keluaran yang tidak relevan.

### 3. Pendekatan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM)

KPJM adalah pendekatan penyusunan anggaran berdasarkan kebijakan, dengan pengambilan keputusan yang menimbulkan implikasi anggaran dalam jangka waktu lebih dari 1 (satu) tahun anggaran.

Dalam rangka penyusunan RKA-K/L dengan pendekatan KPJM, K/L perlu menyelaraskan kegiatan/program dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM Nasional) dan Rencana Strategi (Renstra) K/L, yang pada tahap sebelumnya juga menjadi acuan dalam menyusun RKP dan Renja K/L. Dengan demikian, dalam konteks Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah, kebijakan belanja anggaran akan selalu selaras dengan prioritas-prioritas pemerintah.

Dengan demikian, implementasi dari Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah akan menjadikan kebijakan alokasi belanja anggaran akan selaras dengan prioritas kebijakan yang telah ditetapkan dalam jangka menengah, beserta dengan proyeksi dampak fiskal yang akan ditimbulkan.

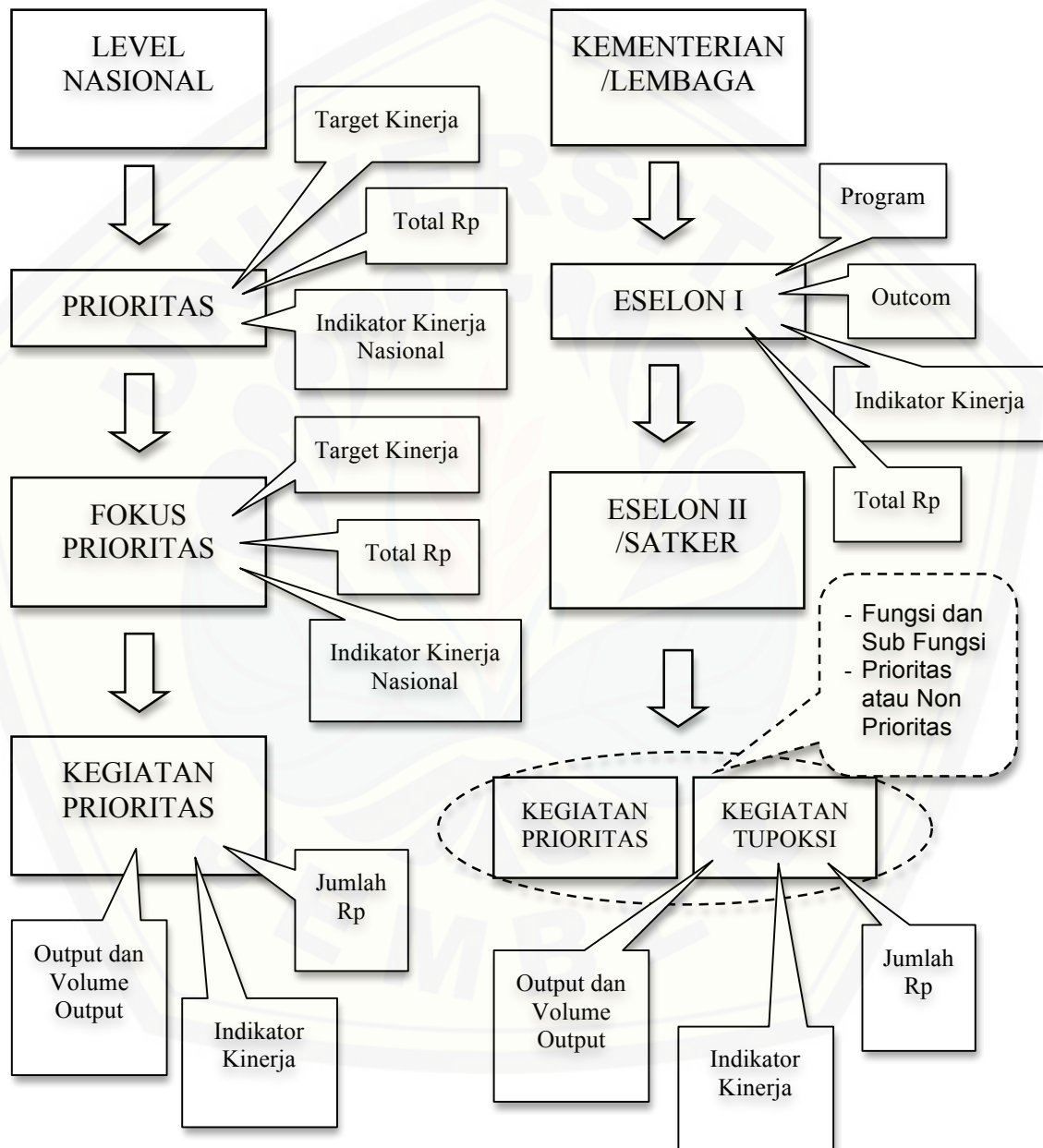
## 2.4 Penerapan Sistem Penganggaran

### 2.4.1. Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK)

#### 2.4.1.1. Tingkatan Penerapan PBK



Penerapan PBK mengacu pada struktur organisasi masing-masing K/L. Hubungan antara struktur organisasi dan kinerja yang akan dicapai merupakan kerangka (framework) Penganggaran Berbasis Kinerja sebagaimana digambarkan pada gambar dibawah ini:



Sumber: Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No.143 Tahun 2014

**Gambar 2.2 Kerangka PBK**

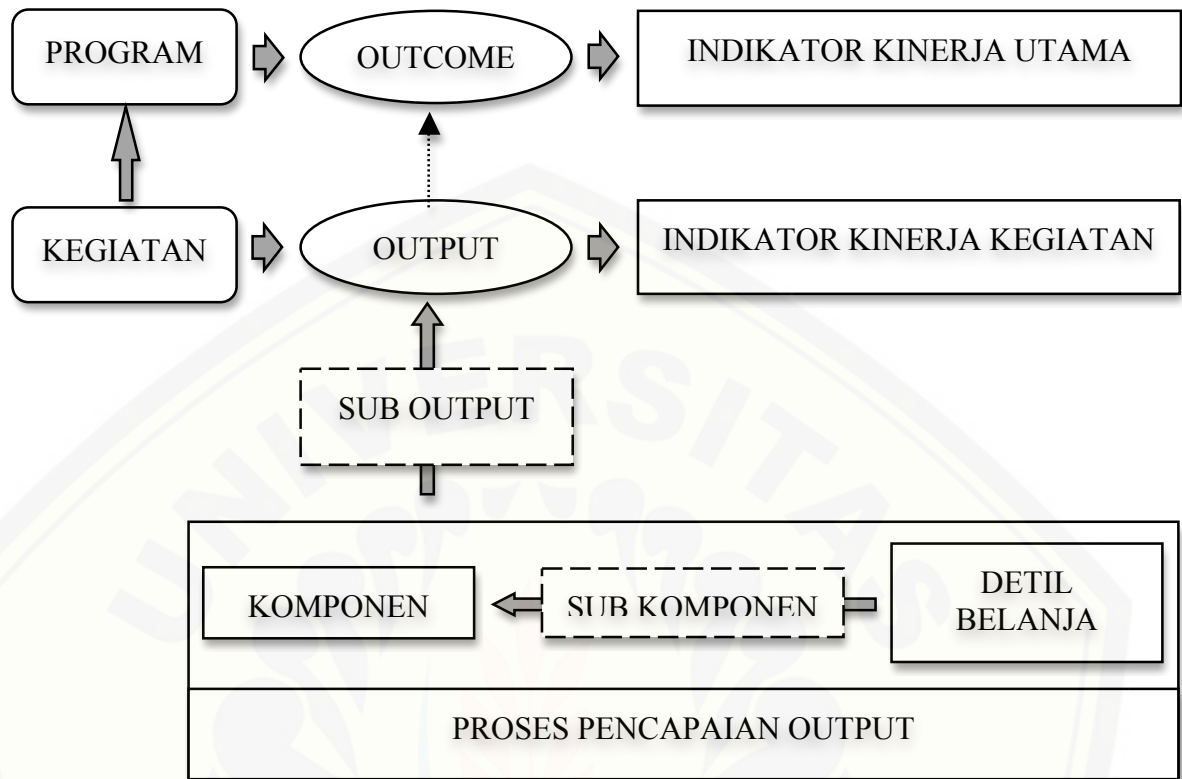
Berdasarkan gambar 4.2 diatas, penerapan PBK dapat dilihat dalam 2 (dua) tingkatan, yaitu penerapan PBK Tingkat Nasional dan Penerapan PBK tingkat K/L. Penerapan PBK pada tingkat Nasional dilaksanakan melalui langkah sebagai berikut:

1. Pemerintah menentukan tujuan (dalam bentuk Prioritas dan Fokus Prioritas pembangunan nasional beserta target kinerjanya) dalam jangka waktu 1 (satu) tahun anggaran mendatang dalam dokumen RKP.
2. Berdasarkan tujuan tersebut Pemerintah merumuskan Kegiatan Prioritas dan/atau Kegiatan dalam kerangka tugas-fungsi yang diemban suatu K/L, Indikator Kinerja Kegiatan, dan output (jenis, volume, dan satuan ukur). Selanjutnya Pemerintah akan menghitung perkiraan kebutuhan anggarannya yang disesuaikan dengan kemampuan keuangan Negara;
3. Tujuan Pemerintah tersebut akan dilaksanakan oleh masing-masing K/L (beserta perangkat organisasi di bawah koordinasinya) dalam bentuk program dan kegiatan sesuai tugas-fungsinya.

Sedangkan Penerapan PBK pada tingkat K/L dilakukan melalui langkah sebagai berikut:

1. Sesuai dengan Renstra K/L, unit Eselon IA merumuskan Program, Indikator Kinerja Utama (IKU) Program dan Hasil;
2. Selanjutnya Program dijabarkan dalam Kegiatan, IKK, dan output pada Unit pengeluaran (*spending unit*) pada tingkat Satker atau Eselon II di lingkungan Unit Eselon IA sesuai dengan tugas dan fungsinya;
3. Kegiatan-kegiatan tersebut, disesuaikan pada kategori Fungsi/Sub Fungsi yang didukung, Prioritas Nasional/Bidang atau Non Prioritas;
4. Hasil rumusan Program, IKU Program, hasil, Kegiatan, IKK, dan output dituangkan dalam dokumen Renja-K/L, RKA-K/L dan DIPA.

#### 2.4.1.2. Struktur Alokasi Anggaran dalam PBK



Sumber: Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No.143 Tahun 2014

**Gambar 2.3 Struktur Anggaran Penerapan PBK**

Struktur Alokasi Anggaran dalam penerapan PBK, lebih fokus pada kejelasan keterkaitan hubungan antara perencanaan dan penganggaran yang merefleksikan keselarasan antara kebijakan (*top down*) dan pelaksanaan kebijakan (*bottom up*). Gambaran Struktur Anggaran dalam rangka penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja dapat digambarkan dalam Gambar 4.3.

Struktur Anggaran merupakan kesatuan dalam kebutuhan sumber daya pendanaan anggaran yang dibutuhkan oleh Satker dalam rangka pelaksanaan Kegiatan yang menjadi tanggung jawab dana kewenangannya sebagaimana tugas fungsi yang diemban Satker (*bottom-up*). Hal ini harus sejalan dengan rancangan kebijakan yang diputuskan pada tingkat Organisasi Pemerintah yang telah dikoordinasikan oleh Unit-unit Organisasinya (*top-down*) yang bertanggung jawab terhadap Program.

Bagian-bagian dan fungsi struktur anggaran sebagai berikut:

1. Program:
  - a. Program merupakan penjabaran dari kebijakan sesuai dengan visi dan misi K/L yang rumusannya mencerminkan tugas dan fungsi unit Eselon I atau unit K/L yang berisi Kegiatan untuk mencapai hasil dengan indikator kinerja yang terukur.
  - b. Rumusan Program merupakan hasil restrukturisasi tahun 2009 dan penyesuaiannya.
  - c. Rumusan Program dalam dokumen RKA-K/L harus sesuai dengan rumusan Program yang ada dalam dokumen Renja-K/L.
2. Indikator Kinerja Utama (IKU) Program:
  - a. IKU Program merupakan instrument yang digunakan untuk mengukur hasil pada tingkat Program.
  - b. Pendekatan yang digunakan dalam menyusun IKU Program berorientasi pada kuantitas, dan/atau harga.
  - c. Dalam menetapkan IKU Program, K/L berkoordinasi dengan Kementerian Keuangan dan Kementerian Perencanaan.
  - d. Rumusan IKU Program dalam dokumen RKA-K/L harus sesuai dengan rumusan IKU Program yang ada dalam dokumen Renja-K/L.
3. Hasil (*Outcome*):
  - a. Hasil merupakan prestasi kerja yang berupa segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya output dari Kegiatan dalam satu Program.
  - b. Secara umum kriteria dari hasil sebuah Program adalah:
    - 1) Mencerminkan Sasaran Kinerja unit Eselon I sesuai dengan visi, misi dan tugas-fungsinya;
    - 2) Mendukung Sasaran Strategis K/L;
    - 3) Dapat dilakukan evaluasi.
  - c. Rumusan Hasil dalam dokumen RKA-K/L harus sesuai dengan rumusan hasil yang ada dalam dokumen Renja-K/L
4. Kegiatan:

- a. Kegiatan merupakan penjabaran dari Program yang rumusannya mencerminkan tugas dan fungsi Satker atau penugasan tertentu K/L yang berisi komponen Kegiatan untuk mencapai output dengan indikator kinerja yang terukur.
  - b. Rumusan Kegiatan hasil restrukturisasi tahun 2011 dan penyesuaiannya.
  - c. Rumusan Kegiatan dalam dokumen RKA-K/L harus sesuai dengan rumusan kegiatan yang ada dalam dokumen Renja-K/L.
5. Indikator Kinerja Kegiatan (IKK):
- a. IKK merupakan instrument yang digunakan untuk mengukur output pada tingkat Kegiatan
  - b. Pendekatan yang digunakan dalam menyusun IKK berorientasi pada kuantitas, kualitas, dan/atau harga.
  - c. Dalam menetapkan IKK, K/L berkoordinasi dengan Kementerian Keuangan dan Kementerian Perencanaan.
  - d. Rumusan IKK dalam dokumen RKA-K/L harus sesuai dengan rumusan IKK yang ada dalam dokumen Renja-K/L.
6. Keluaran (*Output*):
- a. Output merupakan prestasi kerja berupa barang atau jasa yang dihasilkan oleh suatu Kegiatan yang dilaksanakan untuk mendukung pencapaian sasaran dan tujuan program dan kebijakan.
  - b. Rumusan *output* dalam dokumen RKA-K/L mengambil dari rumusan *output* yang ada dalam dokumen Renja-K/L.
  - c. Rumusan *output* berupa barang atau jasa berupa:
    - 1) Jenis *output*, merupakan uraian mengenai identitas dari setiap *output* yang mencerminkan tugas fungsi unit Satker secara spesifik.
    - 2) Volume *output*, merupakan data mengenai jumlah/banyaknya kuantitas *output* yang dihasilkan.
    - 3) Satuan *output*, merupakan uraian mengenai satuan ukur yang digunakan dalam rangka pengukuran kuantitas (*volume*) *output* sesuai dengai sesuai karakteristiknya.

d. Secara umum kriteria dari *output* adalah:

- 1) Mencerminkan sasaran kinerja Satker sesuai Tugas-fungsi atau penugasan prioritas pembangunan nasional.
- 2) Merupakan produk utama/akhir yang dihasilkan oleh Satker penanggungjawab kegiatan.
- 3) Bersifat spesifik dan terukur.
- 4) Untuk Kegiatan Fungsional sebagian besar output yang dihasilkan berupa regulasi sesuai tugas-fungsi Satker.
- 5) Untuk Kegiatan penugasan (Prioritas Pembangunan Nasional) menghasilkan *output* prioritas pembangunan nasional yang mempunyai dampak secara nasional.
- 6) Setiap Kegiatan bisa menghasilkan *output* lebih dari satu jenis.
- 7) Setiap *output* didukung oleh komponen masukan dalam implementasinya.
- 8) Revisi rumusan *output* dimungkinkan pada penyusunan RKA-K/L dengan mengacu pada Pagu Anggaran K/L atau Alokasi Anggaran K/L.

e. Klasifikasi Jenis *Output*

Untuk memudahkan dalam penyusunan dan analisa terhadap output pada RKA-K/L, maka jenis *output* dalam RKA-K/L dibagi dalam dua kelompok, yaitu:

- 1) *Output* barang, yang terdiri dari:
  - a) *Output* barang infrastruktur yaitu *output* kegiatan yang merupakan barang berwujud dan/atau berupa jaringan. Contoh: jalan, jembatan, bangunan, jaringan irigasi, dan lain-lain.
  - b) *Output* barang non infrastruktur yaitu *output* kegiatan yang merupakan barang baik yang berwujud atau tidak berwujud yang tidak berupa jaringan. Contoh: kendaraan bermotor, peralatan kantor, *software* aplikasi, dan lain-lain.
- 2) *Output* jasa, yang terdiri dari:
  - a) *Output* jasa regulasi yaitu kegiatan yang dihasilkan dalam rangka pembuatan peraturan atau pendukung administrasi birokrasi. Bentuk

*output* ini dapat berupa norma, standar, prosedur, dan ketentuan. Contoh: UU, Peraturan Pemerintah, Perpres, Keppres, Peraturan Menteri, Peraturan Direktorat Jenderal, dan lain-lain.

b) *Output* jasa layanan non-regulasi yaitu *output* kegiatan yang merupakan wujud dari suatu layanan dari suatu instansi terkait dengan tugas dan fungsi dari instansi berkenaan. Contoh: layanan SIM, layanan SP2D, layanan BOS, dan lain-lain.

## 7. Proses Pencapaian Output terbagi dalam:

### a. Suboutput :

- 1) Suboutput pada hakekatnya adalah output.
- 2) Output yang dinyatakan sebagai Suboutput adalah output-output yang mempunyai kesamaan dalam jenis dan satuannya.
- 3) Suboutput digunakan sebagai penjabaran dari masing-masing barang atau jasa dalam kumpulan barang atau jasa sejenis yang dirangkum dalam satu output.
- 4) Banyaknya Suboutput atau akumulasi dari volume Sub-suboutput mencerminkan jumlah volume output.
- 5) Suboutput sifatnya opsional.
- 6) Suboutput hanya digunakan pada output yang merupakan rangkuman dari barang atau jasa yang sejenis.
- 7) Output yang sudah spesifik dan berdiri sendiri (bukan rangkuman dari barang atau jasa yang sejenis) tidak memerlukan Suboutput.

### b. Komponen :

- 1) Komponen merupakan tahapan/bagian dari proses pencapaian output, yang berupa paket-paket pekerjaan.
- 2) Komponen dapat secara langsung mendukung pada output maupun pada Suboutput.
- 3) Komponen disusun karena kebutuhan dan relevansinya terhadap pencapaian output, yang terdiri atas komponen utama dan komponen pendukung.

- 4) Antar komponen mempunyai keterkaitan yang saling mendukung atau bersinergi secara efektif dalam proses atau mekanisme pencapaian output, sehingga ketidakterlaksanaan/keterlambatan pada salah satu komponen dapat menyebabkan ketidakterlaksanaan/keterlambatan komponen yang lain dan juga bisa berdampak pada penurunan kualitas, penurunan kuantitas maupun kegagalan dalam pencapaian output.

c. Subkomponen :

- 1) Subkomponen merupakan kelompok detail dan belanja, yang disusun dalam rangka memudahkan dalam pelaksanaan Komponen input.
- 2) Subkomponen sifatnya opsional.

d. Detil Belanja :

Detil belanja merupakan rincian kebutuhan belanja dalam tiap-tiap jenis belanja yang berisikan item-item belanja.

### 2.4.1.3. Penyusunan Standar Biaya Keluaran

Standar biaya merupakan salah satu instrument dalam penerapan PBK. Pada Pasal 5 ayat (3) PP 90 Tahun 2010 dinyatakan bahwa “Penyusunan RKA-K/L sebagaimana dimaksud ayat (1) menggunakan instrument indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja”. Selanjutnya dalam penjelasan PP berkenaan disebutkan bahwa yang dimaksud standar biaya masukan (SBM) maupun standar biaya keluaran (SBK) sebagai acuan perhitungan kebutuhan anggaran dalam RKA-K/L.

SBK adalah besaran biaya yang dibutuhkan untuk menghasilkan keluaran (*output*)/ sub keluaran (*sub output*). Fungsi SBK seperti diatur dalam pasal 17 PMK No.71/PMK.02/2013 tentang Pedoman Standar Biaya, Standar Struktur Biaya, dan Indeksasi dalam Penyusunan RKA-K/L adalah sebagai berikut:

1. Dalam perencanaan anggaran, SBK merupakan batas tertinggi dalam penyusunan RKA-K/L yang berarti tidak dapat dilampaui besarnya, dan merupakan referensi untuk penyusunan prakiraan maju dan penyusunan pagu indikatif tahun berikutnya;



2. Dalam pelaksanaan anggaran, SBK merupakan estimasi yang berarti dapat dilampaui besarnya, disesuaikan dengan harga pasar dan ketersediaan alokasi anggaran.

Penyusunan SBK berguna untuk mencapai efisiensi dan efektifitas alokasi anggaran dalam pencapaian keluaran (*output*) kegiatan pada tataran perencanaan.

#### 2.4.1.4. Evaluasi Kinerja

Evaluasi Kinerja sebagai salah satu instrument penganggaran berbasis kinerja dalam penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-K/L) mempunyai peranan yang sangat penting dalam mewujudkan akuntabilitas pengelolaan anggaran dan meningkatkan kualitas penganggaran program. Untuk itu evaluasi kinerja atas pelaksanaan RKA-K/L harus dilakukan oleh para penanggungjawab program pada masing-masing unit Eselon I/unit setingkat Eselon I sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan oleh Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang.

Keharusan untuk melakukan pengukuran dan evaluasi kinerja diamanatkan dalam pasal 19 dan pasal 20 Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga bahwa Menteri/Pimpinan Lembaga melakukan pengukuran dan evaluasi kinerja atas pelaksanaan RKA-K/L tahun sebelumnya dan tahun anggaran berjalan paling sedikit terdiri atas:

1. Tingkat Keluaran (*output*);
2. Capaian Hasil (*outcome*);
3. Tingkat efisiensi;
4. Konsistensi antara perencanaan dan implementasi; dan
5. Realisasi penyerapan anggaran.

Hasil pengukuran dan evaluasi kinerja atas pelaksanaan RKA-K/L tersebut disampaikan kepada Menteri Keuangan dan Kementerian Perencanaan sebagai bahan pertimbangan penerapan ganjaran dan sanksi dalam penetapan pagu anggaran Kementerian/Lembaga.

Untuk memudahkan pelaksanaan pemantauan dan evaluasi kinerja atas pelaksanaan RKA-K/L DIPA, Menteri Keuangan telah menetapkan Peraturan

Menteri Keuangan Nomor 249/PMK.02/2011 tentang Tata Cara Pengukuran dan Evaluasi Kinerja atas Pelaksanaan RKA-K/L yang didukung oleh teknologi informasi berupa aplikasi e-money anggaran berbasis *web*. Aplikasi tersebut dapat digunakan oleh seluruh Satuan Kerja pengelola anggaran untuk mengukur capaian kinerja RKA-DIPA Satker setiap saat pada tahun anggaran berjalan, dan sebagai alat pemantauan, evaluasi dan laporan capaian kinerja anggaran (RKA-K/L DIPA) per program oleh seluruh unit Eselon I/unit setingkat Eselon I pada masing-masing Kementerian/Lembaga, serta dapat digunakan oleh Menteri/Pimpinan Lembaga setiap saat untuk memantau dan mengevaluasi atas capaian kinerja anggaran (RKA-K/L DIPA) per program tahun berjalan yang dilaksanakan oleh para unit Eselon I/unit setingkat Eselon I selaku penanggungjawab program.

#### 2.4.2. Penerapan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM)

KPJM merupakan pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan, dengan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektif lebih dari satu tahun anggaran, dengan mempertimbangkan implikasi biaya keputusan yang bersangkutan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam prakiraan maju.

KPJM yang disusun oleh suatu Kementerian Negara/Lembaga harus memperhatikan dokumen-dokumen perencanaan seperti Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).

##### 2.4.2.1. Penerapan KPJM pada Tingkat Nasional

Kementerian Negara/Lembaga dapat melakukan *reviu* atas kegiatan prioritas nasional dengan mekanisme sebagai berikut:

1. Apakah kebijakan tersebut merupakan kebijakan prioritas yang ditetapkan berlanjut atau berhenti oleh Pemerintah? Cek dokumen terkait, seperti RPJMN, RKP dan Renja K/L.
2. Jika berlanjut, periksa apakah output-output kegiatan prioritas tersebut masih berlanjut (*ongoing Output*) atau berhenti (*terminating Output*) sesuai dengan kebijakan pemerintah terbaru. Cek dokumen terkait, seperti RPJMN, RKP dan Renja K/L.

3. Jika berlanjut, apakah output-output kegiatan prioritas tersebut merupakan output dengan target tertentu dan bersifat terbatas (*cap*) atau output yang mengakomodasi setiap perubahan target (*demand driven*)? Cek dokumen terkait seperti RPJMN, RKP dan Renja K/L.
4. Periksa komponen-komponen, output sebagai berikut:
  - a. Periksa komponen-komponen, output terkait apakah berlanjut (*ongoing component*) atau berhenti (*non-ongoing component*).
  - b. Jika komponen berlanjut (*ongoing component*), periksa komponen-komponen output terkait baik komponen kebijakan maupun komponen pendukung kebijakan.
  - c. Periksa komponen pendukung kebijakan apakah berharga tetap (*fixed price*) atau dapat disesuaikan dengan harga riil (*price adjusted*) berdasarkan besaran indeks yang ditetapkan oleh Pemerintah.
  - d. Periksa komponen kebijakan apakah berharga tetap atau dapat disesuaikan berdasarkan keputusan pemerintah.
5. Jika telah melakukan reviu sesuai dengan karakteristik output dan komponen pada point 4 lakukan penyesuaian penghitungan terhadap alokasi Angka Dasar, yaitu dengan:
  - a. Melakukan indeksasi dengan menggunakan indeks yang ditetapkan, bagi komponen-komponen yang mendukung pencapaian output yang ditetapkan oleh Pemerintah perlu disesuaikan dengan harga riil (*real value*);
  - b. Melakukan penghitungan komponen-komponen yang mendukung pencapaian output-output kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah berharga tetap (*fixed price*).

Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam melakukan reviu:

1. Output prioritas merupakan output yang dihasilkan dari kegiatan prioritas nasional yang dituangkan dalam Perpres tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional dan Perpres tentang Rencana Kerja Pemerintah yang ditetapkan setiap tahun oleh pemerintah.
2. Output Kegiatan Prioritas Nasional terdiri atas komponen utama dan komponen pendukung.

3. Struktur Pencapaian Output Struktur pencapaian output mengikuti struktur anggaran dalam penerapan PBK.
4. Komponen Utama  
Merupakan komponen pembiayaan langsung dari pelaksanaan suatu kebijakan yang dipengaruhi oleh total volume output yang akan dicapai dan dinyatakan berlanjut serta tetap dihitung pembiayaannya sepanjang output prioritas ditetapkan berlanjut oleh Pemerintah.
5. Komponen Pendukung  
Merupakan komponen-komponen, pembiayaan yang digunakan dalam rangka menjalankan dan mengelola kebijakan tersebut yang harus relevan dengan output prioritas yang akan diimplementasikan, tidak terkait langsung dengan total volume output yang akan dicapai dan bersifat pilihan yaitu dapat berlanjut maupun berhenti terkait dengan relevansi dari pencapaian output prioritas yang bersangkutan serta dapat direncanakan untuk dilaksanakan pada prakiraan maju ke-1, prakiraan maju ke-2 atau prakiraan maju ke-3.
6. Perhitungan prakiraan maju sebagai pagu indikasi awal tahun anggaran berikutnya harus memperhatikan:
  - a. Output prioritas dinyatakan tetap berlanjut sesuai dengan dokumen RPJMN atau RKP yang masih berlaku;
  - b. Penghitungan prakiraan maju awal dilakukan dengan cara mengalikan jumlah alokasi anggaran dalam komponen pada tahun dengan indeks. Dalam hal besaran komponen utama ditentukan pemerintah tidak dikalikan dengan indeks yang ditetapkan. Contoh: komponen utama yang besarnya ditetapkan oleh pemerintah adalah Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Bantuan Operasional Kesehatan (BOK).
  - c. Penyesuaian prakiraan maju selanjutnya dilakukan dengan cara mengalikan jumlah alokasi anggaran dalam komponen pada masing-masing prakiraan maju dengan indeks kumulatif;
  - d. Indeks yang digunakan untuk menghitung prakiraan maju adalah asumsi-asumsi ekonomi yang ditetapkan dalam APBN dan/atau sesuai besaran indeks output.

## 2.4.2.2. Penerapan KPJM pada Tingkat Kementerian Negeri/Lembaga

Kementerian Negara/Lembaga dapat melakukan reviu atas kegiatan teknis fungsional dengan mekanisme sebagai berikut:

1. Apakah Program/kegiatan tersebut merupakan program/kegiatan yang ditetapkan berlanjut atau berhenti oleh Kementerian Negara/Lembaga.
2. Jika berlanjut, periksa apakah output-output kegiatan teknis fungsional tersebut masih berlanjut (*ongoing output*) atau berhenti (*terminating output*) sesuai dengan prioritas Kementerian Negara/Lembaga yang terbaru.
3. Jika berlanjut, apakah output-output kegiatan teknis fungsional tersebut merupakan output dengan target tertentu dan bersifat terbatas (*cap*) atau output yang mengakomodasi setiap perubahan target layanan (*demand driven*).
4. Periksa komponen-komponen input, output sebagai berikut:
  - a. Periksa komponen-komponen output terkait, apakah berlanjut (*ongoing component*) atau berhenti (*non-going component*).
  - b. Jika komponen berlanjut (*ongoing component*), periksa komponen-komponen, output terkait baik komponen langsung maupun komponen tidak langsung.
  - c. Periksa komponen tidak langsung apakah berharga tetap (*fixed price*) atau dapat disesuaikan dengan SBM.
  - d. Periksa komponen langsung apakah berharga tetap atau dapat disesuaikan berdasarkan kebijakan terbaru masing-masing Kementerian Negara/Lembaga.
5. Jika telah melakukan reviu sesuai dengan karakteristik output dan komponen pada point (d) lakukan penyesuaian penghitungan terhadap alokasi Angka Dasar, yaitu dengan:
  - a. Melakukan indeksasi dengan menggunakan indeks yang ditetapkan. Bagi output-output yang ditetapkan oleh Pemerintah dapat disesuaikan dengan harga riil (*real value*).

- b. Melakukan penghitungan dengan mengalikan harga dengan target baru hasil penyesuaian bagi output-output kegiatan teknis fungsional yang ditetapkan oleh Pemerintah berharga tetap.

Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam melakukan revidi:

1. Output teknis fungsional merupakan output yang dihasilkan dari kegiatan teknis fungsional yang dituangkan dalam Renstra K/L dan Renja K/L yang ditetapkan setiap tahun oleh setiap K/L.
2. Output Kegiatan Teknis Fungsional terdiri atas komponen utama layanan dan komponen pendukung layanan.
3. Struktur Pencapaian Output Struktur pencapaian output mengikuti struktur anggaran dalam penerapan PBK.
4. Komponen Utama  
Merupakan komponen pembiayaan langsung dari pelaksanaan output layanan birokrasi/publik satker. Komponen Utama dinyatakan berlanjut dan tetap dihitung pembiayaannya sepanjang output teknis fungsional yang bersangkutan ditetapkan berlanjut oleh Pemerintah.
5. Komponen Pendukung
  - a. Merupakan komponen-komponen, pembiayaan yang di gunakan dalam rangka menjalankan dan mengelola layanan birokrasi/publik satker;
  - b. Komponen pendukung tidak terkait langsung dengan total volume output yang akan dicapai.
  - c. Komponen Pendukung tidak perlu dialokasikan oleh satker yang bersangkutan sepanjang telah termasuk dalam alokasi komponen operasional dan pemeliharaan perkantoran.
  - d. Komponen Pendukung dapat direncanakan untuk dilaksanakan pada Prakiraan Maju ke-1, Prakiraan Maju ke-2, atau Prakiraan Maju ke-3
6. Perhitungan Prakiraan maju sebagai pagu indikasi awal tahun anggaran berikutnya harus memperhatikan:
  - a. Output teknis fungsional dinyatakan tetap berlanjut sesuai dengan dokumen Renstra K/L atau Renja K/L yang masih berlaku;

- b. Komponen-komponen yang dihitung dalam prakiraan maju adalah komponen-komponen, yang ditetapkan berlanjut;
- c. Penghitungan prakiraan maju awal dilakukan dengan cara mengalikan jumlah alokasi anggaran dalam komponen pada tahun dasar dengan indeks.
- d. Penyesuaian prakiraan maju selanjutnya dilakukan dengan cara mengalikan jumlah alokasi anggaran dalam komponen pada masing-masing prakiraan maju dengan indeks kumulatif.
- e. Indeks yang digunakan untuk menghitung prakiraan maju adalah asumsi-asumsi ekonomi yang ditetapkan dalam APBN dan/atau indeks yang ditetapkan.

#### 2.4.2.3. Angka Dasar dan Ruang Fiskal

Penyusunan anggaran untuk tahun yang direncanakan harus dimulai dengan melihat prakiraan maju yang telah disusun saat menyusun anggaran tahun sebelumnya. Kumpulan prakiraan maju yang disusun akan menghasilkan indikasi pagu untuk tahun direncanakan sebagai Angka Dasar setelah diperbaiki dan disesuaikan.

Ruang Fiskal dapat dilihat dari selisih perhitungan prakiraan maju K/L yang telah diperbaiki dan disesuaikan dengan pagu K/L yang ada pada RKP/RPJMN tahun yang direncanakan.

##### 1. Reviu dan Pemutakhiran Angka Dasar

Reviu angka dasar merupakan kegiatan yang dilakukan pada awal tahun anggaran dalam rangka persiapan penyusunan Pagu Indikatif untuk tahun anggaran berikutnya. Beberapa hal yang perlu diperhatikan:

- a. Kebutuhan anggaran untuk Biaya Operasional.
- b. Kebutuhan anggaran untuk Biaya Non Operasional
- c. Realisasi pencapaian kinerja tahun sebelumnya;
- d. Rencana target kinerja untuk tahun yang direncanakan;
- e. Kebijakan Pemerintah yang ditetapkan.

Setelah adanya reviu angka dasar dan tambahan inisiatif baru yang disetujui, angka dasar perlu disesuaikan kembali melalui pemutakhiran angka dasar yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Pemutakhiran angka dasar dilakukan sebanyak dua kali dalam setahun yaitu:
    - (i). Pada saat penyusunan RKA-K/L berdasarkan Pagu Anggaran di bulan Juli, dan (ii). Pada saat penyesuaian RKA-K/L berdasarkan Alokasi Anggaran K/L pada bulan November;
  - b. Pemutakhiran angka dasar yang pertama pada bulan Juli sudah mengakomodir besaran angka dasar dari tahun sebelumnya ditambah inisiatif baru yang telah disetujui dalam Pagu Indikatif (kesempatan I) dan Pagu Anggaran (kesempatan II);
  - c. Pemutakhiran angka dasar yang kedua pada bulan November sudah mengakomodir besaran angka dasar dari tahun sebelumnya ditambah inisiatif baru yang telah disetujui dalam Pagu Indikatif, Pagu Anggaran, dan Alokasi Anggaran (kesempatan III).
2. Langkah-langkah Reviu Angka Dasar
- a. Reviu angka dasar untuk biaya operasional
    - 1) Secara nasional, apakah kebutuhan biaya operasional untuk masing-masing K/L mendapat alokasi anggaran yang *cukup untuk 1 tahun*?
    - 2) Dalam hal terjadi kekurangan alokasi pagu, apakah penyebabnya dapat *diidentifikasi* dengan jelas?
    - 3) Dalam hal terdapat perubahan database pegawai, tunjangan baru, data BMN dan hal ini terkait biaya operasional, apakah K/L *melengkapi* seluruh dokumen dengan benar?
    - 4) Berdasarkan analisa trend, apakah penghitungan kebutuhan biaya operasional masih *relevan* menggunakan pendekatan *acccess 2,5%* (gaji dan tunjangan) dan *tingkat inflasi 5%-7%* (biaya operasional)?
    - 5) Dalam melakukan review baseline biaya operasional *tidak perlu* memasukan adanya kebijakan baru seperti : kenaikan uang makan, tarif lembur, uang lauk pauk karena kebijakan tersebut akan dihitung secara nasional *by system*.



Tindak lanjut reviu angka dasar untuk biaya operasional:

- 1) Apabila secara nasional alokasi anggaran yang disediakan jumlahnya cukup, namun dalam pelaksanaannya ada Unit yang menyatakan kurang, maka perlu segera dilakukan perbaikan *pola distribusi* antar Program atau antar Unit/Satker dalam K/L yang bersangkutan.
- 2) Dalam hal terjadi kekurangan alokasi pagu, sepanjang penyebabnya telah diidentifikasi dengan jelas dan dilengkapi dokumen pendukung yang benar, maka kebutuhan anggarannya *harus dihitung* menjadi baseline.
- 3) Dalam hal terdapat alokasi pagu yang nyata-nyata berlebih, maka selisih lebihnya *harus dikeluarkan* dari rangka penghitungan baseline.
- 4) Dalam rangka penerapan *efficiency gain*, apakah tambahan alokasi dengan menggunakan pendekatan *accress* dan tingkat inflasi dapat dikurangi secara gradual.

b. Reviu angka dasar untuk biaya non operasional

- 1) Apakah program/kegiatan/output sangat diperlukan (*highly-needed*) untuk dilanjutkan?
- 2) Apakah sasaran/target kinerja mengalami perubahan sejalan dengan adanya perubahan arah kebijakan dan prioritas pembangunan (*environment changed*)?
- 3) Apakah pelaksanaan program/kegiatan menghasilkan optimalisasi (*efficient*)?
- 4) Apakah pelaksanaan program/kegiatan sudah menggunakan metode yang tepat (*kontraktual* atau *swakelola*)?
- 5) Apakah rumusan *Outcome/Output* relevan dengan tujuan Program dalam rangka mengatasi permasalahan yang ada?
- 6) Apakah pencantuman rencana target kinerja realistis dapat dicapai dalam 1 tahun?
- 7) Apakah pencantuman rencana target kinerja realistis dapat dicapai 1 tahun?
- 8) Apakah rencana kinerja untuk tahun-tahun sebelumnya dapat *dicapai* dengan baik

Tindak lanjut reviu angka dasar untuk biaya non operasional:

- 1) Apabila seluruh pertanyaan dijawab YA, maka kebutuhan anggaran untuk Program/Kegiatan/Output dimaksud dihitung sebagai angka dasar.
- 2) Apabila pertanyaan “1)” dijawab TIDAK, maka kebutuhan anggarannya di “drop” tidak masuk dalam penghitungan angka dasar.
- 3) Dalam hal terdapat pertanyaan yang dijawab TIDAK (selain pertanyaan “1)”), maka rumusan target kinerja atau metode pelaksanaannya perlu direviu dan disempurnakan.

#### 2.4.2.4. Penyusunan dan Penetapan Inisiatif Baru

Penyusunan dan Penetapan Inisiatif Baru merupakan salah satu prinsip dalam Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah untuk memfasilitasi K/L mendapatkan tambahan anggaran diluar angka dasar yang telah ditetapkan. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penyusunan dan penetapan inisiatif baru adalah sebagai berikut:

1. Usulan inisiatif baru harus sejalan dengan arah kebijakan dan prioritas pembangunan yang ditetapkan Presiden;
2. Kategori inisiatif baru, sumber pendanaan, dan periode pengajuan proposal disesuaikan dengan siklus penganggaran;
3. Dokumen pendukung yang harus dilengkapi pada saat pengajuan proposal;
4. Ketentuan-ketentuan lain agar memperhatikan Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 1 Tahun 2011.

## 2.5 Ketentuan Dalam Pengalokasian Anggaran

Dalam petunjuk penyusun RKA-K/L, disamping terkait dengan materi mengenai klasifikasi anggaran juga membahas materi pengalokasian anggaran kegiatan. Alokasi anggaran kegiatan merupakan akumulasi dari seluruh biaya yang dibutuhkan untuk menghasilkan output kegiatan yang direncanakan. Penyusunan anggaran biaya suatu output kegiatan yang tertuang dalam RKA-K/L juga mengacu pada peraturan-peraturan yang mengatur secara khusus. Peraturan dimaksud meliputi peraturan tentang: Bagan Akun Standar (BAS), sumber dana

kegiatan, jenis satker yang melaksanakan kegiatan, dan perspektif pengalokasian anggarannya.



## **BAB 3**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1 Metode Penelitian**

Untuk meneliti skripsi ini, penulis menggunakan metode kualitatif. Menurut Bogdan dan Taylor (1975) (dalam Moleong, 2005:4), kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati, pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu tersebut secara holistik atau utuh.

Dengan menggunakan metode kualitatif peneliti mencari semua data yang dibutuhkan, kemudian dikelompok-kelompokkan menjadi lebih spesifik. Di dalam metode kualitatif, proses risetnya berawal dari suatu observasi atau gejala. Metode kualitatif bersifat menjelajah, dimana pengetahuan tentang permasalahan masih sangat kurang atau belum ada sama sekali (Kriyantono, 2006:46)

Riset kualitatif bertujuan untuk memperjelas fenomena dengan sedalam-dalamnya dengan mengumpulkan data sedalam-dalamnya. Riset ini tidak memerlukan besarnya populasi atau sampel. Di sini yang lebih ditekankan persoalan ke dalam (kualitas) data bukan banyaknya (kuantitas) data (Kriyantono, 2006:56).

Jenis penelitian kualitatif ini penulis menggunakan jenis penelitian deskriptif, di mana penelitian ini hanya memaparkan situasi atau peristiwa dan tidak mencari atau menjelaskan hubungan serta tidak menguji hipotesis atau membuat prediksi.

Penelitian deskriptif ditujukan untuk mengumpulkan informasi aktual secara rinci yang melukiskan gejala yang ada, mengidentifikasi masalah atau memeriksa kondisi atau praktek-praktek yang berlaku, membuat perbandingan atau evaluasi, serta menentukan apa yang dilakukan orang lain dalam menghadapi masalah yang sama dan belajar dari pengalaman mereka untuk menetapkan rencana dan keputusan pada waktu yang akan datang (Kriyantono, 2006:25).

Ciri lain metode deskriptif ialah titik berat pada observasi dan suasana alamiah. Peneliti bertindak sebagai pengamat.

### 3.2 Metode Pengumpulan Data

Ada dua jenis data yang dikumpulkan yaitu data primer dan data sekunder.

#### a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari obyek penelitian, untuk data primer dikumpulkan dengan tiga cara yaitu :

##### 1. Wawancara

Adalah salah satu dari sekian teknik pengumpulan data yang pelaksanaannya dapat dilakukan secara langsung dengan bertanya langsung kepada narasumber Dra. Tita Yoga Lestari (Kepala Bagian Program, Evaluasi dan Pelaporan), serta H. Abdillah SE. M.Si (Kepala Substansi Evaluasi dan Pelaporan sekarang menjabat Kepala Substansi Pengawasan Masyarakat)

##### 2. Observasi

Adalah pengamatan secara langsung terhadap kejadian-kejadian yang ditemukan di lapangan. Kejadian ini dicatat dan didokumentasikan sebagai data penelitian.

##### 3. Dokumentasi

Merupakan teknik yang bisa digunakan dalam penelitian kualitatif. Dokumentasi merupakan pengumpulan-pengumpulan data berupa gambar-gambar atau artikel yang hasilnya dapat dijadikan bahan lampiran maupun data tambahan riset yang dibutuhkan.

#### b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dalam bentuk sudah jadi (tersedia) melalui publikasi dan informasi yang dikeluarkan dari berbagai organisasi atau perusahaan.

Untuk memperoleh dan menunjang data sekunder, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa teknik pengumpulan data, seperti pengumpulan data kepustakaan, yang digunakan untuk mempermudah mendapatkan data-data, teori-teori, metode-metode penelitian dari referensi buku-buku, katalog yang berkaitan serta menunjang penelitian, serta mencari data-data yang dibutuhkan melalui *website* atau internet.

*Online* bisa dikatakan sebagai cara baru yang bisa dilakukan dalam mencari data. Caranya khalayak hanya menuliskan data apa yang dibutuhkan dan secara otomatis ia akan menampilkan data-data yang dibutuhkan.

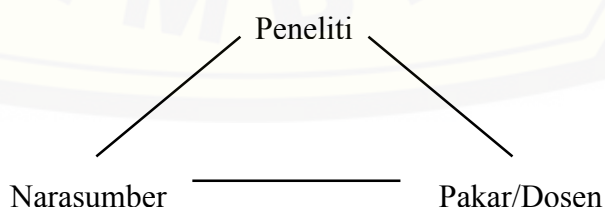
### 3.3 Teknik Keabsahan Data

Pemeriksaan keabsahan data sangat diperlukan dalam penelitian kualitatif demi kesahihan dan keandalan serta tingkat kepercayaan data yang terkumpul. Validitas dan realibilitas data perlu diuji melalui “teknik keabsahan data” atau “teknik menguji dan memastikan temuan” (Miles dan Huberman).

Penelitian ini menggunakan teknik menguji dan memastikan temuan melalui pemeriksaan kerepresentatifan yakni aspek pilihan narasumber yang mewakili masalah yang diteliti, memeriksa pengaruh peneliti, memberi bobot pada bukti, membuat perbandingan atau pertentangan, memeriksa makna segala sesuatu yang diluar di luar, menggunakan kasus ekstrim, menyingkirkan hubungan palsu, membuat replica temuan, mencari penjelasan tandingan, serta teknik terakhir adalah mendapatkan umpan balik dari narasumber.

Teknik umum pengujian keabsahan data dilakukan dengan menggunakan teknik triangulasi. Triangulasi adalah kombinasi beberapa sudut pandang yang sering digunakan untuk menguatkan data, sebab teknik ini diklaim memberikan gambaran yang lebih lengkap.

Triangulasi digunakan meliputi empat hal pokok yakni triangulasi data, triangulasi peneliti, triangulasi teori, dan triangulasi metodologi (Daymon dan Holloway, 2008: 153)



**Gambar 3.1 Triangulasi**

Melalui teknik pemeriksaan ini, penulis menggunakan teknik triangulasi sumber, triangulasi data, dan triangulasi teori dimana data dikumpulkan dari narasumber, data yang ada, serta dikaitkan juga dengan teori-teori.

Pemeriksaan dan pengecekan dilakukan peneliti pada penelitian ini adalah melalui sumber lain yaitu dengan cara membandingkan data hasil pengamatan dan hasil wawancara dengan narasumber. Ini juga termasuk dokumen yang berkaitan dengan studi literature melalui data sekunder yang diperoleh.

### **3.4 Teknik Analisis Data**

Analisis data kualitatif digunakan bila data-data yang terkumpul dalam riset adalah data deskriptif. Data kualitatif dapat berupa kata-kata, kalimat-kalimat, atau narasi, baik yang diperoleh dari wawancara mendalam maupun observasi. Tahap analisis data memegang peran penting dalam riset kualitatif, yaitu sebagai faktor utama penelitian kualitas riset.

Analisis data kualitatif dimulai dari analisis berbagai data yang berhasil dikumpulkan periset di lapangan. Data tersebut terkumpul baik melalui observasi, wawancara mendalam, maupun dokumen-dokumen. Kemudian data tersebut diklarifikasikan ke dalam kategori-kategori tertentu. Memberikan uraian terperinci dari kasus yang diteliti setelah itu dilakukan penarikan kesimpulan.

## **BAB 5**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### 5.1. Kesimpulan

Awal dari penyusunan anggaran kementerian adalah penyusunan Renja K/L yang mengacu pada prioritas pembangunan nasional dan pagu indikatif. Renja K/L memuat kebijakan, program, kegiatan, sasaran kinerja, pagu indikatif untuk tahun anggaran. Setelah menyusun Renja K/L, Kementerian perencanaan dan Menteri Keuangan menelaah Renja K/L. selanjutnya, penetapan pagu sementara per program melalui surat edaran Menteri Keuangan. Berdasarkan pagu sementara, Kementerian menyesuaikan Renja K/L menjadi RKA-K/L yang di rinci menurut unit organisasi dan kegiatan. Setelah disusun, RKA-K/L dibahas oleh Kementerian bersama komisi terkait di DPR. Penyampaian hasil pembahasan RKA-K/L kepada Kementerian Perencanaan dan Kementerian Keuangan.

Berikutnya penelaahan kesesuaian RKA-K/L hasil pembahasan dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) oleh Kementerian Perencanaan. Penelaahan kesesuaian RKA-K/L hasil pembahasan dengan surat edaran Menteri Keuangan tentang pagu sementara, prakiraan maju yang di setuju, serta standar biaya. Menteri Keuangan menghimpun RKA-K/L bersama Nota Keuangan dan RAPBN dibahas di sidang kabinet. RKA-K/L yang di sepakati DPR di tetapkan dalam Kepres tentang Rincian APBN. Setelah itu, penyusunan konsep dokumen pelaksanaan anggaran berdasarkan Kepres tentang Rincian APBN oleh Kementerian, kemudian konsep dokumen pelaksanaan anggaran di sampaikan kepada Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara.

#### 5.2. Keterbatasan Penelitian

Keterbatasan dalam penelitian ini adalah peneliti tidak melihat secara fisik bagaimana proses penyusunan anggaran di Kementerian tersebut karena waktu penelitian tidak bertepatan dengan waktu pada saat proses penyusunan anggaran. Hanya melalui buku pedoman yang di berikan oleh kementerian dan hanya melihat secara umum aplikasi yang dipakai. Selain itu Instrumen “sesuai” pada



evaluasi masih bersifat subjektif, lalu pertanyaan yang di ajukan seharusnya di ajukan kepada bagian Sekretariat Jenderal pada Biro Keuangan Kementerian.

### 5.3. Saran

Berdasarkan penelitian yang diangkat oleh penulis, penulis memberi saran:

1. Peneliti yang akan melakukan penelitian selanjutnya, disarankan untuk melihat secara fisik bagaimana proses penyusunan anggaran di Kementerian, dan waktu penelitian disesuaikan dengan waktu pada saat proses penyusunan anggaran.
2. Saran untuk Kementerian Ketenagakerjaan agar lebih di perbaiki dari aplikasi RKA-K/L dan DIPA, karena integrasi database dalam satu sistem harus memerlukan pengamanan tingkat tinggi untuk mencegah terjadinya hambatan yang mengancam sistem tersebut. Selain itu aplikasi RKA-K/L perlu disempurnakan karena mengacu pada perubahan kebijakan dan perubahan teknis aplikasi. Diharapkan dengan perubahan ini informasi yang melekat pada RKA-K/L lebih mempunyai bobot dan dari sisi teknis aplikasi memudahkan para operator dalam menuangkan data-data RKA-K/L dalam aplikasi.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Adisaputra, Gunawan dan Astri, Marwan. 2003. *Anggaran Perusahaan*. Yogyakarta: BPFE.
- Gomes, Faustino Cardoso. 2003. *Pengantar Ekonomi SDM*. Yogyakarta: Andi Offset.
- Hansen dan Mowen. 2009. *Akuntansi Manajemen*. Edisi 8, Jakarta: Salemba Empat.
- Mulyadi. 2001. *Akuntansi Manajemen*. Edisi Ketiga, Cetakan Ketiga. Jakarta: Salemba Empat.
- Republik Indonesia. 2015. Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia No. 13 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Ketenagakerjaan. Jakarta : Kementerian Ketenagakerjaan.
- Republik Indonesia. 2003. Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Jakarta : Presiden Republik Indonesia.
- Republik Indonesia. 2014. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 143 Tahun 2014 tentang Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran. Jakarta : Kementerian Keuangan.
- Republik Indonesia. 2010. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga. Jakarta : Bendahara Umum Negara.
- Supriyono. 2001. *Akuntansi Manajemen*. Edisi Ketiga. Yogyakarta: BPFE UGM.

Narasumber : H. Abdillah SE. M.Si

Jabatan Narasumber : Kepala Substansi Evaluasi dan Laporan

Pewawancara : Fakhrur Rozi

Hari, Tanggal : Senin, 22 September 2014

Tempat : Kementerian Ketenagakerjaan

### Hasil Wawancara (Rincian Percakapan)

1. Assalamu'alaikum, Selamat pagi Pak. Mohon Maaf kedatangan saya terasa mengganggu kegiatan bapak. Apakah saya boleh mewancarai bapak?

**Walaikumsalam, oh boleh saja tapi sebentar saja ya, saya mau ada rapat.**

2. Siapa nama lengkap bapak?

**Nama saya Abdillah**

3. Apa jabatan bapak di Kementerian Ketenagakerjaan?

**Kasub. Evaluasi dan Laporan**

4. Saya ingin menanyakan tentang bagaimana mekanisme penyusunan anggaran di Kementerian Ketenagakerjaan ini pak?

**Kalau mekanismenya sudah ada pedoman yang dipakai oleh kementerian untuk penyusunan anggarannya, dan mungkin setiap tahun berubah.**

5. Apakah bapak bagian dari penyusunan anggaran tersebut?

**Setiap satuan kerja di Kementerian memiliki peran dalam penyusunan anggaran.**

6. Apa bapak bisa menjelaskan bagaimana mekanismenya?

**Kalau menjelaskan semuanya akan memakan waktu yang panjang dek, saya coba kasih buku pedomannya saja ya, tapi saya harus ijin ke atasan saya dulu, dan sekalian kamu bisa mewawancarai beliau juga.**

7. Terima Kasih atas waktunya untuk kami wawancarai pak.

Oh iya dek, sama-sama

Narasumber : Dra. Tita Yoga Lestari

Jabatan Narasumber : Kepala Bagian Program, Evaluasi dan Pelaporan

Pewawancara : Fakhur Rozi

Hari, Tanggal : Senin, 22 September 2014

Tempat : Kementerian Ketenagakerjaan

### Hasil Wawancara (Rincian Percakapan)

1. Assalamu'alaikum, Selamat siang Bu. Mohon Maaf kedatangan saya terasa mengganggu kegiatan Ibu. Apakah saya boleh mewancarai Ibu?  
**Walaikumsalam, oh boleh saja tapi waktu saya tidak lama karena sebentar lagi kami ada rapat.**
2. Siapa nama lengkap Ibu?  
**Nama saya Tita Yoga Lestari panggil saja Ibu Tita**
3. Apa jabatan bapak di Kementerian Ketenagakerjaan?  
**Kabag. Program. Evaluasi dan Pelaporan**
4. Saya ingin menanyakan tentang bagaimana mekanisme penyusunan anggaran di Kementerian Ketenagakerjaan ini ibu?  
**Kalau Mekanisme itu sudah ada aturan dan pedoman yang di pakai setiap Kementerian, dan mungkin aturan dan pedoman yang di pakai setiap tahun anggaran berubah.**
5. Kalau saya boleh menanyakan, bagian yang ibu jabat apakah berperan dalam penyusunan anggaran?  
**Setiap Bagian memiliki peran dek untuk penyusunan anggaran, setiap bagian harus membuat dan melaporkan penganggaran setiap tahunnya dan di bagian ini juga kami mengevaluasi setiap laporan yang di buat setiap satuan kerja atau satker apakah rincian anggarannya perlu atau tidak di tahun anggaran.**

6. Apakah ibu bisa menjelaskan mekanismenya dari awal sampai anggaran itu direalisasikan?

**Kalau menjelaskan itu memakan banyak waktu dek, kamu saya pinjamkan saja buku pedoman yang dipakai Kementerian ini, setiap Satker memiliki kopian jadi kamu boleh meminjamnya**

7. Terima kasih bu meluangkan waktunya untuk saya wawancarai, dan terima kasih untuk meminjamkan buku pedomannya.

**Iya dek sama-sama, tolong di jaga baik-baik pedomannya.**

