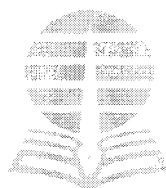


**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER**

**ANALISIS EFISIENSI DAN EFEKTIFITAS RENCANA KERJA DAN  
ANGGARAN (Study Kasus pada Direktorat Jenderal Sumber Daya Air,  
Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat)**



**UNIVERSITAS TERBUKA**

Disusun oleh:

**MOCHAMAD FAISAL SYARIFUDDIN**

NIM 500785385

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS TERBUKA  
JAKARTA**

**2019**

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**ABSTRAKSI**

**ANALISIS EFISIENSI DAN EFEKTIFITAS RENCANA KERJA DAN  
ANGGARAN (RKA). (*Study Kasus pada Direktorat Jenderal Sumber Daya Air,  
Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat*)**

**Mochamad Faisal Syarifuddin**  
**[fsyarifuddin@gmail.com](mailto:fsyarifuddin@gmail.com)**

Expenditures originating from the State Budget are aimed at economic growth, equity and socio-economic results and achieve the set policy targets. The Work Plan and Budget (RKA) of the Directorate General of Water Resources is an implementation of these efforts. This study, aims to describe and analyze whether the preparation of Work Plans and Budgets has been carried out in accordance with the correct rules, and how the linkages between the resources allocated in the RKA can achieve the performance output goals. The study was conducted with a descriptive qualitative approach, and collection of material / information through interviews, observations, focus group discussions, and documentation as well as validity testing with triangulation. The results of research on the Work Plan and Budget of the Directorate General of Water Resources for the 2015-2017 Fiscal Year are still not optimal and do not fully reflect efficiency and effectiveness because there are still a number of activities where the allocation of funds does not indicate the relationship between the conditions achieved with the performance targets and outputs that have been set and waste still found.

***Keywords:*** *Efficiency and effectiveness, Work Plan and Budget, Budget Performance (achieving performance output)*

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**ABSTRAKSI**

**ANALISIS EFISIENSI DAN EFEKTIFITAS RENCANA KERJA DAN  
ANGGARAN (RKA). (*Study Kasus pada Direktorat Jenderal Sumber Daya Air,  
Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat*)**

**Mochamad Faisal Syarifuddin**  
**[fsvarifuddin@gmail.com](mailto:fsvarifuddin@gmail.com)**

Pengeluaran yang bersumber APBN bertujuan untuk pertumbuhan ekonomi, pemerataan dan hasil-hasil sosial-ekonomi serta mencapai sasaran kebijakan yang telah ditetapkan. Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) Ditjen Sumber Daya Air merupakan implementasi dari upaya tersebut. Penelitian ini, bertujuan untuk mendiskripsikan dan menganalisis apakah penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran telah dilaksanakan sesuai dengan kaidah yang benar, dan bagaimana keterkaitan antara sumber daya yang dialokasikan dalam RKA tersebut dapat mencapai tujuan *output* kinerja. Penelitian dilakukan dengan pendekatan kualitatif deskriptif, dan pengumpulan bahan/informasi melalui wawancara, observasi, focus group diskusi, dan dokumentasi serta uji validitas dengan triangulasi. Adapun hasil penelitian terhadap Rencana Kerja dan Anggaran Ditjen Sumber Daya Air Tahun Anggaran 2015-2017 masih belum maksimal dan belum sepenuhnya mencerminkan efisiensi dan efektifitas karena masih terdapat beberapa kegiatan yang pengalokasian dananya belum menunjukkan keterkaitan kondisi yang dicapai dengan target kinerja maupun output yang telah ditetapkan dan masih ditemukan pemborosan.

***Kata Kunci:*** Efisiensi dan efektifitas, Rencana Kerja dan Anggaran, Kinerja Anggaran (*pencapaian output kinerja*)

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**PERNYATAAN**

TAPM yang berjudul ANALISIS EFISIENSI DAN EFEKTIFITAS RENCANA KERJA DAN ANGGARAN (Study Kasus pada Direktorat Jenderal Sumber Daya Air, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat) adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Jakarta, Juli 2019



(MOCHAMAD FAISAL SYARIFUDDIN)

NIM 500785385

PERSETUJUAN TAPM  
PASCA UJIAN SIDANG

Judul TAPM : **ANALISIS EFISIENSI DAN EFEKTIFITAS RENCANA KERJA DAN ANGGARAN (Study Kasus pada Direktorat Jenderal Sumber Daya Air, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat)**

Penyusun TAPM : Mochamad Faisal Syarifuddin, SE

NIM : 500785385

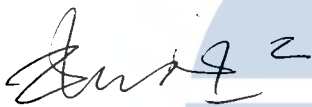
Program Studi : Ilmu Administrasi Bidang Minat Administrasi Publik

Hari/Tanggal : / Agustus 2019

Menyetujui :

Pembimbing II,

Pembimbing I,



Made Yudhi Setiani, SIP, M.Si, Ph.D  
NIP. 19710219 199802 2 001



Lisman Manurung, M.Si, Ph.D  
NIP. 19530721 198303 1 001

Mengetahui,

Ketua Pascasarjana Magister  
Administrasi Publik



Dr. Darmanto, M.Ed  
NIP. 19591027 198603 1 003

Dekan Fakultas Hukum, Ilmu Sosial  
dan Ilmu Politik



Dr. Sojan Anip, M.Si  
NIP. 19660619 199203 1 002

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**PENGESAHAN**

Nama : Mochamad Faisal Syarifuddin, SE  
 NIM : 500785385  
 Program Studi : Ilmu Administrasi Bidang Minat Administrasi Publik  
 Judul TAPM : ANALISIS EFISIENSI DAN EFEKTIFITAS RENCANA KERJA DAN ANGGARAN (RKA). (Study Kasus pada Direktorat Jenderal Sumber Daya Air, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat)

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Penguji Tugas Akhir Program Magister (TAPM) Magister Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Terbuka pada:

Hari/Tanggal : Rabu/ 3 Juli 2019

Waktu : 13.00 – 14.30 WIB

Dan telah dinyatakan LULUS

**PANITIA PENGUJI TAPM**

Tandatangan

Ketua Komisi Penguji

Nama: Dr. Darmanto, M.Ed.

Penguji Ahli

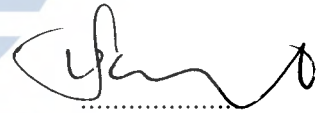
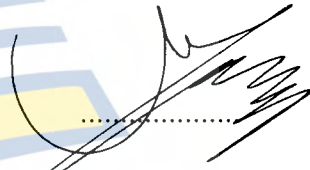
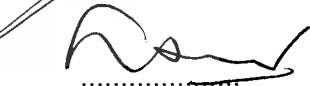
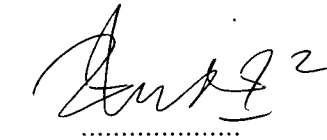
Nama: Dr. Muh. Kadarisman, M.Si.

Pembimbing I

Nama: Lisman Manurung, M.Si, Ph.D

Pembimbing II

Nama: Made Yudhi Setiani, SIP, M.Si, Ph.D

## KATA PENGANTAR

Bismillahi Rahmani Rahim  
Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarokatuh,

Alhamdulillah Rabbil Alamin, Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah Subhanahu Wa Taala, Tuhan yang Maha Pemurah dan Penyayang, karena dengan rahmat dan hidayahNya penulis dapat menyelesaikan TAPM ini. TAPM dengan judul “ANALISIS EFISIENSI DAN EFEKTIFITAS RENCANA KERJA DAN ANGGARAN (RKA) (Study Kasus pada Direktorat Jenderal Sumber Daya Air, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat) ini disusun sebagai salah satu syarat untuk mendapatkan gelar Magister Sains dalam Ilmu Administrasi Bidang Minat Administrasi Publik Program Pasca Sarjana Universitas Terbuka.

Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari mulai perkuliahan sampai pada penulisan penyusunan TAPM, sangatlah sulit untuk menyelesaikan TAPM ini. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Dekan Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Terbuka, Dr. Sofjan Aripin, M.Si.
2. Bapak Made Arya Wijaya, MA selaku Direktur Anggaran Bidang Perekonomian dan Kemaritiman yang telah memberikan izin dan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan pada Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka.
3. Bapak Lisman Manurung, M.Si, Ph.D selaku Dosen Pembimbing I dan Ibu Made Yudhi Setiani, SIP, M.Si, Ph.D selaku Dosen Pembimbing II yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan penulis dalam penyusunan TAPM ini.
4. Para Dosen dan Karyawan dalam lingkup Program Magister Administrasi Publik UT – UPBJJ Jakarta.
5. Ibu, Istri dan anakku tercinta yang selalu memberikan dukungan dan semangat kepada penulis.
6. Teman-teman seperjuangan pada Program Magister Administrasi Publik UT–UPBJJ Jakarta yang selalu mendukung dan memberikan semangat untuk menyelesaikan penulisan TAPM ini.

Akhirnya semoga segala kebaikan yang telah diberikan kepada penulis mendapat pahala yang setimpal dari Allah SWT. Penulis menyadari bahwa TAPM ini masih jauh dari kesempurnaan, untuk itu segala kritik dan saran yang bersifat membangun sangat penulis harapkan dan semoga tulisan ini bermanfaat, terima kasih.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarokatuh,

Jakarta, 2019

Penulis

Mochamad Faisal Syarifuddin

## RIWAYAT HIDUP

- Nama : Mochamad Faisal Syarifuddin, SE
- NIM : 500785385
- Program Studi : Ilmu Administrasi Bidang Minat Administrasi Publik
- Tempat/Tanggal Lahir : Blora, 23 Maret 1969
- Riwayat Pendidikan :
1. Lulus SD di Cepu pada tahun 1982
  2. Lulus SMPN di Cepu pada tahun 1985
  3. Lulus SMA di Tanjungpinang pada tahun 1988
  4. Lulus Diloma III STAN di Jakarta pada tahun 1991
  5. Lulus S1 UT di UPBJ Jakarta tahun 2000
- Riwayat Pekerjaan :
1. Tahun 1991 s/d 1996 sebagai pelaksana Kantor Wilayah XIV Direktorat Jenderal Anggaran Ujung Pandang.
  2. Tahun 1997 s/d 2005 pelaksana Kantor Direktorat Jenderal Anggaran dan Perimbangan Keuangan Jakarta.
  3. Tahun 2006 s/d 2017 pelaksana Kantor Direktorat Jenderal Anggaran Jakarta.
  4. Tahun 2018 s/d Sekarang Analis Anggaran Ahli Muda (Pejabat Fungsional Analis Anggaran) pada Direktorat Jenderal Anggaran, Jakarta.

Jakarta, Juli 2019



MOCH. FAISAL SYARIFUDDIN  
NIM. 500703725



## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAKSI .....</b>	<b>i</b>
<b>PERSETUJUAN TAPM.....</b>	<b>iii</b>
<b>PENGESAHAN.....</b>	<b>iv</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>v</b>
<b>RIWAYAT HIDUP.....</b>	<b>vi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
<b>A. Latar belakang. ....</b>	<b>1</b>
<b>B. Perumusan Masalah Penelitian .....</b>	<b>7</b>
<b>C. Tujuan Penelitian.....</b>	<b>8</b>
<b>D. Manfaat Penelitian.....</b>	<b>8</b>
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>10</b>
<b>A. Pengeluaran Publik.....</b>	<b>10</b>
<b>B. Konsep Penganggaran .....</b>	<b>13</b>
<b>1. Pengertian Penganggaran. ....</b>	<b>13</b>
<b>2. Jenis Penganggaran .....</b>	<b>14</b>
<b>3. Reformasi Penganggaran .....</b>	<b>17</b>
<b>C. Konsep <i>Value for Money</i>.....</b>	<b>21</b>
<b>D. Penelitian Terdahulu .....</b>	<b>25</b>
<b>E. Kerangka Berpikir.....</b>	<b>26</b>
<b>F. Operasionalisasi Konsep.....</b>	<b>27</b>
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>30</b>
<b>A. Ruang Lingkup Penelitian.....</b>	<b>30</b>
<b>B. Metode Penelitian.....</b>	<b>30</b>
<b>C. Sumber sumber Informasi dan Prosedure Pengumpulan Data .....</b>	<b>31</b>
<b>D. Metode Pengolahan dan Analisis Data.....</b>	<b>32</b>
<b>E. Triangulasi.....</b>	<b>34</b>
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>36</b>
<b>A. Deskripsi Obyek Penelitian .....</b>	<b>36</b>
<b>1. Tugas/Fungsi dan Implementasi Kebijakan Ditjen Sumber Daya Air .....</b>	<b>36</b>
<b>2. Profile Rencana Kerja dan Anggaran Ditjen Sumber Daya Air.....</b>	<b>40</b>

<b>B.</b>	<b>Analisis Implementasi Penyusunan RKA Ditjen Sumber Daya Air. .</b>	<b>46</b>
1.	Kesesuaian dengan Dokumen Perencanaan.....	46
2.	Kesesuaian dengan Kaidah Penganggaran.....	51
3.	Penerapan Klasifikasi Anggaran.....	70
4.	Kepatuhan dalam Mekanisme dan Proses Penganggaran.....	74
<b>C.</b>	<b>Analisis Implementasi <i>Value for Money</i> dalam Rencana Kerja dan Anggaran Ditjen Sumber Daya Air.....</b>	<b>89</b>
<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP.....</b>	<b>103</b>
<b>A.</b>	<b>Kesimpulan.....</b>	<b>103</b>
<b>B.</b>	<b>Saran.....</b>	<b>103</b>
	<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>107</b>



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar belakang.

Kebijakan belanja negara pada dasarnya merupakan formulasi kebijakan untuk merespon perekonomian, menjawab tantangan dan isu strategis serta mendukung sasaran dan target pembangunan yang diwujudkan dalam pengelolaan keuangan negara yang kredibel, transparan dan akuntabel (*good governance*).

Rencana Kerja Pemerintah (RKP) diimplementasikan dalam Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) yang efisien dan efektif sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing Kementerian/Lembaga Pemerintah adalah bagian dalam pengelolaan APBN untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sehingga Kinerja suatu organisasi sektor publik dapat dinilai baik jika organisasi yang bersangkutan mampu melaksanakan tugas-tugas dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan pada standar yang tinggi dengan biaya rendah.

Dalam prakteknya, pengelolaan APBN mempunyai permasalahan, yaitu :

- (i) Ruang fiskal (*fiscal space*) APBN masih terbatas, terbatasnya kemampuan negara didalam menghasilkan pendapatan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, (tidak sebanding dengan belanja pemerintah)
- (ii) APBN semakin terbebani *Mandatory Spending* yang semakin membesar, sebagai konsekuensi ketentuan peraturan perundang-undangan, seperti keharusan anggaran belanja pendidikan 20 % dari APBN, UU Kesehatan sebesar 5 % dan baru baru ini Undang Undang Desa yang mewajibkan untuk dana desa 10 % dari transfer ke

daerah (iii) Efisiensi dan efektifitas belanja terkait dengan kinerja pemerintahan. Dari berbagai penelitian dan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran masih ditemukan belanja negara yang tidak mempunyai dampak peningkatan kesejahteraan maupun peningkatan kualitas layanan publik.

Efisiensi dan efektifitas dalam pengelolaan Keuangan Negara, khususnya pengelolaan Belanja Negara sebagai implementasi penyelenggaraan pemerintahan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atas penggunaan anggaran yang dikelola Kementerian/Lembaga. Efisiensi dilakukan untuk mengukur penggunaan input atau sumber daya dalam proses transformasi pencapaian keluaran dan hasil sehingga diperlukan standart biaya. Sedangkan untuk mengukur keberhasilan program dan kegiatan diperlukan evaluasi kinerja.

Direktorat Jenderal Sumber Daya Air yang merupakan salah satu unit Es I (satu) pada Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat yang mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengelolaan sumber daya air. Dalam melaksanakan tugas tersebut Direktorat Jenderal Sumber Daya Air menyelenggarakan fungsi, yaitu : perumusan kebijakan di bidang konservasi sumber daya air, pendayagunaan air tanah dan pengendalian daya rusak air pada sumber air permukaan serta pelaksanaan kebijakan di bidang pengelolaan sumber daya air yang terpadu dan berkelanjutan, bimbingan teknis/supervisi dan pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang pengelolaan sumber daya.

Pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan Ditjen Sumber Daya Air tercermin dalam dokumen Rencana Kerja dan

Anggaran (RKA), yaitu dokumen pembiayaan meliputi pengeluaran untuk membiayai pengelolaan sumber daya air yang terpadu dan berkelanjutan, penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang pengelolaan sumber daya air dan bimbingan teknis/supervisi serta pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang pengelolaan sumber daya air.

Potensi Sumber Daya Air Indonesia sangat besar, namun dapat dimanfaatkan jika telah dikelola dengan baik. Artinya, potensi sumber air dapat digunakan melalui pengelolaan reservoir sehingga dapat dimanfaatkan sebagai sumber pembangkit tenaga listrik dan irigasi dalam program ketahanan pangan. Menurut Kementerian Pertanian, kontribusi irigasi terhadap produksi padi relatif besar, yaitu kurang lebih 85 % terhadap total produksi padi nasional, namun apabila saat ini kerusakan jaringan irigasi secara nasional sebesar 20 % dari area irigasi dapat diperbaiki, akan lebih meningkatkan kontribusi produksi padi secara nasional.

Selanjutnya, agar potensi sumber daya air dapat optimal maka pengelolaan sarana prasarana irigasi harus dikoordinasikan dengan baik. Kendala manajemen pengelolaan Irigasi adalah adanya pembagian kewenangan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Jaringan Irigasi yang masih mengalami kerusakan perlu optimalisasi dengan rehabilitasi jaringan irigasi baik kewenangan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Permasalahan yang dihadapi dalam pengembangan dan pengelolaan infrastruktur sumber daya air mencakup beberapa hal, yaitu :

- a. Ketidakseimbangan antara pasokan dan kebutuhan air dalam perspektif ruang dan waktu yang berpotensi menimbulkan banjir di musim hujan dan kelangkaan air di musim kemarau sehingga mengakibatkan bencana kekeringan, bahkan di beberapa daerah kelangkaan air juga terjadi di musim hujan. Kondisi ini disebabkan oleh menurunnya area resapan air dan kapasitas lingkungan dalam menyediakan air akibat perkembangan daerah permukiman dan industri.
- b. Penurunan keandalan infrastruktur penampung air seperti waduk dan bendungan akibat meningkatnya sedimentasi. Permasalahan ini juga terjadi pada infrastruktur sumber daya air lainnya seperti jaringan irigasi, infrastruktur air baku, dan bangunan pengendali banjir.
- c. Secara nasional, kerusakan infrastruktur sumber daya air telah mencapai 5 – 30 persen pada jaringan irigasi, waduk, embung/situ, dan bangunan penampung air lainnya. Sebagian besar kerusakan jaringan irigasi terjadi di daerah lumbung pangan nasional dan berakibat pada produktivitas pertanian terutama padi. Demikian pula kerusakan infrastruktur air baku telah mengurangi kemampuan penyediaan air bagi kebutuhan sehari-hari, industri, dan permukiman.
- d. Kurang optimalnya fungsi bangunan pengendali banjir dan infrastruktur pengamanan pantai sehingga tidak dapat menanggulangi ancaman bencana banjir dan erosi pantai secara maksimal dan akhirnya merugikan masyarakat serta berdampak negatif pada sektor ekonomi seperti pertanian, air minum, dan industri.

- e. Meningkatnya potensi konflik air yang dipicu oleh kelangkaan air, baik antarkelompok pengguna, antarwilayah, maupun antargenerasi. Konflik air yang tidak terkendali berpotensi berkembang menjadi konflik dengan dimensi yang lebih luas, bahkan lebih jauh dapat memicu berbagai bentuk disintegrasi.
- f. Rendahnya kualitas pengelolaan data dan sistem informasi sumber daya air serta belum memadainya dukungan basis data dan sistem informasi. Saat ini, kualitas data dan informasi belum memenuhi standar yang ditetapkan dan belum tersedia pada saat diperlukan sehingga kebutuhan publik terhadap akses data masih belum terlayani secara baik. Masalah lain yang dihadapi adalah sikap kurang perhatian dan penghargaan masyarakat akan pentingnya data dan informasi.

Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) Ditjen Sumber Daya Air Kementerian PUPR dapat memberikan hasil yang optimal jika terdapat efisiensi dan efektifitas. Efisiensi berarti pengeluaran/belanja pemerintah secara teknik dan alokasi harus efisien dimana sumber daya ditujukan untuk mengintervensi pencapaian hasil-hasil yang diinginkan dan menggunakan kapasitas untuk menerapkan dan melaksanakannya unit cost yang paling hemat (menghemat biaya perunit dari output). Efektifitas pengeluaran berarti menekankan kepada hasil dimana barang dan jasa yang dihasilkan harus dilakukan secara efisien namun memenuhi kualitas layanan kebutuhan masyarakat serta perbandingan antara tujuan dan hasilnya akan efektif untuk mencapai sasaran program.

Sasaran Program pengelolaan sumber daya air sebagaimana tercantum dalam Renstra Kementerian PUPR 2015-2019, diwujudkan melalui :

Pembangunan 65 Buah bendungan (49 bendungan baru, dan 16 lanjutan), dan pembangunan 1 Juta ha Jaringan Irigasi baru, dan Rehabilitasi Jaringan Irigasi 3 Juta ha, Pembangunan Pengaman Pantai sepanjang 530 km, Pembangunan pengendali sedimen (check dam) sebanyak 360 Buah, Pembangunan Pengendali Lahar/Sedimen 3.000 km serta Pembangunan sarana penyediaan air baku 67,52 m kubik/s.

Pendanaan untuk pencapaian target dalam Renstra 2015-2019 Kementerian PUPR, yang diusulkan oleh Ditjen SDA adalah sebesar Rp.316,56 triliun namun pendanaan yang telah ditetapkan pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) hanya sebesar Rp208,58 triliun. Artinya terdapat backlog atau selisih sebesar Rp.107,89 triliun sehingga akan terdapat target yang tidak akan tercapai, yaitu; antara lain pembangunan bendungan, embung, pengaman pantai dan rehabilitasi pengendalian banjir. Meskipun setiap tahun menunjukkan peningkatan alokasi anggaran di dalam pencapaian target dalam RPJMN 2015-2019 tersebut, namun pada tahun anggaran 2016 mengalami penurunan karena sisi pendapatan APBN tidak tercapai sehingga belanja negarapun mengalami penyesuaian. Perkembangan alokasi anggaran 2015-2018, sebagaimana dalam tabel dibawah ini:

Tabel 1.1

(dalam ribuan)

Ditjen Sumber Daya Air	2015	2016	2017	2018
<i>Program Pengelolaan Sumber Daya Air</i>	<i>31,101,849,793</i>	<i>28,307,592,569</i>	<i>33,267,631,172</i>	<i>37,309,551,551</i>

(Sumber : Database SPAN, Kementerian Keuangan)

Kendala utama dalam penyelenggaraan pemerintahan yang terimplementasi pada Rencana Kerja dan Anggaran adalah keterbatasan sumber pendanaan (*Budget*



*Constraint*). Tak terkecuali dengan Rencana Kerja Anggaran (RKA) Ditjen Sumber Daya Air Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR). Kendala alokasi anggaran yang belum mencukupi (terbatas) dan perencanaan yang lemah disamping kurangnya pendanaan terhadap biaya operasional dan pemeliharaan yang menyebabkan rendahnya kualitas sarana infrastruktur sumber daya air yang ada. Diperlukan *opportunity cost* dengan *benemarking* dan kompetisi manfaat untuk menilai dan mendapatkan prioritas kebijakan dalam penentuan alokasi karena keterbatasan dana. Disamping itu, masih terdapat pengalokasian anggaran untuk kegiatan-kegiatan yang tidak ada kaitanya dengan pencapaian target sasaran kinerja serta alokasi yang tidak sesuai dengan standart biaya.

Direktorat Jenderal Sumber Daya Air dengan tugas dan fungsinya sebagaimana tersebut diatas, dengan kertebatasan sumber daya yang ada harus dapat menyusun Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) yang efisien dan efektif untuk mencapai sasaran sasaran yang telah ditentukan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan target-target yang telah ditetapkan dan melalui program pengelolaan sumber daya air yang terpadu dapat diwujudkan Ketahanan Air, Kedaulatan Pangan, dan Ketahanan Energi, yang akan mendukung tercapainya kemandirian ekonomi yang mampu menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik.

#### **B. Perumusan Masalah Penelitian**

Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) Direktorat Jenderal Sumber Daya Air (SDA) merupakan dokumen rencana keuangan tahunan. Rencana Kerja dan Anggaran mengalokasikan sumberdaya pada program bukan pada unit organisasi

semata dan memakai *output measurement* sebagai indikator kinerja organisasi dan penganggaran yang mengkaitkan biaya dengan output organisasi sebagai bagian integral dalam berkas anggarannya. Berdasarkan uraian latar belakang penelitian diatas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Ditjen Sumber Daya Air pada Tahun Anggaran 2015 -2017 telah dilaksanakan sesuai dengan kaidah?
2. Bagaimana keterkaitan alokasi dana yang dianggarkan dengan pencapaian kinerja, apakah telah efisien dan efektif dalam pencapaian target kinerja Ditjen Sumber Daya Air PUPR?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dijelaskan sebelumnya, penelitian ini bertujuan:

1. Mengevaluasi dan menganalisis Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA), apakah telah dilaksanakan sesuai dengan norma dan kaidah yang benar.
2. Mengevaluasi dan menganalisis alokasi dana yang dianggarkan dengan pencapaian kinerja, apakah telah efisien dan efektif dalam pencapaian target kinerja Ditjen Sumber Daya Air PUPR.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian adalah sebagai berikut:

1. Secara Akademis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran pada ilmu pengetahuan khususnya ilmu administrasi publik tentang upaya yang dikembangkan dalam peningkatan kualitas

belanja negara dalam implementasi sistem penganggaran. Disamping itu, hasil penelitian ini dapat dirujuk sebagai referensi untuk penelitian yang berkaitan dengan topik belanja negara.

2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat merumuskan rekomendasi berkenaan kebijakan penganggaran pemerintah dalam rangka peningkatan kualitas belanja pada Ditjen Sumber Daya Air Kementerian PUPR serta memberikan sumbangan informasi dan pemikiran serta pengalaman pada proses perbaikan kualitas penganggaran secara umum.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Pengeluaran Publik

Pengeluaran publik dapat didefinisikan sebagai dana yang dikeluarkan oleh negara untuk membiayai aktivitas atau implementasi kebijakan yang dibuat yang menjadi kewenangan pemerintah. Melalui kebijakan publik tersebut, pemerintah menetapkan apa saja yang akan dilakukan. Oleh sebab itu pengeluaran pemerintah mencerminkan biaya yang harus dikeluarkan pemerintah untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Pengeluaran publik akan semakin besar seiring dengan semakin banyaknya aktivitas dan kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Konsep utama didalam pengeluaran pemerintah (Belanja Publik) adalah pengeluaran yang bersumber APBN harus mempunyai tujuan untuk mencapai hasil yang diinginkan yaitu: pertumbuhan ekonomi, pemerataan dan hasil-hasil sosial-ekonomi serta mencapai sasaran kebijakan yang telah ditetapkan. Setiap rupiah yang dibelanjakan harus sedapat mungkin memiliki output/hasil dan dampak yang memberikan manfaat optimal serta memberikan nilai tambah. Anggaran yang tidak efisien akan menghilangkan kesempatan untuk membangun negeri ini menjadi lebih sejahtera.

Menurut M Ikhsan (2014), pengeluaran publik mempunyai prinsip-prinsip yang harus diperhatikan pemerintah. Yaitu :

- a. Pengeluaran publik harus didasarkan pada prinsip *strategic management* (manajemen strategis) dan *strategic planning* (perencanaan strategis). Artinya

pengeluaran publik harus merujuk pada visi, misi, rencana strategis dan skala prioritas.

- b. Pengeluaran publik harus didasarkan pada *analisis cost and benefit*, terutama manfaat sebesar-besarnya untuk kepentingan masyarakat. Hal ini mengandung arti bahwa pengeluaran publik harus membawa dampak pada peningkatan kemakmuran rakyat.
- c. Pengeluaran publik harus memprioritaskan sektor-sektor penting dalam pembangunan, seperti kesehatan, pendidikan, dan infrastruktur serta sektor-sektor yang berkaitan langsung dalam peningkatan kemakmuran rakyat.
- d. Pengelolaan pengeluaran publik haruslah didasarkan pada *prinsip good governance*, yaitu akuntabel, transparan, partisipatif, dan mempunyai kepastian hukum.

Pengeluaran publik di negara-negara berkembang seringkali dihadapkan pada sulitnya penerapan prinsip-prinsip *good governance*, sehingga sangat rawan terhadap penyalahgunaan kekuasaan dalam pengeluaran negara. Praktik-praktik korupsi terhadap APBN, seperti anggaran riil yang terserap sesungguhnya sangat kecil dibandingkan dengan jumlah anggaran yang tercantum, dan *mark up* harga mengakibatkan kualitas program, kegiatan ataupun proyek sangat rendah dari standart sesungguhnya. Jika penggunaan anggaran untuk prasarana publik, hal ini mengakibatkan kerugian msasyarakat luas, karena umur teknis maupun umur ekonomis prasarana tersebut akan jauh lebih singkat. Persoalan lain yang dihadapi adalah rendahnya efektifitas dan efisiensi pemanfaatan anggaran, dan praktik praktik korupsi pada saat penyusunan anggaran.

Oleh karena itu, diperlukan pengelolaan pengeluaran publik yang dapat mengatur pengeluaran publik menjadi lebih baik (*Public Expenditure Management*). *Public Expenditure Management* (PEM) adalah suatu pendekatan pengelolaan pengeluaran publik baru yang bekerja melalui mekanisme kebijakan penganggaran baru yang mempunyai fokus (i) pada tingkat kinerja yang ingin dicapai, (ii) proses/mekanisme yang tepat untuk menghasilkan tingkat kinerja dan (iii) keseimbangan antara fleksibilitas dalam menentukan proses yang efisien dan tingkat akuntabilitasnya.

Sedangkan penganggaran konvensional mempunyai fokus pada (i) input apa yang akan dibeli dan pada tingkat harga berapa (ii) fokus menurut aturan yang berlaku (*compliance oriented*) tanpa peduli pada dampak yang ditimbulkan dan (iii) fokus kepada pemenuhan detail rencana belanja yang *rigid* dan akuntabilitasnya diukur dari tingkat kepatuhan tersebut.

Menurut Schiavo, Campo dan Tommasi (1998:35) mengemukakan bahwa kinerja dalam kerangka *Public Expenditure Management* adalah suatu konsep yang dapat didefinisikan sebagai usaha atau hasil yang secara objektif berhubungan :

- (i) *Input*, yaitu penggunaan sumber daya untuk menghasilkan barang/jasa (berkaitan dengan kriteria ekonomi)
- (ii) *Output*, yaitu barang/jasa itu sendiri (berkaitan dengan konsep efisiensi)
- (iii) *Outcome*, yaitu hasil dari memproduksi barang/jasa (berkaitan dengan konsep efektif)
- (iv) *Process*, yaitu cara input diadakan, output diproduksi, atau outcome dicapai.

Efisien dan Efektifitas di dalam pengelolaan keuangan negara adalah implementasi kebijakan bidang fiskal yang menjaga *sustainable budget* (keberlanjutan). Artinya, penganggaran yang dilakukan dalam belanja negara dijamin kelangsungan pembiayaannya dan diperbaiki strukturnya agar lebih efisien, produktif dan resiko yang dihadapi tetap terkendali serta upaya mendorong kualitas belanja yang dilakukan agar lebih efisien dan efektif dalam pencapaian output dan outcome.

## **B. Konsep Penganggaran**

### **1. Pengertian Penganggaran.**

Mardiasmo (2011:61), menjelaskan definisi anggaran sebagai berikut:

“Anggaran adalah pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran financial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran”

Menurut Indra Bastian (2010), berdasarkan *National Committee on Governmental Accounting (NCAA)* yang saat ini telah diubah menjadi *Governmental Accounting Standards Board (GASB)*, definisi anggaran (*budget*) adalah “... rencana operasi keuangan yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan, dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu”.

Sedangkan pengertian penganggaran yang dikemukakan oleh Halim dan Kusufi (2006:84) adalah sebagai berikut :

“Anggaran adalah dokumen yang berisi estimasi kinerja, baik berupa penerimaan dan pengeluaran, yang disajikan dalam ukuran moneter yang akan dicapai pada periode waktu tertentu dan menyertakan data masa lalu sebagai bentuk pengendalian dan penilaian kinerja”

Dari berbagai definisi tersebut diatas, anggaran dapat kita simpulkan sebagai rencana *financial* yang menyatakan rincian seluruh aspek kegiatan yang akan dilaksanakan oleh organisasi sektor publik, yang dipresentasikan dalam bentuk rencana pendapatan dan pengeluaran yang dinyatakan dalam satuan moneter dan didanai dengan uang publik.

## 2. Jenis Penganggaran

Menurut Salomo (2002), terdapat beberapa jenis sistem anggaran yang penting untuk diketahui, yaitu :

### a. *Line-item budgeting*.

*Sistem Line- Item budgeting* mempunyai sejumlah karakteristik penting, antara lain tujuan utamanya untuk melakukan kontrol keuangan, sangat berorientasi pada input organisasi, penetapannya melalui pendekatan *incremental* (kenaikan bertahap) dan tidak jarang dalam prakteknya memakai kemampuan menghabiskan atau menyerap anggaran sebagai salah satu indikator penting untuk mengukur keberhasilan organisasi.

Pelaksanaan *Line-item budgeting* mengandung banyak kelemahan. Karakteristik yang bertujuan untuk melakukan kontrol keuangan, seringkali dilaksanakan hanya sebatas aspek administratif saja yang disebabkan sistem sangat berorientasi pada input organisasi. Disamping itu, sistem penganggaran ini tidak memberikan informasi tentang informasi kinerja, sehingga sulit untuk melakukan kontrol kinerja. Kelemahan lainnya terletak pada penetapan anggaran dengan pendekatan *incremental*, yaitu menetapkan rencana anggaran dengan cara menaikkan



jumlah tertentu pada jumlah anggaran yang lalu atau sedang berjalan. Melalui pendekatan ini analisis yang mendalam tentang tingkat keberhasilan setiap program tidak dilakukan. Akibatnya adalah tidak tersediannya informasi yang logis dan rasional tentang rencana alokasi anggaran tahun yang akan datang. Siapa dan unit mana yang mendapat alokasi anggaran didasarkan pada catatan sejarah semata dan tidak berorientasi pada tujuan organisasi. Akibat dari berbagai kelemahan demikian itu, maka masalah besar yang dihadapi oleh *sistem line-item budgeting* adalah *effectiveness problem*. Bahkan jika sistemnyapun telah transparan, maka informasi yang dapat diterima oleh masyarakat tidak terlalu penting karena hanya berkaitan dengan input organisasi.

b. *Planning Programming Budgeting System (PPBS)*

*Planning Programming Budgeting System (PPBS)* berusaha untuk merasionalkan proses pembuatan anggaran dengan cara menjabarkan rencana jangka panjang ke dalam program-program, sub-sub program serta berbagai proyek. Pemilihan berbagai alternatif proyek yang ada dilakukan melalui *cost and benefit analysis*. Karena itu sistem ini dikenal pula sebagai *program budgeting*. PPBS dianggap terlalu rasional dan tentu saja terlalu mahal, sehingga justru sulit dilaksanakan

c. *Zero Based Budgeting (ZBB)*

Dari *Planning Programming Budgeting System* lahirnya *Zero Based Budgeting (ZBB)* yang bertujuan untuk merasionalkan proses pembuatan anggaran. Dalam sistem ini muncul apa yang disebut *decision unit* yang

menghasilkan berbagai paket alternatif anggaran yang dibuat dengan tujuan agar anggaran pemerintah lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan terhadap fluktuasi jumlah anggaran. ZBB membutuhkan banyak sekali *paper work*, data serta menuntut penerapan sistem manajemen informasi yang cukup canggih. Hal ini dianggap sebagai kendala utama penerapan ZBB. Karena dalam prakteknya PBBS dan ZBB juga dinilai mengandung kelemahan-kelemahan seperti yang dikemukakan diatas, maka kedua jenis anggaran tersebut ditinggalkan oleh banyak pihak dan pada saat ini yang berkembang pesat adalah *performance budgeting*, atau anggaran kinerja.

d. *Performance Budgeting.*

*Performance budgeting* adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan erat terhadap visi, misi dan Rencana Strategis organisasi. *Performance budgeting* mengalokasikan sumberdaya pada program bukan unit organisasi semata dan memakai *output measurement* sebagai indikator kinerja organisasi. Tujuan dari penetapan *output measurement* yang dikaitkan dengan biaya adalah untuk dapat mengukur tingkat efisiensi dan efektivitas. Hal ini sekaligus merupakan alat untuk menjalankan prinsip akuntabilitas, karena yang diterima oleh masyarakat pada akhirnya adalah output dari proses kegiatan birokrasi.

Lebih jauh, Salomo (2002) mengemukakan bahwa sebagai sistem penganggaran yang berorientasi kepada output dan memakai *output measurements*, *performance budgeting* tidak sekedar membutuhkan

*performance management* yang diterapkan secara luas dalam organisasi. Alasannya adalah karena isu utamanya merupakan pencapaian keberhasilan organisasi yang menyangkut *performance management*. *Performance budgeting* membutuhkan suatu sistem administrasi publik modern, yang telah mengalami reformasi panjang yang berkelanjutan.

Disamping itu, disebutkan bahwa *performance budgeting* berkaitan erat dengan visi, misi dan rencana strategis organisasi. Ini berarti dalam proses perencanaan anggaran visi, misi dan rencana strategis menjadi acuan utama. Misi dan Rencana Strategis harus dirinci sehingga menjadi program, sub-program serta proyek yang relevan dengan tujuan jangka panjang. Setiap output organisasi harus dapat dikaitkan dengan misi dan rencana strategis organisasi. Oleh karena itu, dalam membangun *performance budgeting* terdapat elemen-elemen strategis dan elemen-elemen praktis. Elemen-elemen strategis terdiri dari misi dan sasaran. Sementara elemen-elemen praktis terdiri dari program, aktivitas dan target aktivitas. Dari kedua karakter tersebut dapat disimpulkan bahwa *performance budgeting* menuntut ditetapkan sistem administrasi publik modern, yang lebih dikenal dengan *the new public management*.

### 3. Reformasi Penganggaran

Reformasi di bidang perencanaan dan penganggaran mengacu pada UU Nomor 17 tahun 2013 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Terbitnya kedua Undang-Undang ini diawali dari reformasi pengelolaan keuangan negara yang dipengaruhi

oleh berkembangnya sistem pengelolaan keuangan negara dan penganggaran yang berorientasi pada *New Public Management (NPM)*.

NPM merupakan paradigma yang didasarkan pada teori ekonomi dengan mengandalkan rasionalitas yang dikenal dengan "*economic man*", yaitu kepentingan publik diagregasi oleh kepentingan individu, pengguna pelayanan lebih dipandang sebagai pelanggan sebagaimana yang dikembangkan oleh sektor privat, peranan pemerintah hanya sebagai katalis yang mendukung berjalannya mekanisme pasar, menciptakan mekanisme dan struktur insentif untuk mewujudkan keberhasilan kebijakannya, mekanisme akuntabilitasnya pada mekanisme pasar (Denhardt dan Denhardt, 2007).

NPM dalam implementasinya lebih dikenal dengan manajerialisme, administrasi publik berbasis pasar, organisasi post-birokratik, entrepreneurship birokratik yang pada intinya memberikan perubahan yang signifikan pada institusi pemerintahan (publik sektor) untuk melakukan efisiensi, efektifitas, dan akuntabilitas. Upaya ini membuat lingkungan sektor publik 'ramping dan lebih kompetitif sementara, pada saat yang sama, mencoba untuk membuat administrasi publik lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat dengan menawarkan *Value for Money*, fleksibilitas pilihan, dan transparansi (OECD, 2002).

Pendekatan NPM dimulai dengan menetapkan tujuan dalam hal penganggaran operasional dan dengan alokasi sumber daya. Dalam pendekatan ini, penekanan pada pencapaian hasil dan tingkat keberhasilan melalui pencapaian

tujuan akan diukur. Menurut Hood (1991), NPM dalam sektor publik didasarkan pada tujuh prinsip utama, yaitu:

1. Manajemen profesional di sektor publik.
2. Adanya standar kinerja dan ukuran kinerja.
3. Penekanan yang lebih besar terhadap pengendalian *output* dan *outcome*.
4. Pemecahan unit-unit kerja di sektor publik.
5. Menciptakan persaingan di sektor publik.
6. Pengadopsian gaya manajemen di sektor bisnis ke dalam sektor publik.
7. Penekanan pada disiplin dan penghematan dalam menggunakan sumber daya.

Ketujuh prinsip diatas merupakan nilai-nilai yang lebih mengarah pada upaya memasukkan dan menerapkan gaya sistem manajemen yang ada pada sektor swasta. Sebelumnya, pendekatan yang digunakan di lingkungan organisasi pemerintah tidak menggunakan prinsip manajemen yang profesional, namun sebatas konsep administrasi publik dari sistem manajemen tradisional yang kaku, birokratis, dan hierarkis.

Oleh karena itu, NPM dapat dikatakan sebagai cara pandang yang mengupayakan perubahan untuk memperbaiki tujuan dan kondisi penganggaran pemerintah melalui reformasi pengelolaan keuangan negara guna mengatasi permasalahan *inefisiensi* sektor publik. NPM mencakup perubahan sistem penganggaran yang berdampak dalam proses pemerintahan dan mempunyai fokus yang sangat kuat terhadap penganggaran yang mendorong *fleksibilitas* dan sistem yang berorientasi pada hasil.

Sejalan dengan amanat UU Nomor 17 tahun 2013 tentang Keuangan Negara, kemudian pemerintah menetapkan penerapan anggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) di sektor public. Anggaran berbasis kinerja adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada keluaran/output organisasi dan berkaitan sangat erat terhadap visi, misi dan rencana strategi organisasi. Anggaran kinerja mengalokasikan sumberdaya pada program bukan pada unit organisasi semata dan memakai output *measurement* sebagai indikator kinerja organisasi. Artinya sistem ini mengkaitkan biaya dengan ouput/keluaran organisasi sebagai bagian yang tak perpisahkan dalam berkas anggarannya.

Berkaitan dengan hal ini, Schick (1998 : 42-43) menjelaskan bahwa suatu anggaran yang realistis terwujud ketika anggaran itu berbasis pada asumsi yang kuat terhadap kemungkinan yang akan terjadi dan pada saat perumusannya disusun dengan intensitas untuk melaksanakan pendapatan dalam jangka waktu kebijakan yang spesifik. Anggaran tidak kebal terhadap segala tekanan dari luar, tetapi anggaran tersebut merupakan pelaksanaan rencana pada saat asumsi hendak diwujudkan atau manakala gangguan yang relatif kecil mulai ada.

Anggaran yang realistis tergantung pada kemampuan dasar dalam perencanaan, pengawasan dan pencatatan dana publik. Hal ini meliputi adanya perencanaan secara matang dan adanya pengawasan dalam pemerintahan yang membangun disiplin fiskal dan pengeluaran, pengawasan penggunaan input, lembaga penasehat untuk meningkatkan efisiensi, manajemen kas dan hutang pemerintah dan memastikan bahwa pengeluaran yang terjadi sesuai dengan yang

dianggarkan. Dengan adanya hal ini maka fungsi perencanaan, pengawasan dan pencatatan menjadi sangat vital dalam anggaran berbasis kinerja.

Anggaran berbasis kinerja (sistem penganggaran yang mengkaitkan antara pendanaan dan kinerja yang diharapkan serta memperhatikan efisiensi pencapaiannya) menggantikan *traditional budgeting* atau yang lebih dikenal sebagai *line-item budgeting*, yaitu sistem yang selama ini diterapkan dimana tujuan utamanya adalah melakukan kontrol keuangan, sangat berorientasi pada input organisasi, dan penetapannya melalui pendekatan *incremental* dan tidak jarang pada prakteknya memakai kemampuan untuk menghabiskan atau menyerap anggaran sebagai salah satu indikator penting untuk mengukur keberhasilan organisasi.

Disamping itu kelemahan lainnya, tidak tersedianya informasi yang logis dan rasional tentang rencana alokasi anggaran tahun yang akan datang dan unit mana yang bertanggung. Hal ini karena alokasi didasarkan atas asumsi kenaikan anggaran harus disediakan agar tidak terjadi kesalahan dalam administrasi ketersedianya anggaran. Dalam pemerintahan yang sarat dengan KKN, karakteristik yang berkaitan dengan tujuan untuk melakukan kontrol keuangan, seringkali dilaksanakan hanya sebatas aspek administratif saja.

### C. Konsep *Value for Money*

Mahmudi (2013) mengemukakan bahwa pengukuran kinerja *value for money* adalah pengukuran kinerja dengan mengukur nilai ekonomi, efisiensi, dan efektivitas suatu kegiatan, program, dan organisasi. Pengukuran kinerja *value for money* memberikan informasi yang dapat membentuk fungsi-fungsi pengendalian

serta mendorong tanggungjawab manajer dalam melaksanakan fungsi akuntabilitas. Oleh karena itu, *value for money* dapat membantu pihak manajemen dalam melakukan pengambilan keputusan yang lebih baik melalui penetapan kinerja yang diupayakan tercapai dalam pengelolaan organisasi. Indikator kinerja harus dapat memberikan manfaat kepada pihak internal yaitu berperan untuk menunjukkan, memberikan indikasi atau memfokuskan perhatian pada bidang yang relevan dilakukan tindakan perbaikan maupun kepada pihak eksternal yaitu mengontrol dan sekaligus memberikan informasi dalam rangka mengukur tingkat akuntabilitas publik.

Menurut Mardiasmo (2009:4), *value for money* merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada 3 (tiga) elemen utama yaitu: ekonomi, efisiensi, dan efektivitas.

a. Ekonomi

Pengertian ekonomi dalam konsep *value for money* berkaitan dengan konsep biaya dalam memperoleh unit input. Sumber daya input harus diperoleh dengan harga paling rendah (*spending less*). Pengukuran ekonomi juga sering disebut kehematan yang mencakup pengelolaan secara hati-hati atau cermat (*prudence*) dan tidak ada pemborosan. Dalam persamaan matematis, ekonomi merupakan perbandingan antara input dengan nilai rupiah untuk memperoleh input tersebut.

b. Efisiensi

Efisiensi berkaitan dengan bagaimana input yang digunakan dalam menghasilkan output. Pengukuran efisiensi dilakukan dengan menggunakan



perbandingan antara output yang dihasilkan terhadap input yang digunakan (*cost of output*). Proses kegiatan operasional dapat dikatakan efisien apabila suatu produk atau hasil kerja tertentu dapat dicapai dengan penggunaan sumber daya dan dana yang serendah-rendahnya (*spending well*). Jadi, pada dasarnya ada pengertian yang serupa antara efisiensi dengan ekonomi karena kedua-duanya menghendaki penghapusan atau penurunan biaya (*cost reduction*). Pengukuran efisien juga merupakan konsep yang bersifat relatif, tidak absolut. Oleh karena itu efisiensi diukur dengan membandingkan output dan input, maka perbaikan efisiensi dapat dilakukan dengan cara:

- a. Meningkatkan output pada tingkat input yang sama.
- b. Meningkatkan output dalam proporsi yang lebih besar daripada proporsi peningkatan input.
- c. Menurunkan input pada tingkatan output yang sama.
- d. Menurunkan input dalam proporsi yang lebih besar daripada proporsi penurunan output.

c. Efektivitas

Efektivitas (hasil guna) merupakan hubungan antara keluaran dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai. Pengertian efektivitas berhubungan dengan pencapaian tujuan atau target kebijakan. Kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan tersebut mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijakan (*spending wisely*). Indikator efisiensi dan efektivitas harus digunakan secara bersama-sama. Karena suatu program mungkin

pelaksanaannya sudah dilakukan secara ekonomis dan efisien akan tetapi output yang dihasilkan tidak sesuai dengan target yang diharapkan. Sedangkan disisi lain, sebuah program dapat dikatakan efektif dalam mencapai tujuan, tetapi mungkin dicapai dengan cara yang tidak ekonomis dan efisien. Jika program dapat dilakukan dengan efisien dan efektif maka program tersebut dapat dikatakan *cost-effectiveness*.

Selanjutnya Mardiasmo (2009) mengemukakan bahwa anggaran sektor publik adalah rencana kegiatan yang dipresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. Dalam bentuk yang paling sederhana, anggaran publik merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi suatu informasi mengenai pendapatan, belanja dan aktivitas. Anggaran berisi estimasi mengenai apa yang akan dilakukan organisasi dimasa yang akan datang. Sedangkan untuk mengukur keberhasilan organisasi sektor publik diperlukan evaluasi kinerja atas program dan kegiatan yang dilaksanakan.

Kinerja suatu organisasi sektor publik dinilai baik jika organisasi yang bersangkutan mampu melaksanakan tugas-tugas dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan pada standar yang tinggi dengan biaya yang rendah. Artinya organisasi melakukan aktivitas dengan baik melalui implementasi aktivitas yang efektif dengan penggunaan sumber daya efisien dalam setiap proses kegiatan yang dilaksanakan. Secara teknis kinerja yang baik bagi suatu organisasi dicapai ketika administrasi dan penyediaan jasa oleh organisasi yang bersangkutan dilakukan pada tingkat yang ekonomis, efisien dan efektif.

#### D. Penelitian Terdahulu

Penelitian mengenai efisiensi dan efektifitas dalam pengelolaan keuangan negara sebagai obyek penelitian administrasi dalam meningkatkan kualitas belanja negara telah dilakukan oleh beberapa peneliti. Beberapa penelitian secara ringkas disajikan pada tabel 2.1 :

Tabel 2.1

No	Penelitian/Tahun/Judul	Fokus dan tema	Hasil
1	Roy Valiant Salomo (2006) <i>"Scenario Planning Reformasi Administrasi Pemerintah Situasional di Indonesia: Sebuah Grand Strategy Menuju Tahun 2025"</i>	Melakukan konstruksi skenario dan alternatifnya berkaitan dengan lingkungan administrasi serta memformulasikan Grand Strategy Reformasi Administrasi pemerintah.	Grand strategi reformasi administrasi pemerintah yang mengacu pada paradigma <i>welfare state, new public management dan good governance</i> . Sistem penganggaran yang diterapkan merupakan penganggaran berbasis kinerja.
2	Rusdi Akbar (2011) <i>Performance Measurement and Accountability in Indonesian Local Government</i>	Meneliti penerapan sistem pengukuran kinerja di Indonesia periode pertama reformasi sektor publik.	Mengungkapkan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi terhadap pengembangan dan penggunaan indikator kinerja serta faktor-faktor yang menghambat implementasi sistem pengukuran kinerja.
3	Jay Funglia Ryu (2013) <i>"PBB, Allocative Efficiency, and Budget Changes: The Case of The U.C. Department of Commerce"</i>	Mengetahui pengaruh sistem penganggaran berbasis kinerja terhadap peningkatan <i>allocative efficiency</i>	Kebanyakan organisasi sektor publik telah menerapkan sistem PBB. Sistem PBB telah menghasilkan efisiensi alokasi melalui realokasi sumber daya namun belum memuaskan.
4	Tim Peneliti PKPPIM Bekerjasama dengan Bidang OECD (2016), Analisis Efisiensi Pengeluaran Publik di Daerah	Mengidentifikasi tantangan dan kendala penyerapan anggaran di daerah yang masih belum membaik dan stagnan sehingga berakibat terhambatnya program pembangunan pemerintah di daerah.	Untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengelolaan pengeluaran publik di daerah perlu dilakukan peningkatan kapasitas sumber daya manusia dan penyederhanaan peraturan.
5	Adi Prasetyo (2017) <i>Allocative Efficiency pada Reformasi Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Meningkatkan Kualitas Belanja (Kasus Kementerian Pertanian)</i>	Mengetahui penerapan <i>Allocative Efficiency</i> pada Kementerian Pertanian	<i>Allocative Efficiency</i> pada Kementerian Pertanian belum berjalan karena belum terdapat rumusan <i>allocatif efficiency</i> , penerapannya baru sebatas terminology

Berangkat dari hasil penelitian Salomo yang menghasilkan *Grand strategi reformasi administrasi pemerintah* yang mengacu pada paradigma *welfare state, new public management dan good governance*. Penerapan sistem penganggaran yang diterapkan adalah penganggaran berbasis kinerja. Kemudian Rusdi Akbar (2011) melakukan riset untuk mengetahui dan mengungkapkan faktor-faktor yang

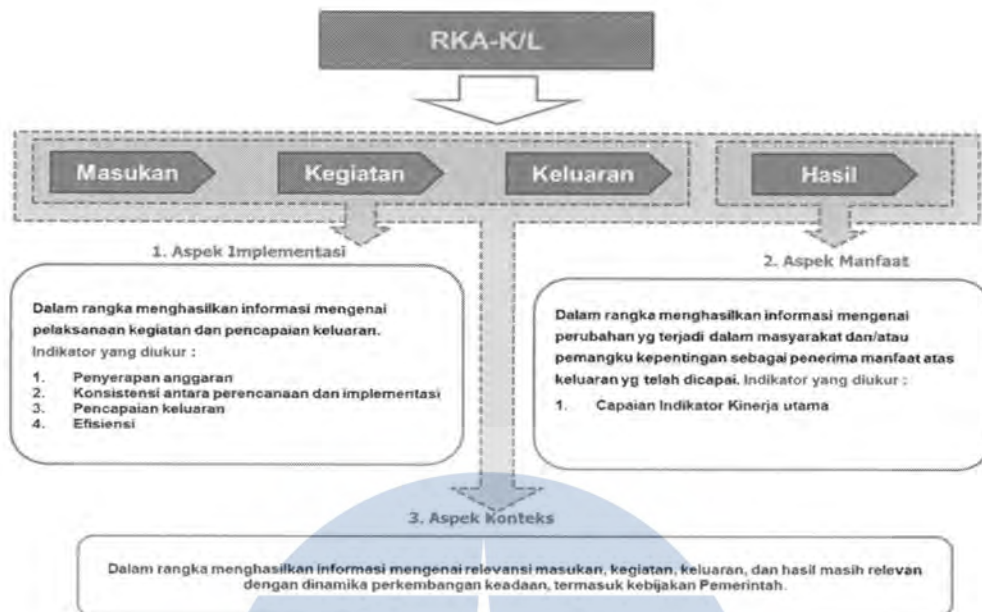
mempengaruhi terhadap pengembangan dan penggunaan indikator kinerja serta faktor yang menghambat implementasi sistem pengukuran kinerja. Jay Eungha Ryu (2013), melakukan penelitian terkait dengan penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja, penelitian ini untuk memaparkan penerapan PBB yang dilakukan oleh organisasi sektor publik di negara-negara berkembang melalui realokasi anggaran dalam peningkatan efisiensi. Selanjutnya, Tim Peneliti PKPPIM (Badan Kebijakan Fiskal Depkeu) Bekerjasama dengan Bidang OECD (2016), melakukan Analisis Efisiensi Pengeluaran Publik di Daerah, mengidentifikasi tantangan dan kendala penyerapan anggaran di daerah yang masih belum membaik dan *stagnant* sehingga berakibat terhambatnya program-program pembangunan pemerintah di daerah. Yang terakhir, peneliti mencoba melihat proses *allocative efficiency* pada Kementerian Pertanian yang dilakukan oleh Adi Prasetyo (2017) yang menyimpulkan diperlukannya rumusan yang jelas tentang *allocative efficiency* di dalam Kebijakan penganggaran Kementerian Pertanian dan penerapannya baru sebatas terminologi.

#### **E. Kerangka Berpikir**

Kebijakan publik dipahami sebagai kebijakan atau serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan negara yang merupakan kepentingan publik dengan memperhatikan input yang tersedia, berdasarkan usulan seseorang atau sekelompok orang atau diluar pemerintahan. Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Institusi Pemerintah adalah bagian dari penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang merupakan implementasi kebijakan publik yang telah ditetapkan.

Berdasarkan teori dan konsep yang telah diuraikan diatas, kerangka pemikiran penelitian ini dapat digambarkan dalam diagram dibawah ini :

Gambar 2.1



Sumber : Diolah dari Pedoman Evaluasi Kinerja Penganggaran, DJA Depkeu.

Penyusunan Rencana Kerja dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan (*input*), keluaran (*output*), dan hasil yang diharapkan (*outcomes*) serta peningkatan *fleksibilitas* dan *akuntabilitas* sehingga dapat memberikan informasi tentang efisiensi dan efektifitas dalam pelaksanaan setiap kegiatan.

#### F. Operasionalisasi Konsep

Penelitian kualitatif kadang-kadang menggunakan variabel namun seringkali melibatkan penggunaan ide, tema atau konsep umum sebagai sarana untuk membuat generalisasi (Neuman, 2013:562). Operasionalisasi konsep dipergunakan sebagai petunjuk bagi peneliti dengan memberikan batasan atau artian suatu variabel dengan merinci hal yang harus dikerjakan oleh peneliti dalam

pengumpulan data yang dibentuk secara kritis berdasarkan pertanyaan-pertanyaan penelitian. Secara umum, rumusan konsep dalam Bab II dapat digunakan sebagai operasionalisasi konsep penelitian terhadap efisiensi dan efektifitas dan dalam meningkatkan kualitas belanja di Direktorat Jenderal Sumber Daya Air Kementerian PUPR.

Guna mendeskripsikan efisiensi dan efektifitas tersebut, perlu dilihat konsep konsep dan dasar acuan dalam implementasi penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Ditjen Sumber Daya Air. Adapun operasionalisasi konsep dalam penelitian ini adalah sebagaimana tabel 2.2 :

Tabel 2.2

Konsep	Aspek	Indikator
Efisiensi dan Efektifitas	1. Konsistensi dengan Dokumen Perencanaan	1. Keterkaitan dan Kesesuaian dengan RPJMN, Renstra, RKP dan Renja KL
	2. Kepatuhan pada Kaidah Penganggaran : a. Penerapan Pendekatan Penyusunan (Penganggaran Terpadu, Anggaran Berbasis Kinerja, KPJM) b. Penerapan Klasifikasi Anggaran c. Kepatuhan dalam proses dan mekanisme	1. Informasi Kinerja Ditjen Sumber Daya Air 2. Monitoring dan Evaluasi Kinerja Penganggaran 3. Standart Biaya dalam Penganggaran Ditjen Sumber Daya Air 4. Pembuatan Pengeluaran Jangka Menengah
	3. Implementasi <i>Value for Money</i> dalam Rencana Kerja dan Anggaran Ditjen Sumber Daya Air	1. Pencapaian Output 2. Pencapaian Indikator Kinerja Utama (Manfaat yang dihasilkan)

Sumber : Kajian Penelitian

Dari tabel tersebut diatas, dapat dilihat beberapa konsep dalam rangka melihat detail tentang pokok permasalahan dalam penelitian ini. Masing masing konsep terdapat fokus yang akan dicermati peneliti berdasarkan kategorisasi yang telah disusun. Efisiensi dan Efektifitas Rencana Kerja dan Anggaran Ditjen Sumber Daya Air, dapat ditelusuri terlebih dahulu melalui : (i) konsistensi alokasi anggaran

dengan dokumen perencanaan (ii) kepatuhan kaidah penganggaran meliputi penerapan pendekatan anggaran terpadu, berbasis kinerja, kerangka pengeluaran jangka menengah (KPJM) dan klasifikasi anggaran serta kepatuhan dalam proses dan mekanisme penetapan alokasi anggaran (iii) implementasi konsep *value for money* dalam Rencana Kerja dan Anggaran Ditjen Sumber Daya Air dalam proses pencapaian kinerja.



## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup substansial dari penelitian, yaitu proses dan mekanisme penyusunan anggaran yang didasarkan atas sistem penganggaran berbasis kinerja yang mengacu pada Undang Undang No 17/2003 tentang Keuangan Negara. Pengelolaan APBN, diawali dari penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran yang diimplementasikan dan diselenggarakan secara profesional, terbuka dan bertanggung jawab dan didasarkan atas asas-asas umum pengelolaan APBN, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pendekatan pengelolaan APBN.

Ruang Lingkup Waktu. Penelitian ini akan menguraikan perkembangan dan analisis alokasi anggaran pada Ditjen Sumber Daya Air, Kementerian PUPR dalam jangka waktu tahun 2015 sampai dengan 2017.

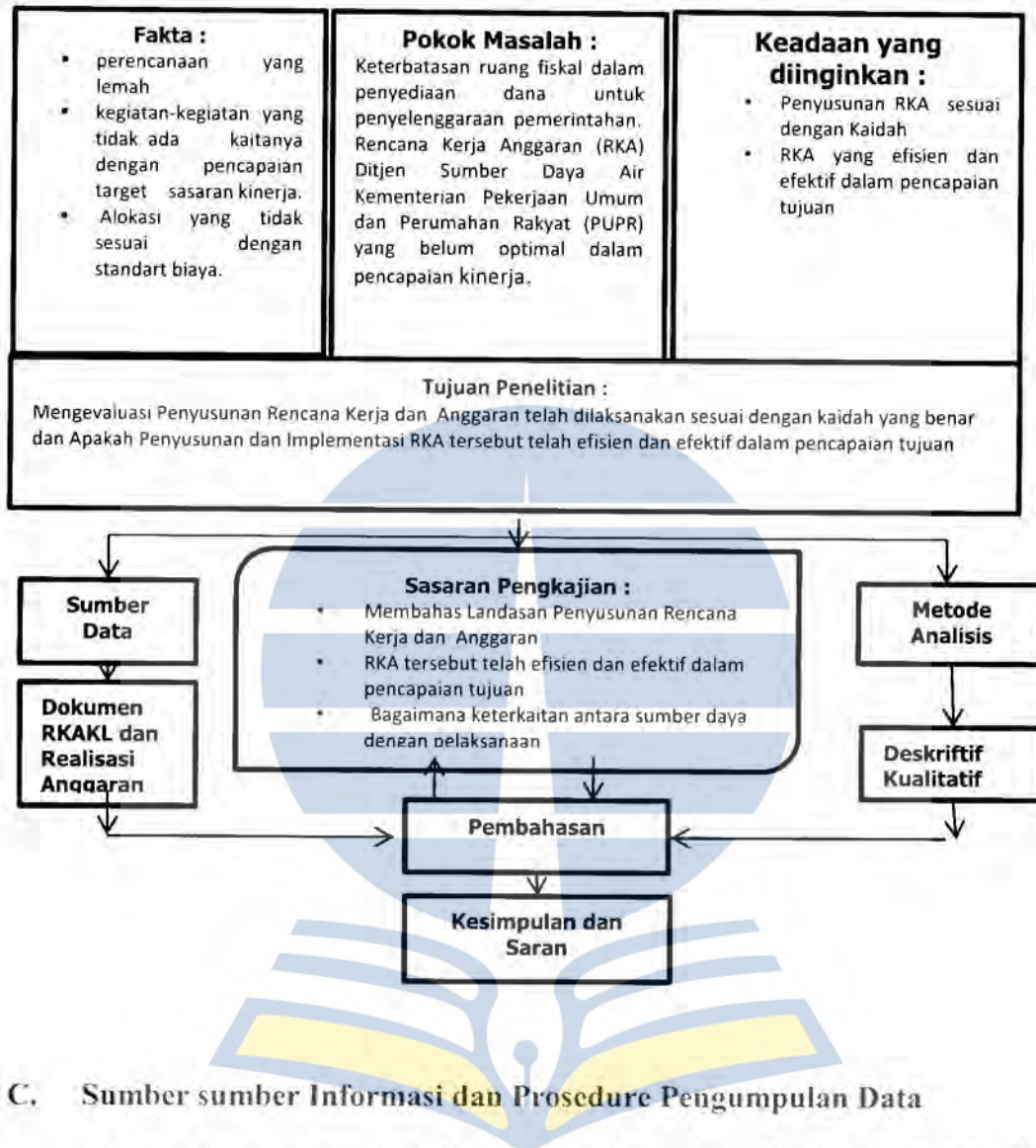
#### B. Metode Penelitian

Menurut J Sarwono (2006), pendekatan metode kualitatif memfokuskan pada makna, pengertian, penalaran dalam konteks tertentu dalam kehidupan sehari-hari. Penyusun akan menggunakan metode kualitatif yang dilaksanakan dengan teknik studi pustaka, dan pengumpulan bahan/informasi melalui diskusi dengan pihak-pihak yang berkompeten di bidangnya. Analisis dalam kajian ini juga akan membandingkan fakta yang ada di lapangan dengan aspek regulasi.



Tujuannya untuk menjelaskan obyek hasil penelitian dan memberikan gambaran yang akurat mengenai situasi dan fenomena yang berkembang. Pelaksanaan penelitian, tergambar dalam alur diagram 3.1:

Diagram 3.1



### C. Sumber sumber Informasi dan Prosedure Pengumpulan Data

Kajian ini menggunakan data, yaitu : data primer dan data sekunder dari Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, khususnya alokasi anggaran untuk Ditjen Sumber Daya Air selama kurun waktu tahun 2015 sampai dengan tahun 2017.

## 1. Data primer

Data primer diperoleh dari (i) observasi melalui forum trilateral meeting yang dilakukan Kementerian Keuangan, Bappenas dan Ditjen Sumber Daya Air Kementerian PUPR (ii) wawancara dengan informan dan (iii) observasi pada forum forum rapat yang diikuti peneliti yang terdokumentasi dalam notulen rapat. Data primer yang digali berupa kebijakan alokasi anggaran, penerapan anggaran berbasis kinerja dan penerapan kerangka pengeluaran jangka menengah (KPJM) serta kelembagaan terkait penganggaran untuk program yang dilaksanakan Ditjen Sumber daya Air. Informan yang dipilih adalah pejabat yang berwenang, yaitu (i) berkaitan dengan penetapan skala prioritas penetapan alokasi anggaran Bidang Sumber Daya Air dari Kementerian PUPR (ii) penerapan anggaran berbasis kinerja dari Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan dan (iii) Bappenas sebagai penanggung jawab perencanaan program secara nasional.

## 2. Data Sekunder

Sedangkan, data sekunder diperoleh dari sumber data informasi resmi Kementerian Keuangan dan Badan Pusat Statistik (BPS) serta studi pustaka dilakukan terhadap buku, jurnal, artikel-artikel di internet serta regulasi-regulasi yang berkaitan dengan fokus kajian.

## D. Metode Pengolahan dan Analisis Data

Proses analisis data secara kualitatif dimulai dengan menelaah data yang diperoleh dari berbagai sumber atau informasi, baik melalui wawancara maupun studi dokumentasi. Dalam melakukan analisis secara kualitatif, penulis

menggunakan analisis data model Miles and Huberman (1992) dalam Basrowi (2008: 209). Langkah-langkah analisis data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Data Reduction (reduksi data)

Mereduksi data merupakan proses pemilihan, pemusatan perhatian, pengabstraksian dan pentransformasian data kasar dari lapangan. Proses ini berlangsung selama penelitian ini dilakukan, dari awal sampai dengan akhir penelitian. Fungsinya untuk menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasi sehingga interpretasi bisa ditarik. Dalam proses reduksi ini peneliti mencari data yang benar-benar valid. Ketika peneliti menyangsikan kebenaran data yang diperoleh akan dicek ulang dengan informasi lain yang dirasa peneliti lebih mengetahui.

2. Data display (penyajian data)

Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart* atau sejenisnya. Tujuannya adalah untuk memudahkan membaca dan menarik kesimpulan. Penyajian data juga merupakan bagian dari analisis, bahkan mencakup pula reduksi data. Dalam penelitian ini, secara teknis data-data akan disajikan dalam bentuk teks naratif, tabel, dan bagan.

3. Conelusion Drawing/verification

Kesimpulan dalam penelitian kualitatif merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Dengan demikian kesimpulan dalam penelitian kualitatif mungkin dapat menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak

awal, tetapi mungkin juga tidak karena masalah dan rumusan masalah dalam penelitian kualitatif masih bersifat sementara dan berkembang setelah penelitian berada dilapangan. Secara teknis proses penarikan kesimpulan dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mendiskusikan data-data hasil temuan dilapangan dengan teori-teori yang dimasukkan dalam bab tinjauan pustaka.

Hasil analisis data primer dan sekunder disandingkan dan saling melengkapi yang digunakan untuk mendeskripsikan dan menarik kesimpulan Rencana Kerja Anggaran disusun serta bagaimana alokasi anggaran yang tertuang dalam RKA tersebut, apakah efisiensi dan efektif dalam pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan dan layanan dilingkungan Ditjen Sumber daya Air, Kementerian PUPR.

#### **E. Triangulasi**

Menurut Lexy J Moleong (2009), Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau perbandingan terhadap data tersebut. Triangulasi merupakan metode yang dilakukan dalam penelitian kualitatif untuk memeriksa dan menetapkan validitas dengan menganalisa dari berbagai perspektif. Validitas dalam penelitian kualitatif mengacu pada apakah temuan penelitian secara akurat mencerminkan situasi dan didukung oleh bukti. Sedangkan menurut, Sugiono (2009) Triangulasi, yaitu pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara dan berbagai waktu.

Triangulasi dilakukan dengan menggunakan sumber data yang berlainan didalam menganalisis sebuah obyek. Dalam penelitian efisiensi dan efektivitas

Rencana Kerja dan Anggaran Ditjen Sumber Daya Air Kementerian PUPR ini, dalam rangka peningkatan kualitas belanja, data hasil wawancara yang berasal dari informan akan dilakukan *cross checking* dengan data yang berasal dari informan lain serta data sekunder hasil dari studi dokumentasi/pustaka.



## BAB IV

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Deskripsi Obyek Penelitian

##### 1. Tugas/Fungsi dan Implementasi Kebijakan Ditjen Sumber Daya Air

Direktorat Jenderal Sumber Daya Air merupakan salah satu unit Eselon I (satu) pada Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat yang mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan infrastruktur di bidang pengelolaan sumber daya air. Berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 15/PRT/M/2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian PUPR, Ditjen Sumber Daya Air menyelenggarakan tugas dan fungsi, yaitu :

1. Perumusan kebijakan di bidang konservasi sumber daya air, pendayagunaan sumber daya air dan pengendalian daya rusak air pada sumber air permukaan, dan pendayagunaan air tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Pelaksanaan kebijakan di bidang pengelolaan sumber daya air yang terpadu dan berkelanjutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang pengelolaan sumber daya air;
4. Pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang pengelolaan sumber daya air;
5. Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Sumber Daya Air; dan

6. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri.

Direktorat Jenderal Sumber Daya Air melalui Program pengelolaan sumber daya air menyelenggarakan pembangunan bidang Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat untuk mendukung ketahanan air, kedaulatan pangan dan kedaulatan energi, guna menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik dalam rangka kemandirian ekonomi. Strategi pencapaian untuk mewujudkan tujuan pembangunan pengelolaan sumber daya air sesuai dengan Rencana Strategis Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Tahun 2015-2019, adalah :

1. Konservasi sumber air yang ditujukan pada terjaganya fungsi dan kapasitas tampung sumber-sumber air alami dan buatan serta peningkatan kapasitas sumber-sumber air buatan, yang akan dicapai dengan strategi :
  - a. Pembangunan 65 buah bendungan dan pembangunan 1.893 buah embung/bangunan penampung air lainnya.
  - b. Rehabilitasi/peningkatan bendungan/waduk sebanyak 46 buah serta embung dan bangunan penampung air lainnya sebanyak 1.175 buah.
  - c. Restorasi sungai 55 buah, revitalisasi danau 17 buah dan konservasi rawa 29 buah.
  - d. Pembangunan pengendali sedimen (chek dam) sebanyak 180 buah.
2. Pendayagunaan sumber daya air yang ditujukan agar terpenuhinya kebutuhan sosial dan ekonomi produktif, yaitu :
  - a. Untuk pemenuhan kebutuhan air bagi kehidupan sehari-hari, dicapai melalui strategi :

1. Pembangunan dan peningkatan fungsi dan kondisi sarana prasarana pengelolaan air baku dari 51,44 M kubik/detik.
  2. Rehabilitasi fungsi dan kondisi sarana dan prasaran pengelolaan air baku sebesar 21,76 M kubik/detik.
- b. Untuk pemenuhan kebutuhan sosial dan ekonomi produktif, dicapai melalui strategi :
1. Peningkatan suplai irigasi waduk dari 11 % menjadi 19 % (cakupan dari total area irigasi);
  2. Peningkatan layanan jaringan irigasi seluas 1 juta Ha (Jaringan irigasi kewenangan pusat yang dibangun);
  3. Pengembalian fungsi dan layanan (rehabilitasi) jaringan irigasi seluas 3 juta Ha (rehabilitasi jaringan irigasi permukaan kewenangan pusat sepanjang 50,41 Km, jaringan irigasi rawa sepanjang 80,93 Km, jaringan irigasi tambak sepanjang 8,38 Km, jaringan irigasi air tanah sepanjang 0,343 Km);
  4. Terjaganya fungsi dan layanan jaringan irigasi (Operasi dan pemeliharaan) jaringan irigasi 3,9 juta Ha (OP Jaringan Irigasi Permukaan 128,28 Km, OP Jaringan Irigasi Air Tanah 0,68 Km, OP Jaringan Irigasi Rawa 112,35 Km, OP Jaringan Irigasi Tambak 14,88 KM).
- c. Pengendalian daya Rusak Air yang ditujukan untuk peningkatan ketangguhan masyarakat dalam mengurangi risiko daya rusak air termasuk perubahan iklim, melalui penanganan kawasan yang terkena



dampak banjir, sedimen/lahar gunung berapi, dan abrasi pantai yang akan dicapai melalui strategi:

1. Pembangunan dan peningkatan fungsi dan kondisi sarana dan prasarana pengamanan pantai sepanjang 530 Km.
  2. Normalisasi sungai dan pembangunan/peningkatan tanggul sepanjang 3.080 Km.
  3. Peningkatan luas kawasan yang terlindungi dari daya rusak seluas 200 ribu Ha.
3. Kebijakan peningkatan kapasitas kelembagaan, ketatalaksanaan, dan keterpaduan dalam pengelolaan sumber daya air yang terpadu, efektif, efisien dan berkelanjutan, termasuk peningkatan ketersediaan dan kemudahan akses terhadap data dan informasi, akan difokuskan pada penataan kelembagaan yang akan dicapai melalui strategi;
- a. Penyusunan dan penerapan pola dan rencana pengelolaan SDA terpadu yang berbasis wilayah sungai;
  - b. Pengelolaan data dan informasi hidrologi wilayah sungai dan pengelolaan kualitas air pada sumber air;
  - c. Penyusunan dan penerapan pola dan sistem investasi kerjasama pengelolaan SDA;
  - d. Pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan SDA;
  - e. Penataan kelembagaan dan *benchmarking* antar lembaga PSDA;
  - f. Pemberian bimbingan/bantuan teknis peningkatan kapasitas kelembagaan dan pemberdayaan masyarakat dalam PSDA.

- g. Penerbitan rekomendasi teknis terkait perijinan pemanfaatan SDA.

Wilayah kerja Ditjen Sumber Daya Air meliputi 34 Provinsi seluruh wilayah Indonesia. Berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 04/PRT/M/2015 tentang Kriteria dan Penetapan Wilayah Sungai, wilayah sungai di Indonesia dibagi atas:

- a. Wilayah sungai kewenangan Pemerintah Pusat, terdiri atas :
1. Wilayah Sungai Lintas Negara sebanyak 5 (lima).
  2. Wilayah Sungai Lintas Provinsi sebanyak 31 (tiga puluh satu).
  3. Wilayah Sungai Strategis Nasional sebanyak 28 (dua puluh delapan).
- b. Wilayah sungai kewenangan Pemerintah Provinsi terdiri atas 64 wilayah sungai lintas kabupaten/kota.
- c. Wilayah sungai kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota sebanyak 12 (dua belas).

Ditjen Sumber Daya Air memiliki kewenangan pengelolaan atas wilayah sungai lintas negara, lintas provinsi, dan strategis nasional.

## **2. Profile Rencana Kerja dan Anggaran Ditjen Sumber Daya Air**

Pelaksanaan kegiatan dalam Rencana Kerja dan Anggaran Ditjen Sumber Daya Air diwujudkan dengan alokasi anggaran untuk melaksanakan tugas dan fungsi guna membiayai seluruh kegiatan dalam pencapaian tujuan kinerja pada Ditjen Sumber Daya Air. Alokasi anggaran Program Pengelolaan Sumber Daya Air Kementerian Pekerjaan Umum dan perumahan Rakyat merupakan implementasi dari kegiatan-kegiatan yang dikaitkan dengan tujuan untuk menghasilkan keluaran yang telah ditargetkan.

Sesuai Target dalam RPJMN 2015-2019, pendanaan untuk pencapaian sasaran tugas dan fungsi Ditjen Sumber daya Air menunjukkan peningkatan alokasi anggaran, namun pada tahun anggaran 2016 mengalami penurunan karena sisi pendapatan APBN tidak tercapai sehingga belanja negarapun mengalami penyesuaian. Perkembangan pagu alokasi pada Rencana Kerja dan Anggaran Tahun 2015-2017, sebagaimana dalam tabel 3 dibawah ini;

Tabel 4.1

**PAGU DITJEN SUMBER DAYA AIR**  
Tahun Anggaran 2015 -2017

PAGU DITJEN SUMBER DAYA AIR	PAGU DIPA HARIAN/REVISI		
	TAHUN 2015	TAHUN 2016	TAHUN 2017
Jumlah	31,101,849,793,000	28,608,856,173,000	33,267,631,172,000
RM (Rupiah Murni)	28,622,676,929,000	26,366,128,000,000	28,732,466,637,000
PLN (Pinjaman Luar Negeri)	2,291,073,739,450	1,660,021,826,000	1,667,843,929,700
RMP (Rupiah Murni pendamping)	187,642,124,550	267,751,347,000	134,265,635,300
PNBP (Penerimaan Nega Bukan Pajak)	457,000,000	314,955,000,000	174,970,000
SBSN (Surat Berharga Syariah Negara)	0	0	2,732,880,000,000

(Sumber : Database Sistem Perbendaharaan dan Anggaran, Kementerian Keuangan)

Sumber Dana pagu pada Ditjen Sumber Daya Air meliputi Rupiah Murni, Pinjaman/Hibah Luar Negeri, Rupiah Murni Pendamping dan Penerimaan Bukan Pajak. Sejak tahun 2017, terdapat sumber dana baru dari berupa pinjaman dalam negeri yang berasal dari penerbitan Surat Berharga Syariah Negara.

**a. Struktur Anggaran**

Sesuai dengan pedoman dalam penyusunan informasi kinerja, Struktur Anggaran harus merupakan cerminan pelaksanaan fungsi dan tugas Kementerian/Lembaga Negara dan diimplementasikan dalam berbagai kegiatan yang merupakan proses menghasilkan layanan publik atau barang/jasa yang

langsung dimanfaatkan oleh masyarakat. Struktur anggaran pada Program Pengelolaan Sumber Daya Air yang mempunyai 17 kegiatan. Kegiatan tersebut adalah aktifitas-aktifitas untuk memberikan layanan maupun menghasilkan output-output infrastruktur bidang sumber daya yang dilakukan seluruh unit organisasi dibawah Ditjen Sumber Daya Air.

Rincian alokasi anggaran kegiatan yang dilaksanakan oleh satker satker dilingkungan Ditjen Sumber Daya Air, sebagaimana dijelaskan pada tabel dibawah ini :

Tabel 4.2

Program Pengelolaan Sumber Daya Air  
Alokasi Anggaran per Kegiatan (2015-2018)

Kode	KEGIATAN	TA 2015	TA 2016	TA 2017	TA 2018
2418	Dukungan Manajemen Dewan Sumber Daya Air Nasional (DSDAN)	12,906,000,200	13,288,318,000	9,302,695,000	10,207,707,000
2419	Pembinaan Program dan Anggaran Ditjen SDA	61,790,495,000	70,170,169,000	69,702,966,000	83,085,005,000
2420	Pembinaan Penatagunaan Sumber Daya Air	94,682,270,000	84,554,877,000	78,793,126,000	49,418,329,000
2421	Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis Lainnya Ditjen Sumber Daya Air	565,664,784,000	617,224,500,000	652,372,783,000	644,350,922,000
2422	Pembinaan Irigasi, Rawa dan Tambak	172,933,680,000	201,867,202,000	190,428,980,000	271,097,040,000
2423	Pembinaan Operasi dan Pemeliharaan Sumber Daya Air Serta Penanggulangan Darurat Akibat Bencana	822,783,851,000	475,400,407,000	424,737,030,000	624,810,052,000
2424	Pembinaan Pengendalian Banjir, Lahar, Pengelolaan Drainase Utama Perkotaan, dan Pengaman Pantai	122,789,241,000	221,364,995,000	139,532,255,000	157,329,316,000
5030	Dukungan Manajemen BBWS/BWS	-	-	631,397,735,000	629,475,691,000
5035	Penyelenggaraan Keamanan Bendungan	17,180,000,000	15,332,840,000	13,124,575,000	21,304,528,000
5036	Pengembangan dan Rehabilitasi Jaringan Irigasi Permukaan, Rawa dan Tambak	8,884,274,881,000	6,273,151,467,000	9,779,414,472,000	10,046,525,745,000
5037	Pengendalian Banjir, Lahar, Pengelolaan Drainase Utama Perkotaan, dan Pengaman Pantai	4,854,893,607,000	5,794,518,450,000	6,919,890,567,000	6,774,826,716,000
5038	Peningkatan Tatakelola Pengelolaan SDA Terpadu	1,191,515,307,000	1,141,163,940,000	317,742,490,000	251,793,395,000
5039	Pengelolaan Bendungan, Danau, dan Bangunan Penampung Air Lainnya	6,400,876,492,000	7,010,822,537,000	7,527,653,284,000	9,700,713,588,000
5040	Penyediaan dan Pengelolaan Air Tanah dan Air Baku	2,736,805,879,000	3,104,815,130,000	2,811,881,283,000	3,555,802,274,000
5300	Operasi dan Pemeliharaan Sarana Prasarana SDA	2,152,067,140,000	3,206,993,363,000	3,650,006,371,000	4,028,547,207,000
5301	Pembinaan Bendungan, Danau, dan Bangunan Penampung Air Lainnya	6,692,564,000	29,822,030,000	27,941,971,000	37,532,276,000
5302	Pembinaan Pengelolaan Air Tanah dan Air Baku	4,293,600,000	33,814,026,000	23,708,589,000	25,623,833,000
	<b>JUMLAH</b>	<b>28,102,149,791,200</b>	<b>28,294,304,251,000</b>	<b>33,267,631,172,000</b>	<b>36,912,443,624,000</b>

Sumber : Diolah dari Data Base SPAN Depkeu

Menurut Permen PUPR No : 20/PRT/M/2016 tanggal 23 Mei 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, pelaksanaan anggaran 17 kegiatan pada Ditjen Sumber Daya Air dibagi kepada total 184 Satker yang terdiri dari : i) 10 Satker Pusat; ii) 33 Satker Balai; iii) 25 Satker OP; iv) 40 SNVT PJPA; v) 39 SNVT PJSA; vi) 28 SKPD TP-OP; vii) 8 Satker Pembangunan Bendungan; dan viii) 1 Satker Air Tanah dan Air Baku.

Pada Tahun Anggaran 2017 terdapat perubahan kegiatan berupa penambahan kegiatan baru, yaitu kegiatan dukungan manajemen BBWS/BWS. Perubahan kegiatan dimaksud merupakan kegiatan koordinasi tugas Ditjen Sumber Daya Air di daerah. Dari 17 (tujuh belas) kegiatan yang dilaksanakan oleh Ditjen Sumber Daya Air menghasilkan keluaran-keluaran (output) dan dapat diklasifikasikan menjadi 2 jenis output mengacu kebijakan strategi yang pencapaian output/keluaran yang diterapkan.

Keluaran/Output Ditjen Sumber Daya Air meliputi : (i) Output Prioritas/Utama, yaitu Output (keluaran) : Ketahanan Pangan, Air baku, Sarana dan Sarana Kebencanaan. (ii) Output lainnya, berupa output pendukung dan output yang merupakan penugasan khusus pada Direktorat Jenderal Sumber Daya Air. Untuk Keluaran/output prioritas merupakan hasil dari kegiatan-kegiatan, yaitu :

- a. Pengembangan dan Rehabilitasi Jaringan Irigasi Permukaan, Rawa dan Tambak,
- b. Pengendalian Banjir, Lahar, Pengelolaan Drainase Utama Perkotaan dan Pengamanan Pantai.

- c. Pengelolaan Bendungan, Danau dan Bangunan Penampung Air Lainnya.
- d. Penyediaan dan Pengelolaan Air Tanah dan Air Baku.

Sedangkan 13 (tiga belas) kegiatan lain merupakan kegiatan pengelolaan, pembinaan dan pengkoordinasian serta dukungan pada program pengelolaan sumber daya air. Kegiatan kegiatan ini merupakan kegiatan managerial, pembuatan regulasi dan koordinasi pengelolaan sumber daya air pada seluruh level pemerintahan, baik pemerintahan kabupaten kota ataupun pemerintahan provinsi.

#### b. Alokasi Anggaran per Output

Alokasi anggaran untuk kegiatan yang memproses pencapaian keluaran-keluaran (output-output) tersebut, sebagaimana pada tabel dibawah ini :

Tabel 4.3

<b>Alokasi Anggaran Per Output (Keluaran)</b>				
	ALOKASI ANGGARAN			
	TA 2015	TA 2016	TA 2017	TA 2018
	2	3	4	5
<b>Jumlah Total</b>	<b>31,101,849,793</b>	<b>28,259,747,997</b>	<b>33,267,631,172</b>	<b>36,798,983,990</b>
<b>1. Output Prioritas/Utama</b>	<b>23,649,458,173</b>	<b>20,374,684,876</b>	<b>22,271,893,008</b>	<b>29,097,506,007</b>
<b>A. Ketahanan Pangan :</b>	<b>13,845,628,598</b>	<b>12,709,817,156</b>	<b>15,378,299,698</b>	<b>21,751,891,408</b>
- Jaringan Irigasi yang Dibangun	4,607,945,690	2,822,263,778	3,204,924,559	8,790,717,372
- Bendungan yang Dibangun	5,024,009,396	5,336,834,138	5,574,466,031	7,604,588,562
- Embung yang Dibangun	767,875,266	1,247,412,561	1,686,815,959	660,256,435
- Jaringan Irigasi yang Direhabilitasi	3,154,325,898	2,853,126,120	4,459,384,936	4,382,294,994
- Bendungan yang Direhabilitasi	133,292,173	230,915,441	277,000,000	147,790,000
- Embung yang Direhabilitasi	158,180,175	219,265,118	175,708,213	166,244,045
<b>B. Air Baku :</b>	<b>2,322,455,832</b>	<b>2,234,807,990</b>	<b>1,822,471,503</b>	<b>2,422,471,503</b>
- Sumur Air Tanah untuk Air Baku yang Dibangun	15,219,894	246,495,999	154,612,828	154,612,828
- Embung yang Dibangun	-	250,990,759	197,656,526	797,656,526
- Unit Air Baku yang Dibangun	2,307,235,938	1,737,321,232	1,470,202,149	1,470,202,149
<b>C. Sarana dan Prasarana Kebencanaan</b>	<b>7,481,373,743</b>	<b>5,430,059,730</b>	<b>5,071,121,807</b>	<b>4,923,143,096</b>
- Sarana dan Prasarana Pengendali Banjir yang Dibangun	5,768,251,260	4,421,849,314	4,099,583,006	3,925,773,959
- Pengaman Pantai yang Dibangun	1,713,122,483	1,008,210,416	971,538,801	997,369,137
<b>2. Output Lainnya</b>	<b>7,452,391,620</b>	<b>7,885,063,121</b>	<b>10,995,738,164</b>	<b>7,701,477,983</b>

Dari tabel tersebut diatas, alokasi anggaran pada Ditjen Sumber Daya Air pada era pemerintahan ini difokuskan pada pencapaian output prioritas khususnya out-put ketahanan pangan. Output output ini meliputi : jaringan irigasi, bendungan dan embung baik yang dibangun maupun yang direhabilitasi. Pada tahun anggaran 2015 untuk mendukung pencapaian output ketahanan pangan dialokasikan 23,6 triliun, tahun anggaran 2016 sedikit mengalami penurunan yaitu sebesar 20,3 triliun, sedangkan tahun anggaran 2017 kembali mengalami kenaikan menjadi 22,2 triliun.

Keluaran/*Output* prioritas lainnya yang mendapat alokasi anggaran cukup besar adalah penanganan sarana dan prasarana kebencanaan. Keluaran Output ini berupa output sarana dan prasarana pengendali dampak banjir, sedimen/lahar gunung berapi, dan abrasi pantai. Didalam upaya pencapaian *output* prioritas ini, Ditjen sumber Daya Air mengalokasikan anggaran pada tahun 2015 sebesar 7,4 triliun, tahun 2016 sebesar 5,4 triliun dan pada tahun anggaran 2017 sebesar 5,07 triliun. Alokasi ini adalah sebuah upaya untuk penanganan bencana pada wilayah rawan bencana dan peningkatan ketangguhan masyarakat dalam mengurangi resiko daya rusak air, seperti normalisasi sungai, penanganan kawasan yang terkena dampak banjir, sedimen/lahar gunung berapi maupun abrasi pantai.

Output lainnya yang harus dialokasikan pada Ditjen Sumber Daya Air adalah output pendukung yang ditujukan pada peningkatan kapasitas kelembagaan, ketatalaksanaan dalam pengelolaan sumber daya air terpadu termasuk peningkatan ketersediaan dan kemudahan akses data dan informasi serta penugasan dari menteri lainnya. Untuk pencapaian output ini, Ditjen Sumber daya Air mengalokasikan

anggaran pada tahun 2015 sebesar 7,4 triliun, tahun anggaran 2016 sebesar 7,8 triliun dan pada tahun anggaran 2017 sebesar 10,01 triliun. Peningkatan alokasi pada tahun 2017, karena Ditjen Sumber Daya Air mengembankan penugasan dalam pemeliharaan jaringan irigasi pedesaan yang diberikan pada kelompok tani.

Dalam klasifikasi output pendukung ini terdapat pula alokasi anggaran untuk belanja operasional Ditjen Sumber Daya Air. Belanja operasional adalah pengeluaran untuk membiayai pembayaran gaji, operasional dan pemeliharaan kantor, seperti kebutuhan sehari-hari perkantoran, langganan daya dan jasa listrik, pemeliharaan gedung kantor serta pembayaran operasional kantor. Disamping itu terdapat alokasi untuk pemberian bantuan pengelolaan dan pemeliharaan irigasi kecil pada kelompok tani yang merupakan penugasan khusus dari kunjungan kerja Presiden.

## **B. Analisis Implementasi Penyusunan RKA Ditjen Sumber Daya Air.**

### **1. Kesesuaian dengan Dokumen Perencanaan**

Undang Undang No. 25/2004 mengatur bahwa perencanaan pembangunan nasional digunakan sebagai dasar acuan dalam proses perencanaan pembangunan. Dokumen perencanaan, di dalam sistem penganggaran meliputi ; Rencana Jangka Menengah Nasional (RPJMN), Rencana Strategis Kementerian Negara/Lembaga (Renstra K/L) dan Rencana Tahunan yakni Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL).

Rencana Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 yang merupakan visi misi pemerintahan terpilih menjadi acuan dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah. Pemerintahan Presiden Jokowi saat ini telah menetapkan 9 agenda



prioritas pembangunan menuju Indonesia yang berdaulat secara mandiri dalam bidang ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan yang dikenal sebagai Nawa Cita. Agenda prioritas ini yang menjadi pedoman dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahunan dan bagi Kementerian/ Lembaga dalam menyusun Rencana Kerja dan penentuan prioritas pembiayaan.

Penentuan prioritas anggaran telah ditetapkan pada RPJMN 2015-2019. Artinya target *outcome* dari Kementerian/Lembaga adalah peningkatan pertumbuhan ekonomi, penurunan pengangguran dan penurunan kemiskinan yang merupakan tujuan pembangunan nasional. Dengan RPJMN ini, Pemerintah menentukan prioritas pembangunan dalam dokumen Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang dijabarkan oleh Renstra Kementerian/Lembaga 2015-2019. Sedangkan target *output* Kementerian/Lembaga disesuaikan dengan tugas dan fungsi masing-masing, seperti infrastruktur, pertahanan dan keamanan, pendidikan, kesehatan dan lain-lain.

Oleh karena itu, Visi Organisasi Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat dalam Renstra Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat 2015-2019, yaitu ***“Terwujudnya Infrastruktur Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat yang handal dalam mendukung Indonesia yang berdaulat, mandiri dan kepribadian berlandaskan gotong royong”*** harus menjadi pedoman dalam penyusunan perencanaan dan implementasi Rencana Kerja dan Anggaran pada seluruh Unit di Kementerian PUPR tak terkecuali RKA Ditjen Sumber Daya Air.

Salah satu misi dalam mewujudkan Visi Kementerian PUPR adalah mempercepat pembangunan infrastruktur sumber daya air termasuk sumber daya maritim untuk mendukung ketahanan air, kedaulatan pangan, dan kedaulatan energi, guna menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik dalam rangka kemandirian ekonomi. Misi ini dicapai melalui kondisi yang hendak dituju pada akhir periode perencanaan dan dirumuskan dalam tujuan yang harus dicapai oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

Terkait Visi Kementerian PUPR Tahun 2015-2019 tersebut, Ditjen Sumber Daya Air menetapkan 3 (tiga) tujuan yang akan dicapai dalam periode Tahun 2015-2019, yaitu :

1. Menyelenggarakan pembangunan infrastruktur PUPR bidang sumber daya air untuk mendukung ketahanan air, kedaulatan pangan dan kedaulatan energi guna menggerakkan sektor strategis ekonomi domestik dalam rangka kemandirian ekonomi.
2. Menyelenggarakan keterpaduan tatakelola pengelolaan SDA untuk mengurangi disparitas pembangunan wilayah guna menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik dalam rangka kemandirian ekonomi.
3. Menyelenggarakan tata kelola sumber daya organisasi Ditjen Sumber Daya Air yang meliputi sumber daya manusia sarana prasarana pendukung pengendalian dan pengawasan serta sumber daya yang lainnya untuk meningkatkan kehandalan infrastruktur pekerjaan umum dan perumahan rakyat bidang sumber daya air yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel.

Oleh karena itu, alokasi anggaran Ditjen Sumber Daya Air, Kementerian PUPR yang tercermin dalam dokumen Rencana Kerja Anggaran (RKA) dan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) harus merefleksikan pencapaian tujuan sebagaimana tersebut diatas. Rencana Kerja dan Anggaran Ditjen Sumber Daya Air harus merupakan : (i) kegiatan kegiatan yang menghasilkan output output (keluaran) dalam pembangunan infrastruktur PUPR bidang sumber daya air untuk mendukung ketahanan air, kedaulatan pangan dan kedaulatan energi (ii) berupa kegiatan yang mewujudkan keterpaduan tatakelola pengelolaan SDA untuk mengurangi disparitas pembangunan wilayah (iii) serta kegiatan kegiatan yang mewujudkan tata kelola sumber daya organisasi Ditjen Sumber Daya Air yang meliputi sumber daya manusia, sarana prasarana pendukung pengendalian dan pengawasan serta sumber daya lainnya untuk meningkatkan kehandalan infrastruktur pekerjaan umum dan perumahan rakyat bidang sumber daya air yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel.

Kondisi saat ini tentang keselarasan antara RPJMN, Renstra, RKP, Renja K/L dan RKAKL/DIPA Ditjen Sumber Daya Air masih berdasarkan konsepsi dan belum berbicara mengenai kualitas keterkaitan. Hal ini terlihat dari kegiatan yang dibiayai dalam APBN khususnya dalam RKAKL/DIPA Ditjen Sumber Daya Air yang seharusnya tertuang dalam Renja Kerja Kementerian Lembaga tidak seluruhnya penjabaran dari Rencana Kerja Pemerintah. Jadi sangat jelas, seharusnya tidak ada satupun kegiatan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah tanpa melalui proses perencanaan di dalam dokumen Rencana Kerja Kementerian Lembaga.

Masih terdapat alokasi anggaran pada Ditjen Sumber Daya Air untuk membiayai kegiatan tidak tercantum dalam Rencana Kerja Ditjen Sumber Daya Air tetapi dialokasikan dalam Rencana Kerja dan Anggaran. Artinya terdapat output-output yang dihasilkan namun tidak secara langsung merupakan hasil kegiatan yang direncanakan dalam dokumen Renja KL. Misalnya kegiatan pengadaan alat alat operasional seperti escavator yang dilakukan pada satker pusat, padahal penggunaannya oleh Balai Wilayah Sungai di daerah. Hal ini juga menunjukkan masih tidak konsisten antara Renja KL dan RKAKL/DIPA Ditjen Sumber Daya Air.

Salah satu contoh adalah kegiatan program percepatan peningkatan tata guna air irigasi (P3TGAI), yaitu bantuan pada masyarakat tani. P3TGAI merupakan program pemberdayaan masyarakat desa yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Setiap kelompok tani mendapatkan dana tunai yang digunakan untuk meningkatkan jaringan irigasi dari saluran tanah menjadi saluran pasangan. Penentuan lokasi dilakukan dengan prioritas kriteria lahan yang mempunyai sumber air dan bukan lahan tadah hujan. Kegiatan ini tidak tercantum dalam Rencana Kerja Ditjen Sumber Daya Air namun dialokasikan dan mendapat dukungan secara politik melalui hak budget dari Komisi V Dewan Perwakilan Rakyat.

Berkaitan dengan hal tersebut, seyogyanya program P3TGAI tercantum dalam Rencana Kerja dan Anggaran Ditjen Sumber Daya Air yang merupakan dokumen perencanaan penganggaran yang bersifat tahunan dan menjadi acuan dalam penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Ditjen Sumber Daya Air.

Sebagaimana menurut Mahsun, et al (2011:87-87), Rencana Kerja Kementerian Lembaga (Renja-KL) adalah dokumen perencanaan yang menjadi bagian dari Rencana Kerja Pemerintah dan merupakan dokumen perencanaan pembangunan pemerintah, implementasi dari Restra Kementerian Lembaga dan RPJMN.

Keterkaitan dokumen dokumen perencanaan pembangunan tersebut digambarkan pada bagan dibawah ini:

Gambar 4.1



Sumber : Reformasi Sistem Penganggaran. Konsep dan Implementasi 2005-2007, Depkeu DJA.

Dari gambar tersebut, terlihat bahwa dalam proses penganggaran, program dan kegiatan Kementerian/Lembaga harus diarahkan untuk mencapai *output/outcome* yang telah ditetapkan sesuai dengan RKP dan Renja KL yang merupakan penjabaran dari Renstra KL dan RPJMN. Artinya seluruh kegiatan yang dibiayai dalam RKA-KL Ditjen Sumber Daya Air dilakukan melalui perencanaan dengan target-target yang telah ditetapkan dalam dokumen perencanaan.

## 2. Kesesuaian dengan Kaidah Penganggaran

Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga secara teknis diatur lebih lanjut melalui Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 163/PMK.02/2016 dan PMK Nomor 94/PMK.02/2017 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga sebagai pedoman Kementerian dan Lembaga Negara dalam menyusun Rencana Kerja dan Anggaran. Peraturan

Menteri Keuangan tersebut, secara garis besar mengatur 3 (tiga) materi pokok yaitu (i) pendekatan penyusunan anggaran (ii) klasifikasi anggaran dan (iii) proses penganggaran.

Mengacu Peraturan Menteri Keuangan tersebut, pendekatan yang digunakan dalam penyusunan anggaran (RKA-KL) terdiri atas : Pendekatan Anggaran Terpadu, Penganggaran Berbasis Kinerja, dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM). Hal ini, sesuai dengan amanat Undang Undang Keuangan Negara No 17 Tahun 2003 tentang implementasi 3 (tiga) pilar Pendekatan dalam Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran tersebut, diharapkan menghasilkan perencanaan yang dapat mengoptimalkan sumber daya yang dimiliki, yaitu :

#### **1) Pendekatan Anggaran Terpadu**

Pendekatan Anggaran Terpadu dilakukan dengan mengintegrasikan seluruh proses dan penganggarnya untuk menghasilkan RKA-KL dengan menerapkan pada klasifikasi anggaran menurut organisasi, fungsi dan jenis belanja. Integrasi dan keterpaduan ini dimaksudkan agar tidak terjadi duplikasi dalam penyediaan pendanaan yang bersifat biaya operasional maupun investasi. Oleh karena itu, penerapan anggaran terpadu dapat mewujudkan satuan kerja (satker) sebagai satu satunya entitas akuntansi yang bertanggung jawab atas aset dan kewajiban yang dimilikinya serta adanya akun untuk satu transaksi sehingga dapat dipastikan tidak ada duplikasi dalam penggunaannya.

Implementasi pendekatan terpadu dalam Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Ditjen Sumber Daya Air berdasarkan data pelaksanaan anggaran dan

dokumen RKA-KL TA 2015-2017 masih ditemukan duplikasi anggaran untuk kategori biaya operasional. Sedangkan untuk kegiatan non operasional Ditjen Sumber Daya Air telah mengalokasikan anggaran sesuai dengan fungsi dan target kinerja yang struktur pengalokasian mengikuti pencapaian keluaran yang menjadi target kinerja.

Pada beberapa Balai Wilayah Sungai Ditjen Sumber Daya Air, Satuan Kerja Non Vertikal Tertentu (SNVT) yang merupakan satker dibawahnya masih mengalokasikan biaya operasional, seharusnya satker SNVT tidak mengalokasikan biaya operasional selain untuk kebutuhan operasional penunjang pada Satker SNVT itu sendiri. Hal ini sesuai dengan keselarasan tugas dan fungsi penetapan satker SNVT yang mempunyai tujuan untuk efisiensi dan efektifitas tugas teknis Balai, SNVT seharusnya hanya mengalokasikan biaya operasional yang bersifat penunjang untuk mengadministrasikan dan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan yang menjadi tanggung-jawabnya.

## **2) Pendekatan Penganggaran Berbasis Kinerja**

Secara operasional, prinsip utama penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja adalah adanya keterkaitan yang jelas antara kebijakan yang terdapat dalam dokumen perencanaan nasional dengan rencana kerja dan alokasi anggaran sesuai dengan tugas dan fungsinya yang tercermin dalam struktur organisasi dan atau penugasan pemerintah.

Pendekatan penganggaran ini harus memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dan kinerja yang diharapkan, tentu didalamnya mengandung efisiensi dalam pencapaian kinerja tersebut. Kinerja yang dimaksud adalah prestasi kerja

berupa keluaran (*out put*) dan atau hasil (*out come*) dari kegiatan yang dilakukan dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.

Sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan tentang Pedoman Penyusunan RKA-KL, landasan konseptual yang mendasari penerapan PBK dalam rangka penyusunan RKA-KL Ditjen Sumber Daya Air, Kementerian PUPR meliputi :

- a. Pengalokasian anggaran berdasarkan pada kinerja (*out put dan out come oriented*);
- b. Pengalokasian Anggaran Program/Kegiatan pembangunan nasional dilakukan dengan pendekatan penganggaran berbasis program (*money follow program*) melalui penganggaran berbasis kinerja; dan
- c. Terdapatnya fleksibilitas pengelolaan anggaran dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas (*let manager manages*)

Merujuk landasan konseptual tersebut, RKA-KL Ditjen Sumber Daya Air telah mengimplementasikan pendekatan anggaran berbasis kinerja dalam penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran. Hal ini terlihat dalam pengalokasian anggaran Ditjen Sumber Daya Air sebagian besar telah dialokasikan pada kegiatan dalam pencapaian output utama. Target Kinerja dalam dokumen perencanaan menjadi dasar dalam penentuan prioritas kegiatan yang didanai dari pagu yang telah ditetapkan untuk Ditjen Sumber Daya Air.

Pembangunan Sumber Daya Air yang menekankan pada dukungan untuk tercapainya program strategis nasional melalui pembangunan bendungan, pembangunan jaringan irigasi, penyediaan air baku dan pengendalian daya rusak air. Tabel dibawah ini, menjelaskan besaran alokasi anggaran dan realisasi dari



alokasi anggaran dalam upaya pencapaian output prioritas pada RKA Ditjen Sumber Daya Air, sebagai berikut.

Tabel 4.5

	TA 2015		TA 2016		TA 2017	
	Pagu	Realisasi	Pagu	Realisasi	Pagu	Realisasi
1. Output Prioritas/Ulama	23,649,458,173	22,210,537,476	20,374,684,876	17,454,820,784	22,271,893,008	19,563,379,833
a. Ketahanan Pangan	13,845,628,598	12,694,533,291	12,709,817,156	10,544,430,913	15,378,299,698	13,537,333,922
b. Air Baku	2,322,455,832	2,257,001,907	2,234,807,990	2,177,368,610	1,822,471,503	1,669,907,459
c. Sarana dan Prasarana Kebencanaan	7,481,373,743	7,259,002,278	5,430,059,730	4,733,021,261	5,071,121,807	4,356,138,452
2. Output Lainnya	7,452,391,620	6,247,833,724	7,885,063,121	7,154,439,580	10,995,738,164	9,989,236,460

Sumber : Data Kementerian Keuangan

Besaran alokasi untuk masing-masing kegiatan yang menghasilkan keluaran tersebut diatas, juga menjelaskan bahwa didalam mengalokasikan anggaran kegiatan yang mendapat alokasi anggaran lebih banyak adalah kegiatan sesuai dengan keluaran (output) prioritas yang dihasilkannya. Hal ini selaras dengan konsep anggaran berbasis kinerja dimana besaran anggaran akan mengikuti program dan kegiatan yang menjadi sasaran strategis Kementerian /Lembaga.

Sementara itu fleksibilitas pengelolaan anggaran dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas (*let manager manages*) diberikan kewenangan kepada Ditjen Sumber Daya Air untuk melakukan pergeseran alokasi anggaran karena percepatan pencapaian *output* ataupun penundaan penyelesaian *output* tertentu karena permasalahan sosial atau kondisi lapangan sehingga pelaksanaan konstruksinya tertunda. Hal ini dapat kita lihat dari revisi anggaran yang diajukan kepada Direktorat Jenderal Anggaran.

Revisi pergeseran alokasi anggaran sepanjang penggunaan untuk percepatan output prioritas dan penambahan volume output akan disetujui untuk

ditetapkan. Disamping itu terdapat revisi optimalisasi sisa anggaran yang digunakan untuk percepatan output prioritas juga diperkenankan. Tabel dibawah ini adalah pergeseran alokasi anggaran yang dilakukan oleh Ditjen Sumber Daya Air pada pelaksanaan Anggaran tahun anggaran 2015 sampai dengan tahun anggaran 2017.

Tabel 4.6  
Frekuensi Revisi

TA 2015	TA 2016	TA 2017
16 x revisi	17 x revisi	13 x revisi

Sumber Departemen Keuangan

Sehingga penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja yang diterapkan dalam penyusunan Rencana Kerja Anggaran Ditjen Sumber Daya Air saat ini, sesuai dengan konsep tersebut diatas dapat menghasilkan tujuan, yaitu :

- a. Rencana Kerja Anggaran yang disusun oleh Ditjen Sumber Daya Air, umumnya telah menunjukkan keterkaitan antara alokasi dana di RKA-KL dengan pencapaian kinerja yang menjadi tugas dan tanggung jawabnya. (*direct linkages between performance and budget*). Hal ini terlihat dari output yang dihasilkan Ditjen Sumber Daya Air sesuai dengan alokasi anggaran dan tahapan kegiatan yang tertuang dalam Rencana Kerja dan Anggaran .
- b. Rencana Kerja Anggaran yang disusun oleh Ditjen Sumber Daya Air, selain harus menunjukkan keterkaitan antara alokasi dana di RKA-KL sekaligus meningkatkan efisiensi dan transparansi dalam penganggaran (*operational efficiency*) didalam pelaksanaanya.

- c. Meningkatkan fleksibilitas dan akuntabilitas unit dalam melaksanakan tugas dan pengelolaan anggaran (*more flexibility and accountability*)

Didalam pedoman penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja, operasionalisasi Penganggaran Berbasis Kinerja memerlukan 3 (tiga) instrument. Instrumen tersebut merupakan alat untuk menjelaskan informasi kinerja (indikator kinerja) dan bagaimana target akan dicapai dan regulasi yang digunakan agar tercapai kualitas dan efektifitas belanja. Instrumen tersebut meliputi:

- 1) Indikator Kinerja, merupakan instrumen yang digunakan untuk mengukur kinerja. Dalam rangka sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional, indikator Kinerja dalam penyusunan RKA menggunakan indikator hasil pertemuan tiga pihak (DJA Depkeu, Bappenas dan Kementerian Lembaga) atas Rencana Kerja dan Anggaran.
- 2) Standart Biaya, merupakan satuan biaya ditetapkan berdasarkan biaya masukan, standart biaya keluaran dan struktur biaya sebagai acuan perhitungan kebutuhan anggaran; dan
- 3) Evaluasi Kinerja, merupakan penilaian terhadap capaian sasaran kinerja, konsistensi perencanaan dan implementasi serta realisasi penyerapan anggaran.

Rumusan indikator Kinerja menggambarkan tanda-tanda keberhasilan program/kegiatan yang telah dilaksanakan beserta keluaran/hasil yang diharapkan. Indikator Kinerja inilah yang akan digunakan sebagai alat ukur dalam mengevaluasi keberhasilan program/kegiatan. Oleh karena itu, Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja diawali dengan penyusunan informasi Kinerja Anggaran yang harus

sinkron dengan Perencanaan. Sinkronisasi Informasi Kinerja antara dokumen perencanaan dan penganggaran Ditjen Sumber Daya Air menjadi hal yang sangat penting untuk menunjukkan keterkaitan pendanaan yang dialokasikan dengan kinerja yang ingin di capai. Informasi Kinerja anggaran meliputi sasaran strategis Ditjen Sumber Daya Air yang merupakan sasaran strategis program dan indikatornya, sasaran keluaran (output) program dan indikatornya, dan keluaran (output) kegiatan dan indikatornya.

Informasi Kinerja Anggaran yang diperlukan dalam penyusunan Rencana Kerja dan Anggran Ditjen Sumber Daya Air adalah keluaran (output) program yang dilaksanakan oleh Ditjen Sumber Daya Air. Dalam hal ini, Keluaran program yang merupakan barang/jasa yang dihasilkan oleh kegiatan yang dilaksanakan dalam pencapaian sasaran, tujuan dan kebijakan pada level program. Rumusan Keluaran (output) program dan kegiatan Ditjen Sumber Daya Air harus memenuhi kriteria yaitu merupakan produk akhir yang diperlukan oleh penerima manfaat yang secara langsung dapat mempengaruhi outcome, karena Indikator Keluaran (output) Program merupakan rumusan ukuran kinerja yang menggambarkan tanda-tanda tercapainya keluaran (output) program sedangkan ukuran kinerja dan target lebih disesuaikan pada kepentingan eksternal dari pada kemudahan dalam mengukurnya.

Pada penyusunan RKA-KL Ditjen Sumber Daya Air, Informasi Kinerja yang dicantumkan dalam rangka memenuhi tugas dan fungsi yang diemban. Indikator Kinerja tersebut merupakan uraian ringkas yang menggambarkan suatu kinerja yang akan diukur terhadap seluruh pelaksana tugas dan fungsi Ditjen

Sumber Daya Air. Program Pengelolaan Sumber Daya Air mempunyai 2 (dua) sasaran strategis yaitu :

1. Meningkatnya dukungan untuk ketahanan air nasional, dengan indikator sasaran strtegis “Tingkat dukungan untuk ketahan air nasional” dan
2. Meningkatnya dukungan untuk kedaulatan pangan dan energi, dengan indikator sasaran strategis “Tingkat dukungan untuk kedaulatan pangan dan energi”.

Terkait dengan sasaran strategis tersebut, Ditjen Sumber Daya Air menetapkan 7 (tujuh) sasaran program yang menggambarkan kinerja Ditjen Sumber Daya Air yang akan dicapai dalam rangka pencapaian sasaran strategis. Penetapan Sasaran Program dan Indikatornya Kinerja itu digunakan dalam Penyusunan Informasi Kinerja dalam Referensi Informasi Kinerja RKA-KL, sehingga efisiensi dan efektifitas alokasi anggaran dalam pencapaian kinerja tersebut dapat ditelusuri. Tabel dibawah ini, merupakan Informasi Kinerja Ditjen Sumber Daya Air yang dicantumkan dalam Dokumen RKA-KL untuk Pengalokasian Anggaran pada Program Pengelolaan Sumber Daya Air Kementerian PUPR :

Tabel 4.7

Sasaran Strategis	Sasaran Program	Indikator Kinerja Program
1. <i>Meningkatnya dukungan untuk Ketahan air nasional</i>	1. Meningkatnya Layanan Sarana dan Prasarana Penyediaan Air Baku	1. Peningkatan debit layanan sarana dan prasarana penyediaan air baku. 2. Pengembalian fungsi dan debit layanan sarana dan prasarna penyediaan air baku. 3. Terjaganya fungsi dan debit layanan sarana dan prasarana penyediaan air baku

	2. Meningkatnya kapasitas Tampung sumber sumber air	1. Peningkatan kapasitas tampung air 2. Pengembalian fungsi dan tampung sumber air 3. Terjaganya kapasitas tampung air
	3. Meningkatnya kapasitas pengandalina daya rusak air	1. Peningkatan luas kawasan yang terlindungi daya rusak air
	4. Meningkatnya keterpaduan tata kelola pengelolaan SDA	1. Peningkatan indeks RBO (indeks)
	5. Meningkatnya upaya konservasi sumber air	1. Peningkatan luas kawasan
<b>2. <i>Meningkatan Dukungan untuk Kedaulatan Pangan dan Ketahanan Energi</i></b>	6. Meningkatnya kinerja layanan irigasi	1. Meningkatkan kinerja layanan irigasi 2. Pengembalian fungsi dan layanan jaringan irigasi 3. Terjaganya fungsi dan layanan jaringan irigasi 4. Persentase daerah irigasi yang dialiri oleh bendungan
	7. Meningkatnya potensi energi dari sumber sumber air	1. Peningkatan potensi sumber air.

Sumber : Diolah dari Kajian peneliti

Pengalokasian anggaran pada Ditjen Sumber Daya Air dimaksudkan untuk mencapai 2 (dua) Sasaran Strategis Program Pengelolaan Sumber daya Air sesuai dengan fungsi dan tugas yang diemban. Ditjen Sumber Daya Air kemudian menetapkan (tujuh) sasaran program yang kinerjanya diukur dari pencapaian indikator kinerja. Dalam prakteknya tidak terdapat pengalokasian anggaran yang tidak dalam rangka pencapaian sasaran kinerja. Hal ini menjadi acuan Direktorat Jenderal Anggaran dalam melakukan review terhadap pengalokasian anggaran.

Instrumen kedua dalam penyusunan RKA-KL adalah Standart Biaya. Hal ini terkait dengan upaya mendukung prinsip ekonomis dalam Penyusunan RKA-KL. Standart Biaya, Struktur Biaya dan Indeksasi digunakan dalam perhitungan

kebutuhan anggaran dalam penyusunan RKA-K/L. Standart Biaya terdiri atas Standart Biaya Masukan dan Standart Biaya Keluaran.

Standart Biaya Masukan meliputi harga satuan, tarif dan indeks yang diperlukan sebagai instrument yang mengatur standart biaya masukan untuk menghasilkan biaya komponen keluaran (output) pada level masukan (input). Unsur terkecil dalam penyusunan RKA-KL adalah detil biaya yang dibutuhkan, unsur ini dapat berupa biaya sumber daya manusia yang dibutuhkan, bahan bahan dan belanja perjalanan yang diperlukan. Penetapan Standart Biaya Masukan diperlukan, mengingat :

1. Adanya beberapa barang/jasa yang harganya tidak tersedia dipasar.
2. Bervariasinya kualitas dan harga barang/jasa sehingga diperlukan pengaturan agar diperoleh barang/jasa dengan kualitas dan harga yang layak, wajar, tidak mewah dan hemat.
3. Penyetaraan perlakuan jenis dan besaran satuan biaya dalam penyusunan RKA-KL.
4. Perlunya alat untuk memudahkan dalam penyusunan RKA-K/L.

Dalam penyusunan RKA-K/L Ditjen Sumber Daya Air, standart biaya masukan berfungsi sebagai batas tertinggi untuk menghasilkan biaya komponen keluaran (output) dan alat revidi angka dasar (*baseline*). Ketentuan ini berlaku untuk seluruh penyusunan penghitungan biaya komponen keluaran (output) hasil kegiatan yang bersumber dari Rupiah Murni, Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Pinjaman/hibah dalam dan luar negeri (kecuali diatur dalam naskah perjanjian).

Disamping itu, Standart Biaya Masukan digunakan Ditjen Sumber Daya Air sebagai alat untuk mereviu angka dasar (*baseline*) atas komponen masukan (*input*) dari keluaran (*output*) berlanjut. Proses reviu tersebut dilakukan dengan melakukan penyesuaian Standart Biaya Masukan pada komponen biaya keluaran (*output*) prakiraan maju tahun sebelumnya dengan Standar Biaya Masukan tahun yang direncanakan. Hasil reviu ini digunakan Kementerian Keuangan dan Kementerian Perencanaan/Bappenas sebagai bahan untuk penyusunan pagu indikatif.

Implementasi penerapan Standart Biaya Masukan tidak hanya dalam penyusunan RKA-KL Ditjen Sumber Daya Air, dalam pelaksanaan anggaran standart biaya masukan berfungsi sebagai batas tertinggi atau estimasi. Artinya standart biaya masukan dimaksud merupakan besaran biaya yang tidak dapat dilampaui. Sedangkan estimasi merupakan perkiraan besaran yang dapat dilampaui dengan mempertimbangkan harga pasar, proses pengadaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan, dan ketersediaan alokasi anggaran.

Selain Standart Biaya Masukan, Ditjen Sumber Daya Air juga menggunakan Standart Biaya Keluaran, yaitu indeks biaya keluaran dan total biaya keluaran. Indeks Standar Biaya Keluaran merupakan standart untuk menghasilkan satu volume keluaran (*output*). Sedangkan biaya keluaran merupakan standart Biaya keluaran untuk menghasilkan total volume keluaran (*output*). Penyusunan Standart Keluaran dilakukan pada level keluaran (*output*)/sub keluaran (*sub output*) yang menjadi tugas dan fungsi kementerian negara/lembaga.

Ditjen Sumber Air dapat mengusulkan standart biaya keluaran pada level keluaran ataupun sub keluaran jika memenuhi kriteria, yaitu : bersifat berulang,



mempunyai jenis dan satuan yang jelas serta terukur dan mempunyai komponen/tahapan yang jelas. Penetapan usulan standar biaya melalui Peraturan Menteri Keuangan berdasarkan usulan dari menteri/pimpinan lembaga atau (pejabat) yang berwenang atas nama menteri/pimpinan lembaga.

Ditjen Sumber Daya Air telah mengusulkan beberapa Standart Biaya Keluaran pada Tahun Anggaran 2015-2017, namun setelah dilakukan penelahan usulan Standart Biaya Keluaran tersebut tidak memenuhi kriteria sehingga tidak dapat ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Usulan Standart Biaya Keluaran tersebut merupakan satuan biaya untuk aktivitas yang tidak menghasilkan keluaran (*output*) ataupun sub keluaran (*sub output*), aktifitas yang diusulkan merupakan aktifitas penunjang kegiatan yang tidak mempunyai jenis dan satuan yang jelas.

Ditjen Sumber daya Air seharusnya mengusulkan standart Biaya Keluaran baik biaya indeksasi ataupun standart keluaran total untuk kegiatan bimbingan teknis dan supervisi, serta pelaksanaan evaluasi dan pelaporan dibidang pengelolaan sumber daya air. Hal ini dapat memudahkan dalam pengalokasian anggaran dan dapat digunakan sebagai alat untuk menghitung estimasi alokasi anggarannya.

Dalam rangka mendukung efisiensi alokasi biaya dalam penyusunan RKA-K/L, Menteri Keuangan juga menetapkan Standart Struktur Biaya dan Indeksasi. Standart Struktur Biaya merupakan batasan besaran atau presentase antara lain berupa, yaitu : (i) Pengaturan batasan persentase biaya pendukung yang diijinkan (ii) pengaturan batasan persentase biaya perjalanan dinas/konsinyering (iii) Pengaturan batasan persentase honor yang diizinkan.

Dalam penyusunan anggaran, komponen dalam struktur biaya dibedakan menjadi 2 (dua) jenis kelompok, yaitu :

- a. biaya utama adalah komponen biaya berkaitan langsung kebijakan pencapaian suatu keluaran (*output*) tertentu.
- b. Biaya pendukung adalah komponen biaya yang mendukung pencapaian suatu keluaran (*output*) tertentu.

Struktur Biaya yang digunakan Ditjen Sumber Daya Air dalam rangka penyusunan RKA-KL merujuk pada ketentuan tersebut diatas. Biaya yang dialokasikan untuk pencapaian *output* pada umumnya telah dialokasikan pada komponen biaya utama. Biaya pendukung pada pencapaian keluaran (*output*), umumnya tidak lebih dari 20 % dari keseluruhan biaya. Struktur biaya tersebut menunjukkan komposisi pembiayaan yang logis sehingga dapat digunakan untuk menilai kewajaran pembiayaan atas suatu keluaran yang serumpun/sejenis. Meskipun didalam pelaksanaannya, Ditjen Sumber Daya Air diperkenankan melakukan perubahan komposisi struktur biaya sepanjang untuk menjamin capaian kinerja dan mempertimbangkan aspek efisiensi dan efektifitas. Biaya pendukung seharusnya nilainya dibatasi dan tidak melebihi biaya utama.

Pengaturan batasan persentase biaya perjalanan dinas/konsinyering, umumnya perjalanan dinas konsinyering Ditjen Sumber Daya Air memperhatikan tingkat keperluannya dalam pencapaian keluaran (*output*). Mengingat alokasi belanja perjalanan dinas termasuk yang dibatasi dalam kebijakan belanja pemerintah. Perjalanan dinas dilakukan jika benar benar diperlukan dan sangat

dibatasi dengan mempertimbangkan efisiensi dan efektifitas perjalanan dinas tersebut.

Pengaturan batasan persentase honor yang diizinkan, seiring diterapkannya konsep *single remuneration system*, besaran remunerasi yang diberikan telah memperhitungkan semua keluaran yang akan dihasilkan. Konsekuensinya, seharusnya Ditjen Sumber Daya Air tidak mengalokasikan honorarium untuk pembiayaan suatu keluaran yang akan dihasilkan, namun honor masih dianggarkan cukup besar pada RKA-KL Ditjen Sumber Daya Air. Dengan demikian pembatasan alokasi honor merupakan langkah awal dalam mendukung konsep dimaksud dengan pembatasan honor sesuai dengan karakteristik keluaran (*output*).

Sedangkan penerapan indeksasi Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) dalam kerangka *costing* (teknik perhitungan biaya) merupakan penerapan penganggaran yang melebihi satu tahun anggaran dengan menggunakan konsep anggaran bergulir. Melalui Indeksasi ini Ditjen Sumber Daya Air menerapkan konsep perguliran anggaran dengan tiga instrumen, yaitu angka dasar (*baseline*), inisiatif baru (*new inisiatif*) dan parameter. Angka Indeksasi yang diterapkan Ditjen Sumber Daya Air merupakan angka parameter yang merujuk antara lain pada angka besaran inflasi dan kurs di tahun yang direncanakan ( $t_1$ ,  $t_2$ ,  $t_3$ ). Angka indeksasi tersebut disusun sesuai klasifikasi keluaran (*output*) dan jenis biaya atas sebuah keluaran (*output*). Indeksasi Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah suatu dasar keluaran (*output baseline*) dan inisiatif baru pada tahun anggaran yang direncanakan.

Evaluasi kinerja pada Sistem Penganggaran Berbasis Kinerja merupakan instrument untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas belanja/pengeluaran APBN. Evaluasi kinerja dapat memberikan *early warning* capaian kinerja anggaran pada tahun anggaran berjalan dan memberikan *feedback* untuk perbaikan penganggaran ditahun mendatang serta bahan pertimbangan penetapan/kebijakan alokasi anggaran dan penyusunan RKA-K/L. Evaluasi Kinerja Anggaran terhadap Aspek Implementasi pada Rencana Kerja dan Anggaran Ditjen Sumber Daya Air dilakukan untuk menghasilkan informasi Kinerja mengenai penggunaan anggaran dalam rangka pelaksanaan kegiatan atau program dan pencapaian keluarannya. Evaluasi Kinerja Anggaran atas aspek manfaat untuk menghasilkan informasi kinerja mengenai perubahan yang terjadi dalam pemangku kepentingan sebagai penerima manfaat.

Ditjen Sumber Daya Air harus melaksanakan monitoring dan evaluasi kinerja atas RKA-KL, karena monitoring dan evaluasi berfungsi, yaitu :

1. Membuktikan dan mempertanggungjawabkan kepada masyarakat atas penggunaan anggaran yang dikelola.
2. Mempelajari faktor-faktor yang menjadi pendukung atau kendala atas pelaksanaan RKA-KL sebelumnya sebagai dasar alokasi dan peningkatan kinerja anggaran di tahun-tahun berikutnya.
3. Menjadi bahan pertimbangan untuk pemghargaan dengan peningkatan tunjangan kinerja/insentif.

Evaluasi capaian kinerja dilakukan dengan memastikan satuan kerja yang ada dalam kewenangannya pada aspek implementasi capaian kinerja secara akurat

dan tepat waktu. Aspek implementasi capaian kinerja Ditjen Sumber Daya Air dilakukan dengan mengukur variabel, capaian keluaran (*output*), penyerapan anggaran, efisiensi dan konsistensi penyerapan anggaran terhadap perencanaan.

Analisis awal adalah memberikan rekomendasi atas kualitas informasi kinerja anggaran dengan melakukan revidi kelengkapan dan substansi informasi kinerja serta perbaikan kualitas arsitektur kinerja tahun tahun berikutnya. Evaluasi kinerja atas aspek implementasi dimulai sejak RKA-K/L ditetapkan menjadi dokumen pelaksanaan anggaran. Tahap selanjutnya, Ditjen Sumber Daya Air menganalisis aspek implementasi berupa, kewajaran tingkat penyerapan anggaran dan tingkat konsistensi penyerapan, serta membandingkan kewajaran capaian keluaran dengan penyerapan anggaran pada setiap semester Tahun Anggaran berjalan.

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

Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah merupakan sebuah pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan yang dilakukan dalam perspektif lebih dari satu tahun anggaran dengan mempertimbangkan implikasi anggaran yang dibutuhkan pada tahun berikutnya. Sesuai amanat UU 17/2003 tentang Keuangan Negara, dalam penerapan KPJM, Kementerian/Lembaga menyusun Angka Dasar dan Prakiraan Maju dalam periode 3 (tiga) tahun ke depan, hal tersebut merupakan keharusan yang dilakukan setiap tahun.

Prakiraan Maju adalah proyeksi indikasi kebutuhan dana untuk mencapai tingkat Kinerja yang ditargetkan dalam jangka menengah. Sedangkan Angka Dasar adalah indikasi pagu prakiraan maju dari kegiatan kegiatan yang berulang dan/atau

kegiatan-kegiatan tahun jamak berdasarkan kebijakan yang telah ditentukan dan menjadi acuan penyusunan Pagu Indikatif dari tahun anggaran yang dilaksanakan.

Dalam Penyusunan KPJM yang komprehensif, diperlukan tahapan\proses 3 (tiga) unsur dalam konteks perencanaan jangka menengah, yaitu :

1. Proyeksi ketersediaan sumber daya anggaran (*resource envelope*) sebagai batas atas pagu belanja untuk mendanai berbagai rencana belanja pemerintah. Terkait hal ini proyeksi ketersediaan sumber daya disusun dengan menggunakan pendekatan *top-down* yang ditetapkan oleh otoritas fiskal.
2. Indikasi rencana kebutuhan pendanaan anggaran yang dibutuhkan untuk mencapai tingkat kinerja yang telah ditargetkan. Aspek ini juga dilakukan dengan pendekatan *top-down*, yaitu setiap es I mendistribusikan
3. Kerangka rekonsiliasi yang memadukan antara kedua hal tersebut, yaitu antara proyeksi rencana kebutuhan pendanaan untuk melaksanakan kebijakan pemerintah yang tengah berjalan (*on-going policies*).

Oleh karena itu, Penyusunan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah yang dilakukan oleh Ditjen Sumber Daya Air adalah sebagai berikut :

1. Pendekatan *top-down* dalam menetapkan Angka Dasar dan Prakiraan Maju untuk menghindari kesalahan penyusunan Prakiraan Maju pada tingkat Satuan Kerja.
2. Penggunaan keluaran (output standar) untuk mengatasi, kesalahan pencantuman volume keluaran, kesalahan dalam menginput keluaran (output) dan komponen “berhenti” atau “berlanjut” serta penyusunan keluaran yang

terlalu banyak, rumusan yang variasi sehingga sulit dilihat hubungan logisnya dengan sasaran yang ingin dicapai.

3. Perhitungan dan pengguliran anggaran yang terintegrasi guna menciptakan proses pengguliran yang lebih transparan dan kredibel.

Hasil penyusunan KPJM Ditjen Sumber Daya disampaikan ke Direktorat Jenderal Anggaran untuk ditelaah. Penelaahan dimaksudkan untuk melihat konsistensi pencantuman prakiraan maju untuk 3 (tiga) tahun ke depan dan membersihkan kebutuhan yang tidak diperlukan, seperti (i) output cadangan (ii) belanja transito (iii) dana optimalisasi dari DPR (iv) alokasi anggaran program/kegiatan/output/komponen/akun/detil yang belum terdapat dasar hukumnya, seperti usulan tunjangan kinerja, rencana tambahan pegawai, usulan gaji ke-14 (iv) *output* teknis yang tidak terjadi secara berulang dan kontrak tahun jamak yang berakhir.

Hasil penelaahan Angka dasar dan KPJM Ditjen Sumber Daya Air menghasilkan Angka Dasar dan KPJM yang umumnya lebih kecil dari Angka dasar dan KPJM yang disusun oleh Ditjen Sumber Daya Air. Perbedaan ini terutama disebabkan karena kegiatan kegiatan yang berulang dan/atau kegiatan-kegiatan tahun jamak yang disampaikan oleh Ditjen Sumber Daya adalah termasuk Rencana Kontrak Tahun Jamak yang belum ditetapkan. Seharusnya yang dihitung adalah Kontrak Tahun Jamak yang telah ditetapkan sehingga menjadi kewajiban Ditjen Sumber Daya Air untuk menyediakan alokasi anggarannya.

### 3. Penerapan Klasifikasi Anggaran.

Ketentuan pasal 11 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengatur mengenai pengklasifikasian Belanja Negara menurut organisasi, fungsi dan jenis belanja.

#### a) **Klasifikasi Organisasi**

Klasifikasi Organisasi adalah pengelompokan anggaran Belanja Negara berdasarkan struktur organisasi Kementerian/Lembaga. Ditjen Sumber Daya Air melakukan penyusunan RKA-KL dengan mencrapkan klasifikasi anggaran, sebagaimana Peraturan Menteri Keuangan yang terakhir No 102/PMK.02/2018 tentang Klasifikasi Anggaran yang merupakan ketentuan pelaksanaan klasifikasi anggaran pada UU No 17 tentang Keuangan Negara. Ditjen Sumber Daya Air mempunyai nomenklatur Bagian Anggaran 033, yaitu bagian Organisasi Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

Pada Tahun Anggaran 2017, Ditjen Sumber Daya Air menampung pembubaran Bagian Anggaran (105) Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo, yang penanggulangan dampak lumpur sidoarjo selanjutnya diemban Ditjen Sumber Daya Air. Penggabungan Badan Penanggulangan Lumpr Sidoarjo, secara organisasi menjadi Satker dibawah koordinasi Ditjen Sumber Daya Air yang mempunyai program tersendiri.

#### b) **Klasifikasi Fungsi**

Klasifikasi Fungsi adalah pengelompokan anggaran Belanja Negara berdasarkan fungsi-fungsi pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga. Penyusunan belanja pemerintah pusat yang dirinci menurut



fungsi dilakukan untuk analisis, yaitu mengetahui fungsi-fungsi mana yang menyerap porsi alokasi anggaran yang paling banyak maupun anggaran yang paling sedikit. Sedangkan Klasifikasi Jenis Belanja adalah pengelompokan anggaran belanja negara berdasarkan jenis Belanja pada Kementerian/Lembaga.

Ditjen Sumber Daya Air dalam menjalankan tugas melaksanakan program dan kegiatan yang termasuk dalam fungsi Ekonomi, subfungsi pengairan dan subfungsi ekonomi lainnya. Besaran anggaran untuk masing-masing fungsi atau subfungsi merupakan kompilasi dari alokasi anggaran dan dapat menjadi data statistik. Dengan demikian, klasifikasi belanja negara menurut fungsi dapat dipergunakan sebagai alat analisis (*tools of analysis*) yang menggambarkan perkembangan belanja menurut fungsi, subfungsi dan program yang dapat diperbandingkan dengan negara lain.

Kegiatan kegiatan Ditjen Sumber Daya Air yang terdiri dari :

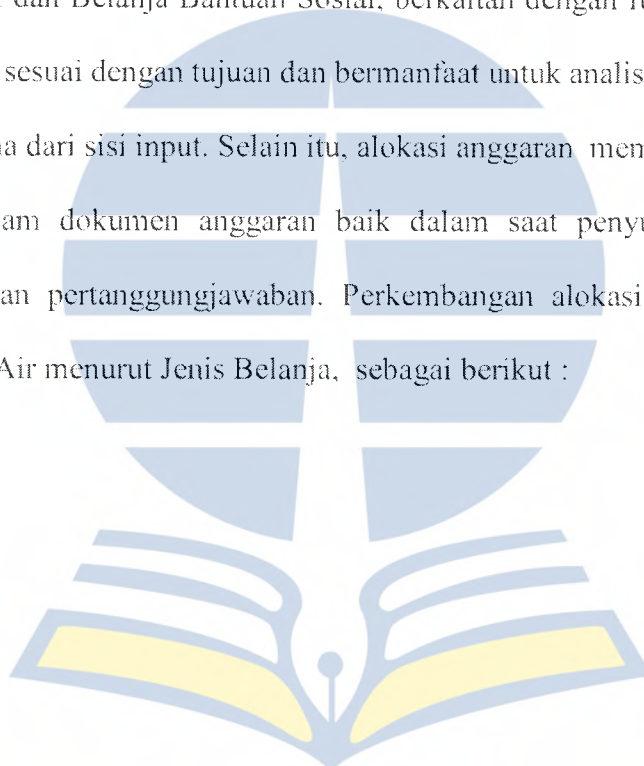
1. Kegiatan administrasi dan operasional yang berhubungan dengan pengairan.
2. Kegiatan penyiapan dan penyebaran informasi dokumentasi, dan statistik yang berhubungan dengan pengairan.
3. Pemberian hibah atau insentif untuk mengembangkan kebijakan dan program pengairan, termasuk pelaksanaan proyek pembangunan jaringan pengairan.

Kegiatan tersebut diatas merupakan kegiatan yang dilakukan/dilaksanakan oleh Ditjen Sumber Daya Air Kementeri PUPR dan terklasifikasi dalam fungsi ekonomi, subfungsi pengairan dan subfungsi ekonomi lainnya.

#### **c) Klasifikasi Jenis Belanja**

Jenis belanja dalam klasifikasi belanja yang digunakan dalam dokumen Anggaran baik dalam proses penyusunan anggaran, pelaksanaan anggaran dan pertanggungjawaban/pelaporan anggaran. Rincian belanja Pemerintah Pusat berdasarkan menurut jenis belanja merupakan pengelompokan belanja berdasarkan prinsip-prinsip akuntansi *Government Finance Statistics (GFS Manual)*.

Alokasi anggaran menurut jenis belanja pada RKA Ditjen Sumber Daya Air, sepanjang kurun waktu Tahun Anggaran 2015 sampai dengan Tahun Anggaran 2018 menunjukkan komposisi yang cenderung sama, seiring dengan kenaikan pagu. Klasifikasi belanja menurut jenis belanja, yaitu : Belanja Pegawai, Belanja Barang, Belanja Modal dan Belanja Bantuan Sosial, berkaitan dengan fungsi pengeluaran belanja negara sesuai dengan tujuan dan bermanfaat untuk analisis penyerapan dan penggunaan dana dari sisi input. Selain itu, alokasi anggaran menurut Jenis Belanja digunakan dalam dokumen anggaran baik dalam saat penyusunan anggaran, pelaksanaan dan pertanggungjawaban. Perkembangan alokasi anggaran Ditjen Sumber Daya Air menurut Jenis Belanja, sebagai berikut :



Tabel 4.8



Sumber : Data diolah dari database SPAN

Jenis belanja pegawai merupakan jenis belanja yang menampung kompensasi pegawai dalam bentuk uang maupun barang kepada pegawai Ditjen Sumber Daya Air. Jenis Belanja Pegawai terdiri atas belanja gaji dan tunjangan honorarium dalam rangka pembayaran honor tetap. Sedangkan Jenis Belanja Barang dan Jasa menampung alokasi pengeluaran untuk pembelian barang dan jasa yang habis pakai pada Ditjen Sumber Daya Air untuk memproduksi barang dan jasa yang dipasarkan maupun yang tidak dipasarkan. Dalam klasifikasi jenis belanja ini termasuk pengeluaran untuk pemberian penghargaan, beasiswa, bantuan sarana dan prasarana dan bantuan rehabilitasi/pembangunan gedung/bangunan.

Jenis Belanja Modal merupakan jenis pengeluaran untuk pembayaran perolehan aset tetap dan/atau aset lainnya atau menambah nilai aset tetap dan aset lainnya pada Ditjen Sumber Daya Air, yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi dan melebihi batas minimal kapitalisasi aset yang ditetapkan

pemerintah. Belanja Modal terdiri atas belanja modal tanah, belanja modal peralatan dan mesin, irigasi dan jaringan dan belanja modal lainnya. Sedangkan Jenis Belanja Bantuan Sosial untuk menampung pengeluaran berupa transfer uang, barang atau jasa yang diberikan oleh Pemerintah kepada masyarakat guna melindungi kemungkinan terjadinya risiko sosial, meningkatkan kemampuan ekonomi dan/atau kesejahteraan masyarakat.

#### **4. Kepatuhan dalam Mekanisme dan Proses Penganggaran.**

Dalam rangka penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, terdapat 3 tahap penetapan pagu untuk Kementerian/Lembaga, yaitu pagu indikatif, pagu anggaran dan pagu alokasi anggaran. Angka yang tercantum dalam ketiga pagu tersebut merupakan batas tertinggi Kementerian/Lembaga sebagai acuan dalam menyusun Renja-K/L dan RKA-K/L. Ditjen Sumber Daya Air harus mengikuti proses penyusunan Renja-K/L dan RKA-K/L berpedoman ketiga pagu tersebut, secara umum dapat dijelaskan sebagai berikut :

##### **a) Pagu Indikatif.**

Pagu indikatif tahun yang direncanakan disusun dengan memperhatikan kapasitas fiskal dan dalam rangka pemenuhan prioritas pembangunan nasional. Pagu indikatif sesungguhnya merupakan implementasi arah kebijakan dan prioritas pembangunan nasional yang disampaikan Presiden sebagai arah kebijakan dan Prioritas Penganggaran. Pagu indikatif ditetapkan pada bulan Maret beserta prioritas pembangunan, akan menjadi acuan dalam penyusunan Rancangan Awal RKP dan Renja-K/L.

Oleh karena itu, Pagu Indikatif Kementerian PUPR yang salah satunya Program Pengelolaan Sumber Daya Air yang menjadi tanggung jawab Ditjen Sumber Daya Air merupakan hasil penelaahan pengguliran prakiraan maju, pemutahiran angka dasar berdasarkan kebijakan tahun berjalan, evaluasi kinerja tahun sebelumnya dan asumsi proyeksi dasar ekonomi makro serta inisiatif baru/usulan keluaran (*output*) baru.

Pagu indikatif menjadi dasar Kemeterian Lembaga menyusun Rencana Kerja yang pembiayaannya dibahas dalam Forum Trilateral Meeting (Bappenas, Kementerian Keuangan dan Kementerian/Lembaga Negara). Hasil penelaahan angka dasar dan KPJM yang merupakan implementasi Rencana Kerja Kementerian lembaga ini dituangkan dalam *Dokumen Trilateral meeting*, berupa evaluasi pelaksanaan program dan kegiatan yang sedang berjalan, kajian usulan inisiatif baru/keluaran (*output*) baru serta penyesuaian angka dasar (*baseline*) dengan memperhatikan kapasitas fiskal.

#### **b) Pagu Anggaran**

Ditjen Sumber Daya Air menyusun Renja-K/L untuk program pengelolaan Sumber Daya Air berpedoman pada Pagu Indikatif dan hasil kesepakatan *trilateral meeting* (Kementerian Keuangan, Bappenas dan Kementerian/Lembaga). Rencana Kerja Ditjen Sumber Daya Air disusun dengan pendekatan berbasis kinerja, KPJM dan Penganggaran Terpadu yang memuat kebijakan, program dan kegiatan.

Proses pemberian persetujuan atas draft Renja-K/L dilakukan dalam pertemuan 3 (tiga) pihak antara Kementerian/Lembaga, Kementerian PPN/Bappenas, dan Kementerian Keuangan untuk bahan penyempurnaan

Rancangan Awal Rencana Kerja dan Penyusunan Rincian Pagu Anggaran menurut Unit organisasi, fungsi, program dan kegiatan sebagai bagian bahan pembicaraan pendahuluan Rancangan APBN.

Menteri Keuangan bersama dengan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional menetapkan Pagu Anggaran Kementerian Lembaga. Pagu anggaran Kementerian Lembaga menggambarkan arah kebijakan yang telah ditetapkan Presiden yang dirinci menurut unit organisasi dan program. Angka yang tercantum dalam pagu anggaran yang ditetapkan tersebut adalah angka pagu indikatif, yang disesuaikan perubahan parameter atau *policy measure*.

Proses selanjutnya adalah penyusunan RKA-K/L. Ditjen Sumber Daya Air menyusun RKA-K/L untuk Program Pengelolaan Sumber Daya Air Kementerian PUPR dengan berpedoman pada Pagu Anggaran serta memperhatikan Renja-K/L, Rencana Kerja Pemerintah serta hasil evaluasi Kinerja K/L khususnya evaluasi kinerja atas pelaksanaan Program Pengelolaan Sumber Daya Air. RKA-K/L Ditjen Sumber Daya Air yang disusun berdasarkan pagu anggaran disertai dengan pemutakhiran Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah disampaikan kepada Kementerian Keuangan.

Selanjutnya setelah RKA-K/L ditelaah bersama, Kementerian Keuangan menghimpun seluruh RKA-K/L pagu anggaran termasuk Prakiraan Maju sebagai bahan Penyusunan Nota Keuangan, RAPBN dan rancangan Undang Undang APBN (RUU APBN) serta dokumen pendukung pembahasan RAPBN. Setelah dibahas

dalam sidang kabinet, Nota Keuangan, RAPBN dan RUU APBN disampaikan kepada DPR pertengahan bulan Agustus.

Hasil penelitian RKA-K/L Ditjen Sumber Daya Air berdasarkan pagu anggaran yang disampaikan kepada Direktorat Jenderal Anggaran umumnya belum rinci. RKA-K/L hanya membagi pagu sampai dengan Satker di lingkungan Ditjen Sumber Daya Air. Kondisi ini menyulitkan penghitungan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah. Seharusnya RKA-KL disusun berdasarkan perencanaan yang baik dan memperhatikan kesediaan dana serta keharusan mengalokasikan dana untuk kegiatan berdasarkan Kontrak Tahun Jamak yang telah diterbitkan. Argumentasi dari Ditjen Sumber Daya Air terkait penyusunan seperti ini adalah karena memastikan koordinasi keterpaduan perencanaan dengan infrastruktur PUPR lainnya serta koordinasi dengan pemerintah daerah memerlukan waktu.

**c) Pagu Alokasi Anggaran**

Dalam rangka pembahasan RUU APBN, Kementerian/Lembaga melakukan pembahasan RKA-KL Pagu Anggaran dengan DPR. Substansi pembahasan ini adalah keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*) program pada level eselon I yang sudah tercantum dalam dokumen Nota Keuangan yang menyertai RUU APBN. Dalam forum ini dapat pula dibahas usulan kebijakan baru yang muncul dalam pembahasan dengan DPR dan Rencana Kontrak Tahun Jamak yang baru.

Berdasarkan hasil pembahasan RUU APBN, Kementerian Keuangan menerbitkan Surat Pagu Alokasi Anggaran yang menjadi dasar Kementerian/Lembaga dalam menyusun RKA-KL sebagai bahan lampiran Perpres tentang Rincian APBN dan bahan penyusunan DIPA. Oleh karena itu, RKA-KL Ditjen

Sumber Daya Air disusun berdasarkan Pagu Alokasi Anggaran, Rencana Kerja Pemerintah, Rencana Kerja Kementerian PUPR, dan kesepakatan Kementerian Lembaga dengan DPR dalam pembahasan RUU APBN tersebut.

#### 1) **Penyusunan RKA-K/L Pagu Alokasi Ditjen Sumber Daya Air**

Referensi informasi Kinerja penganggaran yang digunakan dalam penyusunan RKA-KL Ditjen Sumber Daya Air adalah informasi Kinerja yang telah disetujui oleh mitra kerja Kementerian/Lembaga di Kementerian Keuangan dan Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan telah ditetapkan pada proses penelaahan Renja K/L.

Dalam proses penyusunan RKA-KL, Satker dibawah Ditjen Sumber Daya Air harus memastikan pengalokasian anggaran kegiatan-kegiatan yang dilakukan. Kegiatan merupakan akumulasi dari seluruh biaya yang dibutuhkan untuk menghasilkan keluaran (*output*) kegiatan yang direncanakan. Penyusunan anggaran biaya suatu kegiatan yang tertuang dalam RKA-K/L juga mengacu pada peraturan-peraturan lain yang secara khusus mengatur mengenai bagan akun standar, sumber dana kegiatan, jenis satker yang melaksanakan kegiatan, dan perspektif pengalokasian anggarannya.

Integrasi peraturan dalam pengalokasian anggaran biaya kegiatan dalam penyusunan RKA- K/L Ditjen Sumber Daya Air, Kementerian PUPR diimplementasikan sebagai berikut :

- (i) Penghitungan Alokasi Belanja Pegawai.



Upaya yang dilakukan dalam alokasi belanja pegawai Ditjen Sumber Daya yang lebih realistis dengan kebutuhan, pengalokasian gaji dan tunjangan pegawai dilakukan dengan berbasis data dengan menggunakan program aplikasi Gaji Pokok Pegawai (GPP) Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan, yang dapat menghasilkan informasi aktual mengenai pegawai di seluruh Satker di lingkungan Ditjen Sumber Daya Air dan telah divalidasi oleh Kantor Perbendaharaan Negara.

Namun demikian ditemukan pengalokasian belanja pegawai di Ditjen Sumber Daya Air yang tidak sesuai dengan peraturan pelaksanaannya. Hal ini mencerminkan administrasi kepegawaian yang tidak baik. Tidak sedikit pegawai yang telah dimutasikan ke Kantor Daerah namun masih dialokasikan gajinya di kantor Pusat. Sehingga Belanja pegawai di daerah tidak mencerminkan kebutuhan real belanja pegawai di daerah.

(ii) Pengalokasian Anggaran Pembangunan Bangunan/Gedung Negara

Pengalokasian anggaran untuk pembangunan/renovasi bangunan/gedung negara harus berpedoman pada peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat yang mengatur mengenai pedoman teknis pembangunan bangunan/gedung negara. Satker-satker Ditjen Sumber Daya Air dalam mengusulkan pembangunan/renovasi bangunan/gedung, besaran volume harus melalui persetujuan pejabat eselon I, mengingat saat ini pemerintah menetapkan kebijakan moratorium bagi pembangunan gedung kantor.

Pada beberapa satker daerah Ditjen Sumber Daya Air masih mengalokasikan pembangunan Gedung Kantor karena merupakan kegiatan lanjutan yang tidak termasuk kriteria dalam kebijakan moratorium.

(iii) Penerapan Bagan Akun Standar

Dalam rangka sinkronisasi perencanaan anggaran melalui penyusunan RKA-K/L dan pelaksanaan anggaran dalam penyusunan laporan keuangan dilakukan dengan memakai norma bagan akun standar. Ditjen Sumber Daya Air harus berpedoman Peraturan Menteri Keuangan mengenai akun standar beserta aturan pelaksanaannya. Terdapat dua hal yang harus dipedomani Ditjen Sumber Daya Air dalam penyusunan RKA-KL, yaitu :

- a. Penerapan konsep nilai perolehan (*full costing*) pada jenis belanja. Pada Penyusunan RKA-KL Ditjen Sumber Daya Air, seluruh nilai perolehan barang/jasa dimasukkan sebagai biaya pengadaan barang/jasa dan penggunaan akunnya sesuai dengan peruntukannya.
- b. Penerapan konsep kapitalisasi, yaitu konsep terkait dengan jenis belanja modal dimana untuk mengetahui suatu jenis belanja termasuk kategori belanja modal atau tidak, perlu diketahui definisi aset tetap atau aset lainnya dan kriteria kapitalisasi aset tetap. Aset tetap mempunyai ciri-ciri, berwujud, akan menambah

asset pemerintah, mempunyai masa manfaat lebih dari 1 tahun, dan nilai material (diatas nilai kapitalisasi).

Berdasarkan ciri-ciri tersebut, dapat disimpulkan bahwa suatu belanja pada RKA-KL Ditjen Sumber Daya Air dapat dikategorikan sebagai belanja modal jika : (i) pengeluaran/belanja yang mengakibatkan adanya perolehan aset tetap atau aset tetap lainnya yang menambah aset pemerintah (ii) pengeluaran/belanja melebihi minimal kapitalisasi aset tetap atau aset tetap lainnya yang telah ditetapkan pemerintah, dan (iii) perolehan aset tetap dimaksudkan untuk dipakai dalam operasional pemerintah, bukan untuk dijual atau diserahkan ke masyarakat.

Sedangkan konsep harga perolehan ditetapkan bahwa seluruh pengeluaran yang mengakibatkan tersedianya sampai aset siap pakai dikategorikan ke dalam belanja modal. Disamping itu belanja untuk pengeluaran-pengeluaran sesudah aset tetap atau aset tetap lainnya siap pakai dapat dimasukkan sebagai belanja modal, termasuk belanja untuk pengeluaran-pengeluaran sesudah perolehan aset tetap dan aset tetap lainnya, jika memenuhi persyaratan bahwa pengeluaran tersebut mengakibatkan bertambahnya masa manfaat, kapasitas, kualitas dan volume aset yang dimiliki. Termasuk pengeluaran untuk gedung yang nilai perbaikannya lebih dari 2 % dari nilai aset berdasarkan perhitungan dari Direktorat Jenderal Cipta Karya, Kementerian Pekerjaan Umum.

Ditjen Sumber Daya Air menerapkan konsep ini untuk kegiatan pembangunan jaringan irigasi yang dilaksanakan secara swakelola, pada ketentuan bagan akun standar diatur sebagai berikut :

- Akun belanja modal irigasi untuk mencatat perolehan irigasi sampai siap pakai meliputi biaya perolehan atau biaya konstruksi dan biaya-biaya lain yang dikeluarkan sampai jaringan irigasi tersebut siap pakai
- Akun belanja modal bahan baku irigasi, yang digunakan untuk mencatat pengadaan bahan baku irigasi pada saat pengadaan irigasi secara swakelola.
- Akun belanja modal upah tenaga kerja dan honor pengelola teknis irigasi digunakan untuk mencatat pembayaran upah tenaga kerja dan honor pengelola teknis secara swakelola.
- Akun Belanja Modal Sewa Peralatan Irigasi digunakan untuk mencatat pembayaran sewa ruangan, sewa mobil dan biaya lainnya pada saat pengadaan irigasi secara swakelola.
- Akun Belanja Modal Perencanaan dan Pengawasan digunakan untuk mencatat pembayaran biaya perencanaan dan pengawasan pada saat pengadaan irigasi secara swakelola.
- Akun Belanja Modal Perijinan Irigasi digunakan untuk mencatat pembayaran biaya perizinan yang diperlukan pada saat pengadaan irigasi dilakukan secara swakelola.

- Belanja Modal Pengosongan dan Pembongkaran Bangunan Lama Irigasi digunakan untuk mencatat pembayaran biaya pengosongan dan pembakaran bangunan lama.
- Belanja Modal Perjalanan Irigasi digunakan untuk mencatat pembayaran biaya perjalanan secara swakelola.

Ditjen Sumber Daya Air dalam menyusun RKA-KL harus berpedoman pada kaidah bagan akun standar sebagaimana tersebut diatas. Ketika penyelenggaraan pembangunan jaringan irigasi secara kontraktual maka biaya perolehannya seharusnya mempunyai struktur biaya kegiatan yang dikontraktualkan dan biaya penunjang berupa biaya administrasi untuk penyelenggaraan lelang. Jika masih dialokasikan kegiatan untuk perjalanan modal dan bahan jaringan maka harus dicermati lagi apakah tidak terjadi sebagian kegiatan pengadaan jaringan irigasi tersebut dibiayai pada komponen utama dan di biayai juga pada komponen penunjangnya.

(iv) Metode (cara) Pengalokasian Anggaran pengadaan Barang/Jasa

Rencana Kerja dan Anggaran sesungguhnya juga merupakan informasi penyajian kegiatan yang dilakukan oleh Kementerian Lembaga. Terdapat 2 metode penyajian informasi terkait cara pelaksanaan kegiatan, yaitu Swakelola dan Kontraktual.

- a. Swakelola, merupakan kegiatan pengadaan barang/jasa dimana pekerjaannya direncanakan, dikerjakan sendiri dan/atau diawasi oleh Kementerian Lembaga sebagai penanggung jawab anggaran,

instansi pemerintah lain dan/atau kelompok masyarakat. Ditjen Sumber Daya Air dapat dikategorikan institusi yang mampu melakukan pekerjaan kompleks dibidang infrastruktur sumber daya air secara swakelola. Disamping itu, kegiatan-kegiatan yang bertujuan memanfaatkan kemampuan teknis sumber daya manusia. Ditjen Sumber Daya Air juga melaksanakan secara swakelola kegiatan yang dilihat dari sisi besaran, sifat, lokasi, pembiayaanya tidak diminati oleh penyedia barang/jasa seperti manajemen pengelolaan jaringan irigasi.

- b. Kontraktual, pengalokasian kegiatan pengadaan barang/jasa secara kontrak adalah amanat Peraturan Presiden tentang pengadaan barang/jasa pemerintah, dalam rangka melaksanakan prinsip *good governnce* dan *clean government*. Ditjen Sumber Daya Air harus menerapkan prinsip prinsip akuntabilitas dan pengelolaan SDM secara efisien, tidak memihak dan menjamin terjadinya interaksi sosial dan ekonomi antara pemerintah dan stakeholder dan pengadaan barang/jasa untuk kebutuhan pemerintah.

Pengalokasian anggaran atau pencatuman dalam RKA-KL harus menjelaskan bahwa pengadaan barang/jasa dilakukan dengan cara kontraktual ataupun swakelola. Pada beberapa satker Ditjen Sumber Daya Air, terdapat satu kegiatan yang dilakukan baik secara kontraktual ataupun swakelola, hal ini menyebabkan terdapat potensi duplikasi pembiayaan kegiatan. Dimungkinkan pelaksanaan kegiatan dilakukan

dengan kontraktual dan swakelola namun harus dapat dipastikan tidak terdapat duplikasi pembiayaan dan terdapat efisiensi atau penghematan.

(v) Pengalokasian Kontrak Tahun Jamak.

Kontrak Pengadaan Barang/Jasa yang membebani lebih dari 1 (satu) tahun anggaran. Ditjen Sumber Daya Air umumnya melakukan Pekerjaan Kontrak Tahun Jamak pada kegiatan Pembangunan Bendungan, Pembangunan Jaringan Irigasi dan Pembangunan Bangunan Pengaman Pantai. Pelaksanannya setelah mendapat persetujuan Kontrak Tahun Jamak dari Menteri Keuangan. Pengalokasian kegiatan secara kontraktual juga harus dinyatakan oleh Kementerian PUPR sebagai prioritas yang disediakan dalam penyusunan RKA-KL Ditjen Sumber Daya Air.

(vi) Pengalokasian Anggaran dengan Sumber Dana Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri.

Pengalokasian anggaran kegiatan yang bersumber dana dari pinjaman dan hibah luar negeri pada Ditjen Sumber Daya Air harus memperhatikan:

- a. Pencantuman dana pendamping yang bersumber dari luar APBN, antara lain APBD, anggaran BUMN atau dari kontribusi masyarakat, dengan didukung dokumen yang sah dari pemberi dana pendamping.

- b. Kegiatan yang belum terselesaikan dalam tahun anggaran yang bersangkutan dan dilanjutkan pada tahun berikutnya maka penyediaan dana PHLN dan pendampingnya menjadi prioritas.
- c. Pemanfaatan Pinjaman Luar Negeri dialokasikan dalam beberapa tahun anggaran, penyediaan pagu pinjaman dan dana pendampingnya menjadi prioritas. Ditjen Sumber Daya Air harus membuat *Work Annual Plan* yang disetujui lender yang dapat digunakan melakukan revisi percepatan tahun berjalan.
- d. Untuk menghindari terjadinya penolakan oleh lender pada saat pengajuan aplikasi PHLN dalam mengalokasikan PHLN pada RKA-K/L harus memperhatikan *closing date, fully paid/fully disbursement* sisa pagu pinjaman, kategori dan prosentase/porsi pembiayaan atas kegiatan-kegiatan yang dibiayai dengan PHLN.

Dalam penelitian terhadap kegiatan kegiatan yang bersumber dari Pinjaman Luar Negeri, pada RKA-KL Ditjen Sumber Daya Air masih ditemukan penarikan pinjaman yang tidak diakui oleh lender. Sehingga Ditjen Sumber Daya Air harus menyediakan penggantian dana yang bersumber dana rupiah atau APBN. Disamping itu, perencanaan penarikan pinjaman Luar negeri belum dikelola dengan optimal mengingat perencanaan kegiatan yang akan dilakukan seringkali tidak dapat direalisasikan tepat waktu. Hal ini terbukti masih terdapat revisi yang diajukan kepada Direktorat Jenderal Anggaran terkait dengan



*drop loan* atau pengurangan pagu anggaran yang berasal dari Pinjaman/Hibah Luar Negeri.

**2) Hal hal yang harus diperhatikan dalam pengalokasian anggaran dalam RKA-KL Ditjen Sumber Daya Air.**

Merujuk pedoman dan Penyusunan RKA-K/L, penyusunan RKA-KL Ditjen Sumber Daya Air terdapat dua hal yang harus diperhatikan, yaitu :

1. Hal-hal yang harus dialokasikan dalam RKA-K/L. meliputi ;
  - a. Kebutuhan anggaran untuk kebutuhan operasional satker yang sifatnya mendasar, yaitu untuk pembayaran gaji dan tunjangan serta untuk operasional dan pemeliharaan kantor.
  - b. Kebutuhan anggaran dalam rangka memenuhi tugas dan fungsi satker.
  - c. Kebutuhan dana pendamping untuk kegiatan kegiatan yang anggarannya bersumber dari pinjaman dan hibah luar negeri.
  - d. Kebutuhan anggaran untuk kegiatan lanjutan yang bersifat tahun jamak.
  - e. Program dan kegiatan yang mendukung pencapaian prioritas pembangunan nasional, prioritas pembangunan daerah yang tercantum dalam RKP.
  - f. Penyediaan dana untuk mendukung pelaksanaan program/kegiatan yang sesuai dengan peraturan perundangan-perundangan.

Terkait dengan hal-hal tersebut diatas Ditjen Sumber Daya Air harus memperhatikan alokasinya dalam RKA-KL, terutama kebutuhan yang

sifatnya mendasar. Ditjen Sumber Daya Air harus memastikan kebutuhan dasar tersebut, demikian pula terhadap kebutuhan alokasi dana kontrak tahun jamak yang apabila tidak dialokasikan menyebabkan penundaan penyelesaian yang berdampak pada *en-efisiensi* anggaran.

Dari hasil penelitian RKA-KL Ditjen Sumber Daya Air masih terdapat kelebihan alokasi belanja operasional yang bersifat mendasar yaitu operasional dan pemeliharaan kantor yang berlebih, meskipun disisi lain untuk belanja pegawai belum dilakukan alokasi anggaran secara cermat sehingga masih terdapat kekurangan belanja pegawai. Artinya masih terdapat ketidakpatuhan dalam kaidah dan ketentuan yang harusnya ditaati dalam penyusunan RKA-KL Ditjen Sumber Daya Air.

2. Hal-hal yang dibatasi untuk dialokasikan dalam RKA-KL Ditjen Sumber Daya Air, yaitu :
  - a. Penyelenggaraan rapat, rapat dinas, seminar, pertemuan, lokakarya, peresmian kantor/proyek dan sejenisnya.
  - b. Pembangunan gedung baru yang sifatnya tidak langsung menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi satker, seperti: mess, wisma, rumah dinas/rumah jabatan, gedung pertemuan.
  - c. Pengadaan kendaraan bermotor, kecuali kendaraan fungsional seperti: ambulans untuk rumah sakit, *cell wagon* untuk rumah tahanan, kendaraan roda untuk petugas lapangan, kendaraan untuk satker baru yang telah mendapat ketetapan/persetujuan Menteri Pendayagunaan Aparatur dan Reformasi Birokrasi dan/atau

peraturan perundangan pembentukkan satker tersebut. Pengadaan dapat dilakukan secara bertahap sesuai dana yang tersedia. Sedangkan penggantian kendaraan dinas yang secara teknis tidak dapat dimanfaatkan lagi atau yang memerlukan biaya pemeliharaan tinggi, dapat dilakukan penggantian kendaraan untuk jenis yang sama.

Dalam RKA-KL Ditjen Sumber Daya Air terkait dengan hal-hal yang dibatasi, seperti penyelenggaraan rapat rapat dinas, seminar, pertemuan, lokakarya, peresmian kantor/proyek dan sejenisnya, masih dialokasikan namun dibatasi pelaksanaannya dan dipilih yang benar-benar perlu/*urgent*. Ditjen Sumber Daya Air juga masih mengalokasikan pembangunan gedung, namun merupakan lanjutan pembangunan gedung sehingga kalo tidak dialokasikan justru menyebabkan kerugian dan tidak mempunyai manfaat. Sedangkan untuk pengadaan kendaraan bermotor Ditjen Sumber Daya Air hanya diperuntukan penggantian kendaraan bermotor untuk kendaraan operasional yang telah dihapuskan.

### **C. Analisis Implementasi *Value for Money* dalam Rencana Kerja dan Anggaran Ditjen Sumber Daya Air.**

Konsep *value for money* dalam belanja publik adalah bagaimana mengoptimalkan kombinasi dari kualitas (*fitness for purpose*) dan biaya (*whole-life cost*) untuk memenuhi kebutuhan atau pelayanan kepada masyarakat yang harus dapat diuji dengan menggunakan perspektif ekonomi, efisiensi dan efektifitas.

Pengeluaran/belanja publik adalah biaya yang dikeluarkan untuk melaksanakan kebutuhan/pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, pelaksanaan pelayanan/kebutuhan masyarakat yang dibiayai dalam RKA-KL Ditjen Sumber Daya Air memerlukan indikator kinerja yang meliputi indikator *input*, *out-put* dan *out-come*. Setelah indikator tersebut ditetapkan, baru organisasi dapat melakukan pengukuran ekonomi, efisiensi, dan efektifitas terhadap kegiatan kegiatan dalam pencapaian kinerja.

Berkaitan dengan hal tersebut diatas, Implementasi *value for money* dalam RKA-KL Ditjen Sumber Daya mempunyai dua bagian utama, yaitu tahapan perencanaan kinerja dan tahapan pengukuran kinerja. Hal ini sejalan dengan prinsip-prinsip dalam *New Public Management* (NPM), dimana NPM berfokus pada perencanaan kinerja dan penilaian kinerja.

### **1. Perencanaan Kinerja**

Perencanaan kinerja merupakan proses manajerial organisasi yang terdiri empat tahap, yaitu: (i) penentuan misi, visi, dan tujuan (*goal*), serta strategi (ii) Implementasi misi, visi dan tujuan (*goal*) serta strategi kedalam sasaran, inisiatif indikator kinerja dan target kinerja (iii) penetapan program dan kegiatan (iv) penyusunan Anggaran. (Mahmudi, 2005)

Analisis *Value for Money* merupakan proses pengelolaan manajemen keuangan publik yang komprehensif. Diawali pada, tahapan perencanaan kinerja yang merupakan proses mengimplementasikan misi dan visi. Visi dan Misi Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat yang diterjemahkan dalam Rencana Kerja berupa sasaran program, sasaran kegiatan dan keluaran/*output* serta

indikator-indikatornya. Implementasi visi dan misi dalam penentuan program Ditjen Sumber Daya Air mengacu pada perencanaan nasional yang dilakukan oleh Ditjen Sumber daya Air dan Bapenas yang dituangkan dalam dokumen Restra Kementerian PUPR. Program inilah yang memberikan arah serta pedoman apa saja yang harus dilakukan untuk pencapaian tujuan. Hal ini sesuai dengan tahapan dalam dokumen perencanaan yang digunakan sebagai acuan dalam informasi Kinerja dalam Rencana Kerja dan Anggaran baik berupa penetapan sasaran maupun target Kinerja Direktorat Jenderal Sumber Daya Air.

Langkah berikutnya adalah penjabaran kedalam strategi pencapaian target kinerja yang diimplementasikan kedalam kegiatan dan aktivitas yang dibiayai pada Rencana Kerja dan Anggaran Ditjen Sumber Daya Air. Artinya setelah penentuan visi, misi dan tujuan organisasi serta program perlu strategi yang dapat diimplementasikan dalam bentuk-bentuk aktivitas dalam pencapaian output sebagai indikatornya.

Perencanaan Kinerja yang tertuang dalam dokumen perencanaan Ditjen Sumber Daya Air telah dirumuskan dalam strategi pencapaian kinerja sebagaimana tertuang dalam Renstra Strategis Kementerian PUPR. Langkah penentuan program Ditjen Sumber Daya Air ini mengacu pada perencanaan nasional yang dilakukan oleh Ditjen Sumber daya Air dan Bapenas yang dituangkan dalam dokumen Restra Kementerian PUPR.

Penetapan Sasaran Program dan Indikatornya Kinerja tersebut digunakan dalam penyusunan Informasi Kinerja pada RKA-KL, sehingga efisiensi dan efektifitas alokasi anggaran dalam pencapaian kinerja dapat ditelusuri. Adapun

sasaran dan indikator kinerja Ditjen Sumber Daya Air, yang telah ditetapkan sebagaimana tertuang dalam Renstra Kementerian PUPR, seperti tabel dibawah ini;

Tabel 4.9

Sasaran	Indikator Kinerja
1. Meningkatnya Layanan Sarana dan Prasarana Penyediaan Air Baku	1. Peningkatan debit layanan sarana dan prasarana penyediaan air baku. 2. Pengembalian fungsi dan debit layanan sarana dan prasarana penyediaan air baku. 3. Terjaganya fungsi dan debit layanan sarana dan prasarana penyediaan air baku
2. Meningkatnya kapasitas Tampung sumber sumber air	1. Peningkatan kapasitas tampung air 2. Pengembalian fungsi dan tampung sumber air 3. Terjaganya kapasitas tampung air
3. Meningkatnya kapasitas pengendalian daya rusak air	1. Peningkatan luas kawasan yang terlindungi daya rusak air
4. Meningkatnya keterpaduan tata kelola pengelolaan SDA	1. Peningkatan indeks RBO (indeks)
5. Meningkatnya upaya konservasi sumber air	2. Peningkatan luas kawasan
6. Meningkatnya kinerja layanan irigasi	1. Meningkatkan kinerja layanan irigasi 2. Pengembalian fungsi dan layanan jaringan irigasi 3. Terjaganya fungsi dan layanan jaringan irigasi 4. Persentase daerah irigasi yang dialiri oleh bendungan
7. Meningkatnya potensi energi dari sumber sumber air	1. Peningkatan potensi sumber air.

Berdasarkan indikator kinerja tersebut disusunlah Rencana Kerja dan Anggaran (RKA-K/L) Ditjen Sumber Daya Air yang menjelaskan kegiatan dan aktifitas dalam pencapaian tujuan dengan menghasilkan output yang terdiri dari Oupput prioritas dan pendukung. Output prioritas terdiri dari : (i) output ketahanan pangan, yaitu: jaringan irigasi, bendungan, embung dan jaringan irigasi yang direhabilitasi serta embung yang direhabilitasi (ii) output air baku, yaitu: sumur air tanah untuk air baku yang dibangun, embung penyediaan air baku dan unit air baku (iii) Output Sarana dan Prasarana Kebencanaan, yaitu: sarana dan prasarana

pengendali banjir dan pengaman pantai (iv) output pendukung lainnya, yaitu ; output supporting organisasi dan administrasi perkantoran.

## **2. Pengukuran *Value for Money* terhadap Kinerja Ditjen Sumber Daya Air.**

Konsep *Value for money* menghendaki Ditjen Sumber Daya Air dapat memenuhi prinsip efisiensi dan efektivitas secara bersama-sama dalam Rencana Kerja dan Anggarannya. Dengan pengertian lain, konsep *value for money* mengharuskan Rencana Kerja dan Anggaran yang ditetapkan, dapat menghasilkan output dengan biaya yang lebih rendah dan efektifitas yang tinggi. Sesungguhnya konsep pengukuran kinerja berdasarkan *Value for Money* pada RKA-KL Ditjen Sumber Daya Air dapat dilakukan pada berbagai tingkat dalam struktur RKA-KL. Seperti yang telah dijelaskan bahwa struktur RKA-KL terdiri dari atas Program, Kegiatan, Output, Sub-output, Komponen dan Detil.

Oleh karena itu, tujuan pelaksanaan evaluasi dengan *value for money* adalah review kegiatan yang dilaksanakan dalam perspektif, yakni: (i) ekonomi, hemat cermat dalam pengadaan dan alokasi sumber daya (ii) efisiensi, berdaya guna dalam penggunaan sumber daya dan (iii) efektivitas, berhasil guna dalam arti mencapai tujuan dan sasaran.

### **a. Analisis Ekonomi, Efisiensi dan Efektifitas**

Rencana Kerja dan Anggaran Ditjen Sumber Daya Air mencerminkan penggunaan sumber daya dalam melaksanakan tugas dan fungsi Ditjen Sumber Daya Air. Dalam perspektif ekonomi, input primer sebagai sumber daya keuangan yang digunakan untuk mengkonversi menjadi input sekunder seperti tenaga kerja, bahan, infrastruktur dan barang modal harus diperoleh dengan biaya yang paling

hemat. Ditjen Sumber Daya Air harus memastikan penggunaan sumber daya dalam kegiatan yang dianggarkan dalam RKA-KL dengan harga hemat namun memperoleh sumberdaya input yang berkualitas.

Konsep pengukuran ekonomi dalam RKA-KL Ditjen Sumber Daya Air, secara matematis dapat digambarkan sebagai perbandingan input dengan harga perolehan input tersebut. Oleh karena itu, pengukuran ekonomi RKA-K/L Ditjen Sumber Daya Air dikaitkan dengan penggunaan sumber daya untuk menghasilkan out prioritas dan output pendukung didalam pencapaian kinerja Ditjen Sumber Daya Air. Masing-masing proses aktifitas untuk menghasilkan output tersebut dianalisis apakah dilaksanakan secara ekonomis dalam penggunaan sumber daya. Pengukuran ekonomi yang dimaksudkan adalah pengukuran sumber daya yang digunakan dalam proses menghasilkan output prioritas Ditjen Sumber Daya Air

Dalam praktek penyusunan RKA-KL telah diatur standart biaya masukan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan yang harus menjadi acuan dalam penyusunan anggaran biaya pada kegiatan kegiatan yang dilaksanakan dalam pencapaian output. Standar biaya ini disusun berdasarkan hasil survey dari harga-harga yang dilakukan dan ditetapkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS).

Dari penelitian terhadap proses penganggaran kegiatan yang menghasilkan output pada RKA-KL Ditjen Sumber Daya Air ditemukan penggunaan sumber daya yang belum ekonomis. Artinya dalam proses perolehannya tidak menggunakan standart biaya masukan, disamping itu tidak dikaitkan dengan jumlah output yang dihasilkan. Contohnya adalah dalam aktivitas pelaksanaan pembangunan irigasi, terdapat penggunaan tenaga konsultan perencana dan pengawas yang sebenarnya



dapat dilakukan sendiri dari tenaga fungsional ahli irigasi. Hal ini menjelaskan bahwa pilihan perolehan sumber daya input yang lebih murah dan berkualitas dapat dilakukan.

Ukuran ekonomi juga mengindikasikan alokasi penggunaan sumber daya dibawah alokasi anggaran yang menunjukkan adanya penghematan sedangkan penggunaan sumber daya melebihi anggaran menunjukkan adanya pemborosan. Maka kebijakan penghematan anggaran yaitu belanja barang yang dilaksanakan pemerintah untuk digunakan kegiatan-kegiatan yang lebih produktif mengindikasikan masih terdapat potensi ekonomis dalam alokasi anggaran yang digunakan dalam mengalokasikan penggunaan sumber daya.

Hal ini dapat ditelusuri juga dari persentase antara komponen utama dan komponen pendukung dalam mencapai sasaran. Pencapaian target pada output prioritas Ditjen Sumber Daya Air umumnya sudah baik dimana alokasi komponen pendukung berkisar antara 4% sampai dengan 7% dan komponen kegiatan utama sebesar 96% sampai dengan 93%. Dengan demikian dapat dikatakan dari sisi perbandingan alokasi antara kedua komponen tersebut tidak mengindikasikan adanya inefisiensi.

Berdasarkan hasil identifikasi komponen biaya utama dan biaya pendukung pada alokasi output-output prioritas pada RKAKL Ditjen Sumber Daya Air, dapat disimpulkan bahwa mayoritas alokasi ke dalam komponen biaya utama sesuai dengan karakteristik pengadaan sarana prasarana fisik yang dialokasikan ke dalam belanja modal dengan nominal yang signifikan dibandingkan dengan alokasi Belanja Barang yang mendukung pengadaan sarana prasarana tersebut.

Di bawah ini, tabel yang menjelaskan perbandingan antara alokasi anggaran dan realisasi pada 17 kegiatan RKA-KL Ditjen Sumber Daya Air, berdasarkan keluaran/output yang dihasilkan:

Tabel 4.10

## Alokasi Anggaran dan Realisasi Per Output (Keluaran)

	ALOKASI ANGGARAN								
	TA 2015			TA 2016			TA 2017		
	Pagu	Realisasi	%	Pagu	Realisasi	%	Pagu	Realisasi	%
<b>Jumlah Total</b>	<b>31,101,849,793</b>	<b>28,458,371,200</b>	<b>92%</b>	<b>28,259,747,997</b>	<b>24,609,260,364</b>	<b>87%</b>	<b>33,267,631,172</b>	<b>29,552,616,293</b>	<b>89%</b>
<b>1. Output Prioritas/Utama</b>	<b>23,649,458,173</b>	<b>22,210,537,476</b>	<b>94%</b>	<b>20,374,684,876</b>	<b>17,454,820,784</b>	<b>86%</b>	<b>22,271,893,008</b>	<b>19,563,379,833</b>	<b>88%</b>
<b>A. Ketahanan Pangan :</b>	<b>13,845,628,598</b>	<b>12,694,533,291</b>	<b>92%</b>	<b>12,709,817,156</b>	<b>10,544,430,913</b>	<b>83%</b>	<b>15,378,299,698</b>	<b>13,537,333,922</b>	<b>88%</b>
- Jaringan Irigasi yang Dibangun	4,607,945,690	4,311,158,452	94%	2,822,263,778	2,198,037,334	78%	3,204,924,559	2,626,717,134	82%
- Bendungan yang Dibangun	5,024,009,396	4,296,776,524	86%	5,336,834,138	4,160,203,754	78%	5,574,466,031	4,792,442,335	86%
- Embung yang Dibangun	767,875,266	742,222,410	97%	1,247,412,561	1,213,622,868	97%	1,686,815,959	1,519,439,130	90%
- Jaringan Irigasi yang Direhabilitasi	3,154,325,898	3,095,408,124	98%	2,853,126,120	2,595,809,343	91%	4,459,384,936	4,263,725,081	96%
- Bendungan yang Direhabilitasi	133,292,173	93,003,879	70%	230,915,441	169,917,233	74%	277,000,000	164,142,403	59%
- Embung yang Direhabilitasi	158,180,175	155,963,902	99%	219,265,118	206,840,381	94%	175,708,213	170,867,839	97%
<b>B. Air Baku :</b>	<b>2,322,455,832</b>	<b>2,257,001,907</b>	<b>97%</b>	<b>2,234,807,990</b>	<b>2,177,368,610</b>	<b>97%</b>	<b>1,822,471,503</b>	<b>1,669,907,459</b>	<b>92%</b>
- Sumur Air Tanah untuk Air Baku yang Dibangun	15,219,894	13,607,061	89%	246,495,999	244,068,753	99%	154,612,828	153,045,629	99%
- Embung yang Dibangun	-	-	-	250,990,759	241,341,249	97%	197,656,526	177,820,867	90%
- Unit Air Baku yang Dibangun	2,307,235,938	2,243,394,846	97%	1,737,321,232	1,691,958,608	97%	1,470,202,149	1,339,040,963	91%
<b>C. Sarana dan Prasarana Kebencanaan</b>	<b>7,481,373,743</b>	<b>7,259,002,278</b>	<b>97%</b>	<b>5,430,059,730</b>	<b>4,733,021,261</b>	<b>87%</b>	<b>5,071,121,807</b>	<b>4,356,138,452</b>	<b>86%</b>
- Sarana dan Prasarana Pengendali Banjir yang Dibangun	5,768,251,260	5,592,387,129	97%	4,421,849,314	3,821,086,151	86%	4,099,583,006	3,428,951,159	84%
- Pengaman Pantai yang Dibangun	1,713,122,483	1,666,615,149	97%	1,008,210,416	911,935,110	90%	971,538,801	927,187,293	95%
<b>2. Output Lainnya</b>	<b>7,452,391,620</b>	<b>6,247,833,724</b>	<b>84%</b>	<b>7,885,063,121</b>	<b>7,154,439,580</b>	<b>91%</b>	<b>10,995,738,164</b>	<b>9,989,236,460</b>	<b>91%</b>

Sumber : Diolah dari data base SPAN Kementerian Keuangan

Realisasi Anggaran dari kegiatan di dalam pencapaian output prioritas/utama Ditjen Sumber Daya Air rata-rata mempunyai realisasi antara 80% sampai dengan 90 %. Realisasi anggaran ini menghasilkan output prioritas pada tahun 2015 mencapai 92 % dari pagu yang dialokasikan, pada tahun 2016 terealisasi sebesar 87 % hal ini terkait dengan kebijakan penghematan pengeluaran pemerintah dan pada tahun 2017 terealisasi 88 %. Artinya masih terdapat alokasi anggaran yang direncanakan namun tidak direalisasikan.

Permasalahan dalam perencanaan penganggaran yang sering terjadi adalah adanya kendala pelaksanaan DIPA pada awal tahun anggaran (bulan

Januari) meskipun DIPA telah ditetapkan di bulan Desember tahun sebelum kondisi ini berdampak pada realisasi anggaran yang tidak maksimal dan cenderung terjadi penumpukan realisasi pada akhir tahun, sehingga realisasi anggaran tidak optimal dalam penggunaan/pemanfaatannya dalam mendukung sasaran pembangunan.

Disamping itu, rendahnya realisasi anggaran pada alokasi untuk pembangunan bendungan yang termasuk pada output prioritas ketahanan pangan, memberikan kontribusi rendahnya penyerapan Ditjen Sumber daya Air, hal ini terkait dengan permasalahan dan kompleksnya pelaksanaan pembangunan bendungan. Umumnya pembangunan bendungan terkendala dengan pembebasan lahan dan perubahan desain bendungan. Kedua hal ini menyebabkan pembengkakan kebutuhan dana dan tertundanya pelaksanaan pembangunan. Sehingga dalam pelaksanaan pembangunan fisiknya terkendala dengan pengalokasian anggarannya.

Rata-rata penyerapan anggaran untuk pembangunan bendungan baru dalam kurun waktu 2015 sampai dengan 2017 hanya 45,2 %. Hal ini disebabkan antara lain beberapa paket pekerjaan pengajuan *multiyears contract* diakhir tahun sehingga tidak bisa melaksanakan pekerjaan fisik dan beberapa paket pekerjaan ditunda pelaksanaannya ke tahun anggaran berikutnya. Sementara, realisasi untuk pembangunan bendungan dalam tahap pelaksanaan (*on going*) rata-rata hanya 84 %. Alokasi anggaran untuk pekerjaan bendungan dilaksanakan secara *multiyear contract* sehingga sisa alokasi anggaran tidak bisa dimanfaatkan atau digeser untuk pekerjaan lain. Faktor ini menjadi salah satu penyebab rendahnya penyerapan

realisasi anggaran untuk pembangunan bendungan karena dalam pelaksanaan pembangunan bendungan sering mengalami kendala (constraint) terkait realisasi pembangunan fisik.

#### **b. Analisis Capaian Kinerja Tahun 2015-2017**

Pelaksanaan program pengelolaan sumber daya air tahun 2017 merupakan pelaksanaan tahun ketiga Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 dan Renstra Ditjen Sumber Daya Air 2015-2019. Secara umum kinerja sumber daya air memperlihatkan hasil yang menggembirakan, namun diakui masih terdapat target-target sasaran program yang belum dicapai.

Efisiensi alokasi dan efisiensi teknis atau manajerial harus dapat menjadi nilai yang dapat diukur dalam pencapaian kinerja. Efisiensi alokasi terkait dengan kemampuan mendayagunakan sumber daya input pada tingkat kapasitas optimal. Efisiensi teknis terkait dengan kemampuan mendayagunakan sumber daya input pada tingkat output tertentu, di mana kedua efisiensi tersebut merupakan alat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat apabila dilaksanakan atas pertimbangan keadilan dan keberpihakan terhadap rakyat (Mardiasmo, 2009).

Secara nasional, output yang dihasilkan akan menambah dukungan terhadap meningkatnya dukungan untuk ketahanan air nasional dan meningkatnyadukungan untuk kedaulatan pangan dan energi, dimana muaranya adalah mendukung Program NAWACITA. Perkembangan Capaian Kinerja dari alokasi anggaran pada tahun 2015-2017 yang telah dilaksanakan Ditjen Sumber Daya, dapat dilihat dalam tabel dibawah ini :

Tabel 4.11

EvaDdDDDD

CAPAIAN KINERJA TAHUN 2015-2017														
DITJEN SUMBER DAYA AIR														
No	Sasaran Strategis/program, Indikator kinerja	Satuan	Tb 2015			Tb 2016			Tb 2017			Tb 2015-2017		
			Target	Capaian	Ket	Target	Capaian	Ket	Target	Capaian	Ket	Target	Realisasi	Ket
<b>L. Meningkatnya dukungan untuk Ketahanan air nasional</b>														
<b>1. Meningkatnya Layanan Sarana dan Pemasaran Penyediaan Air Baku</b>														
1	Peningkatan debit layanan sarana dan prasarana penyediaan air baku	M3/detik	8,74	6,97	n	6,27	6,15	n	4,45	4,34	n	19,46	17,46	n
2	Pengembalian fungsi dan debit layanan sarana dan prasarana penyediaan air baku	M3/detik	8,2	7,97	n	0,92	0,92	y	0,72	0,72	y	9,84	9,59	n
3	Terjaganya fungsi dan debit layanan sarana dan prasarana penyediaan air	M3/detik	69,64	69,64	y	60,92	60,92	y	60,15	87,66	y	69,64	89,21	y
<b>2. Meningkatnya kapasitas tampung sumber sumber air</b>														
1	Peningkatan kapasitas tampung air	Jt m <sup>3</sup>	1.024,59	1.012	n	52,87	16,73	n	16,73	18,6	y	69,64	89,21	y
2	Pengembalian fungsi dan tampung sumber air	Jt m <sup>3</sup>	377	377	y	6,23	4,3	y	6,36	5,44	n	389,59	386,74	n
3	Terjaganya kapasitas tampung air	Jt m <sup>3</sup>	12.679	12.679	y	3,432	4,673	y	4.392,69	10.211	y	12.679	12.679	y
<b>3. Meningkatnya kapasitas pengendalian daya rusak air</b>														
1	Peningkatan luas kawasan yang terlindungi daya rusak air	Ha	10.903	20.343,5	y	16.918,85	16.083,11	n	19.971,07	14.912,94	n	47.792,92	51.339,55	y
<b>4. Meningkatnya ketepatan tata kelola pengelolaan SDA</b>														
1	Peningkatan indeks RBO (moleks)	Indeks	2,24	2,25	y	2,48	2,57	y	2,75	2,84	y	7,37	7,66	y
<b>5. Meningkatnya upaya konservasi sumber air</b>														
1	Peningkatan persentase kawasan/lokasi yang dikonservasi pada kawasan prioritas	%	20	20	y	20	20	y	20	20	y	60	60	y
<b>L. Meningkatnya dukungan Kedaulatan Pangan dan Ketahanan Energi</b>														
<b>6. Meningkatnya kinerja layanan irigasi</b>														
1	Meningkatkan kinerja layanan irigasi	ha	182.017	155.382	n	52.519	2.519	y	78.876,3	63.248	n	313.412,81	271.149	n
2	Pengembalian fungsi dan layanan jaringan irigasi	ha	480.534	491.901	y	288.496	291.171	y	327.164	266.143	n	1.096.194	1.049.215	n
3	Terjaganya fungsi dan layanan jaringan irigasi	ha	3.581.530	3.581.530	y	3.261.530	3.265.230	y	3.372.594	3.216.385	n	10.215.345	10.063.645	n
4	Persentase daerah irigasi yang dilistri oleh bendungan	%	11	11	y	12	12	y	12	12	y	12	12	y
<b>7. Meningkatnya potensi energi dari sumber sumber air</b>														
1	Peningkatan potensi sumber air	MW	113,19	111,84	n	0	0	n	0	0,2	y	113,19	112,04	n

n = tidak tercapai  
y = tercapai

Sumber : Lakip Ditjen SDA, PUPR thn 2015-2017.

Capaian kinerja yang masih dibawah target terus dilakukan evaluasi dan *action plan* yang relevan. Diharapkan output dan outcome yang dihasilkan akan dapat meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat dari pemanfaatan suplai air untuk pertanian lahan beririgasi dan meningkatkan akses yang lebih banyak untuk memperoleh air baku bagi pelanggan, serta keamanan lingkungan dari terjadinya bencana banjir

Dari laporan capaian kinerja tersebut, tujuh sasaran strategis yang mempunyai empat belas indikator kinerja Ditjen Sumber Daya Air ternyata tidak memuaskan. Terlihat dari 7 indikator kinerja fisik yang tidak memenuhi target yang

telah ditetapkan, yaitu : Peningkatan debit layanan sarana dan prasarana penyediaan air baku, Pengembalian fungsi dan debit layanan sarana dan prasarana penyediaan air baku, Pengembalian fungsi dan kapasitas tampung sumber air, Peningkatan luas kawasan yang terlindungi dari daya rusak air, Peningkatan layanan jaringan irigasi, Pengembalian fungsi dan layanan jaringan irigasi dan Terjaganya fungsi dan layanan jaringan irigasi.

Hal- hal tersebut, karena permasalahan, kendala dan hambatan-hambatan yang dihadapi meliputi: keterlambatan proses perencanaan dan penyediaan lahan untuk lokasi proyek terutama kegiatan pembangunan bendungan dan jaringan irigasi, kekurangiapan perencanaan teknis terutama kesiapan dokumen *detail design* yang tidak matang, proses administrasi pinjaman luar negeri yang memakan waktu lama, mulai dari proses *Loan Agreement* sampai efektifnya pinjaman luar negeri, adanya penolakan masyarakat atas kegiatan infrastruktur yang akan dibangun, mengingat pengadaan lahan sebagian disediakan oleh pemerintah daerah maka perlu komitmen pemerintah daerah dalam penyediaan lahan yang sudah disepakati.

Artinya pelaksanaan infrastruktur dibidang sumber daya air harus direncanakan dengan baik, karena tanpa perencanaan yang matang implementasinya terkendala dalam eksekusi pelaksanaannya. Perencanaan dan manajemen pelaksanaan kegiatan merupakan syarat mutlak yang harus dipenuhi agar kegiatan infrastruktur sumber daya berjalan dengan baik. Hal ini sesuai dengan Made Arya Wijaya (hasil wawancara informan), proses dalam perencanaan penganggaran yang *complied*, sesuai kaidah dan norma perencanaanya dilakukan

sesuai waktu, sesuai siklus dan pelaksanaan juga dengan *mainframe* yang disusun, maka *value for money* pada akhirnya akan terwujud, karena perencanaan yang baik, kemudian pelaksanaan yang baik ujungnya adalah *value for money*. Jadi, untuk mewujudkan dari proses perencanaannya, proses pelaksanaan sampai dengan pertanggungjawaban yang baik akan menggambarkan nilai uang dari sumber daya yang kita alokasikan sebagai konsep *value for money*.

### c. Ikhtisar Hasil Penelitian RKA Ditjen Sumber Daya Air.

Dari seluruh penjelasan yang telah dijabarkan, peneliti mencoba menyederhanakan hasil penelitian dalam matriks sebagaimana tabel dibawah ini;

Tabel 4.12

No	Variabel Efisiensi dan Efektivitas	Kondisi Saat ini	Seharusnya	Kesimpulan
1	Konsistensi dengan Dokumen Perencanaan	Masih terdapat ketidak selarasan Rencana Kerja dan Anggaran dengan Dokumen Perencanaan. Terdapat kegiatan yang didanai dalam DIPA Ditjen Sumber Daya Air yang ternyata belum sepenuhnya mengacu pada Rencana Kerja Kementerian Lembaga yang merupakan Implementasi dari RKP, Renstra dan RPJMN.	Seluruh Kegiatan yang dianggarkan dalam RKA-KL Ditjen Sumber Daya Air direncanakan dan tertuang dalam Rencana Kerja Menteri PUPR yang merupakan implementasi dari RKP, Renstra KL dan RPJMN.	Terdapat kegiatan yang tidak tertuang dalam Renja-K/L namun dialokasikan dalam RKA-KL.
2	Penerapan Pendekatan Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja, Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah)	Penerapan Pendekatan Penyusunan Terpadu, Berbasis Kinerja dan KPJM sesungguhnya merupakan sistem yang berlaku saat ini dan seharusnya dilakukan dalam penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Ditjen Sumber Daya Air. Hal ini telah di implementasikan, namun demikian masih belum dilaksanakan secara penuh. Dalam penyusunan RKA-KL, alokasi anggaran saat ini masih berpotensi duplikasi anggarannya, karena instrumen-instrumen dalam sistem penganggaran berbasis kinerja, seperti indikator kinerja, standat Biaya dan Evaluasi Kinerja belum disusun dan diterapkan secara penuh, sehingga instrumen sebagai alat untuk mengukur kinerja, satuan biaya sebagai	RKA-K/L yang disusun dengan menerapkan pendekatan penyusunan Anggaran, yaitu terpadu, berbasis kinerja dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah diyakini dapat melahirkan efisiensi dan efektifitas. Penerapan kaidah penganggaran tersebut ; karena alokasi keuangan mempertimbangkan hasil yang diharapkan. Hasil-hasil dapat berupa outcomes dan output yang mendukung pencapaian sasaran, tujuan, misi, dan visi yang telah ditetapkan. Hasil (outcomes) dan manfaat dari kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan dijelaskan dalam tujuan dan sasaran yang dicerminkan dalam target kinerja. Jika	Ditjen Sumber Daya Air harus senantiasa mengevaluasi penyusunan RKA-KL melalui penerapan pendekatan penyusunan anggaran terpadu, berbasis kinerja dan Kerangka pengeluaran Jangka Menengah. Hasil evaluasi ini harus memperoleh informasi tentang penyerapan anggaran, kebutuhan anggaran atas kebijakan yang masih berjalan, serta peningkatan dan penajaman kualitas belanja Ditjen Sumber Daya Air

		<p>acuan perhitungan kebutuhan anggaran dan instrumen penilaian terhadap capaian sasaran kinerja belum mencerminkan fakta-fakta/keadaan sesungguhnya dan yang lebih penting adalah prinsip adanya keterkaitan sumber dana yang dibelanjakan dengan capaian output yang dihasilkan, meskipun telah diupayakan namun masih belum mencerminkan proses yang efisien dan efektif.</p>	<p>terjadi perbedaan antara rencana dan realisasinya, dilakukan pengukuran kinerja dan evaluasi untuk menentukan efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas capaian kinerja program/kegiatan yang dilaksanakan. Selain itu, dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja, setiap instansi pemerintah harus mengembangkan sistem monitoring dan pelaporan kinerja yang merupakan instrumen media komunikasi dan pertanggungjawaban tentang keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan visi dan misi serta menjelaskan kinerja yang dicapai.</p>	
3	Penerapan Klasifikasi Anggaran	<p>Umum Penerapan Klasifikasi Anggaran dalam penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Ditjen Sumber Daya Air telah dipedomani. Kesalahan dalam penerapan umumnya karena perbedaan penafsiran yang dianggap sebagai kesalahan administrasi.</p>	<p>Penerapan klasifikasi anggaran dengan benar memberikan dampak kegiatan dan pencapaian kinerja sesuai dengan perencanaan dan akan mengakibatkan diterimanya pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan oleh aparat pengawas eksternal. Oleh karena itu penerapan harus mengacu klasifikasi yang telah ditetapkan.</p>	<p>Kesalahan penerapan klasifikasi anggaran akan mengakibatkan terhambatnya pelaksanaan kegiatan, kesalahan klasifikasi yang teridentifikasi dalam kegiatan evaluasi ataupun penolakan pembayaran diselesaikan dengan mekanisme revisi anggaran.</p>
4	Implementasi <i>Value for Money</i> dalam RKAKL	<p>Masih ditemukan ketidaksesuaian antara komponen kegiatan dan keluaran serta anggarannya, hal ini untuk memastikan aktivitas yang dilakukan dan yang dibiayai merupakan bagian dari pencapaian keluaran kegiatan. Hal ini karena <i>technical efficiency</i> berupa penentuan informasi kinerja yang relevan dan valid berupa input, output dan outcome yang tertuang dalam dokumen perencanaan dan penganggaran Ditjen Sumber Daya Air belum mencerminkan ukuran dan kinerja yang baik.</p>	<p>Implementasi <i>value for money</i> adalah adanya keharusan dalam pengukuran <i>technical efficiency</i>, yaitu penentuan informasi kinerja yang relevan dan valid berupa <i>input, output dan outcome</i> yang tertuang dalam dokumen perencanaan dan penganggaran. Hal ini memberikan acuan bagi manajemen untuk melakukan perencanaan dan pengukuran kinerja yang dapat digunakan dalam fungsi pengendalian dan pengawasan kebijakan publik yang dicmban oleh Ditjen Sumber Daya Air.</p>	<p>Implementasi <i>Value for money</i> harus mencerminkan penggunaan sumber daya yang ekonomis, efisien dan efektif dalam pencapaian kinerja yang dapat memberikan manfaat. Dimana hasil dan manfaat dari kegiatan yang dilaksanakan Ditjen Sumber Daya Air harus dapat diukur.</p>



## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan pada data primer dan sekunder dalam penelitian ini, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Rencana Kerja dan Anggaran Ditjen Sumber Daya Air Tahun Anggaran 2015-2017 masih belum maksimal dalam pencapaian kinerja. Hal ini disebabkan dalam penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran belum sepenuhnya melalui mekanisme baku dan mematuhi kaidah-kaidah yang telah ditetapkan. disamping itu masih terdapat *overlap* kegiatan dalam penganggaran serta kurang dilaksanakan monitoring dan evaluasi kinerja sebagai *feedback* untuk perbaikan kinerja dan penyerapan anggaran.
2. RKA-KL Ditjen Sumber Daya Air belum sepenuhnya mencerminkan efisiensi dan efektifitas karena masih terdapat beberapa kegiatan yang pengalokasian dananya belum menunjukkan keterkaitan yang jelas antara kondisi yang menjadi target kinerja maupun output yang telah ditetapkan dan masih ditemukan pemborosan dalam pengalokasian sumber daya, meskipun capaian kinerja sasaran strategis Ditjen Sumber Daya Air yang tercermin dalam laporan kinerja Ditjen Sumber Daya Air cukup baik.

#### B. Saran

Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas pada Rencana Kerja dan Anggaran Ditjen Sumber Daya Air, beberapa saran/rekomendasi seyogyanya perlu dilakukan :

1. Bagi Ditjen Sumber Daya Air adalah keharusan memenuhi beberapa kaidah dalam penyusunan dokumen rencana keuangan tahunan, yaitu:
  - a) Adanya informasi sasaran kinerja yang mencakup volume keluaran kegiatan dan indikator kinerja kegiatan yang sejalan dengan Renja K/L maupun RKP;
  - b) Kelayakan anggaran dan pemenuhan ketentuan pengalokasian anggaran yang mencakup:
    - Penerapan standar biaya masukan dan standar biaya keluaran dalam perincian biaya output kegiatan;
    - Rincian biaya tersebut sesuai jenis belanja dan akun;
    - Memperhatikan hal-hal yang dibatasi dalam penganggaran (perjalanan dinas, pembangunan gedung-gedung pemerintahan, atau kegiatan seminar dan rapat-rapat);
    - Ketentuan pengalokasian anggaran untuk kontrak tahun jamak;
  - c) Adanya Evaluasi Kinerja yang merupakan penilaian terhadap capaian sasaran kinerja, konsistensi perencanaan dan implementasi, serta realisasi penyerapan anggaran.
2. Ditjen Sumber Daya Air, dalam hal penyusunan dokumen RKA-K/L harus dilakukan melalui proses berjenjang dari bawah ke atas. Dimulai dari satuan kerja (Satker)/unit eselon II menyusun RKA-K/L pada tingkat unit operasional. Kemudian, RKA-K/L tersebut disampaikan kepada unit eselon I (dalam hal ini Bagian Perencanaan) untuk selanjutnya dihimpun dan diharmonisasi sebagai RKA-K/L unit eselon I. Hal ini untuk menjaga kesesuaian antara komponen

kegiatan dan keluaran serta anggarannya dan untuk memastikan bahwa aktivitas yang dilakukan dan dibiayai merupakan bagian dari pencapaian keluaran kegiatan yang menjadi tugas dan fungsi Ditjen Sumber Daya Air.

3. Ditjen Sumber Daya Air harus senantiasa mengevaluasi penyusunan RKA-KL melalui penerapan pendekatan penyusunan anggaran terpadu, berbasis kinerja dan Kerangka pengeluaran Jangka Menengah. Hasil evaluasi ini harus memperoleh informasi tentang penyerapan anggaran, kebutuhan anggaran atas kebijakan yang masih berjalan serta peningkatan dan penajaman kualitas belanja Ditjen Sumber Daya Air. Mengingat, Implementasi dalam penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran yang dilaksanakan dengan memenuhi mekanisme dan kaidah dalam sistem penganggaran saat ini, diyakini akan memberikan hasil yang maksimal dalam pencapaian kinerja, hal ini sejalan dengan *konsep Value for Money* pada pengalokasian anggaran maupun pelaksanaan implementasi kegiatan dalam pencapaian kinerja.

Sedangkan Implikasi dari penelitian ini berkaitan dengan kontribusi terhadap praktek penyusunan Rencana dan Anggaran Ditjen Sumber Daya, meliputi :

- a. Sistem penganggaran harus dipahami secara baik dan benar oleh pengelola manajemen organisasi/instansi pemerintah, khususnya bagian organisasi yang bertugas dalam penyusunan rencana kerja karena pemahaman yang kurang menyebabkan penyusunan rencana kerja menghasilkan tidak tercerminnya tugas dan fungsi serta pencapaian kinerja yang diharapkan.
- b. Ditjen Sumber Daya Air harus melaksanakan penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran dengan memenuhi mekanisme dan kaidah sistem

penganggaran yang berlaku saat ini, penyusunan RKA-KL yang kurang mematuhi mekanisme dan kaidah sistem penganggaran cenderung boros dalam penggunaan sumber daya, tidak sinkron dengan dokumen perencanaan dan diyakini tidak menghasilkan efisiensi dan efektifitas.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Abdul, W.S.(1997). *Analisis kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Penerbit PT Bumi Aksara.
- Bastian, I. (2010). *Akuntansi sektor publik: Suatu Pengantar*. Edisi 3. Jakarta: Salemba Empat.
- Chalid, P. (2005). *Teori dan Isu Pembangunan*. Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka.
- B.Rowland, P.(2005). *Pendidikan Kewarganegaraan : Tata Kelola Pemerintahan*. Jakarta : Universitas Gunadarma.
- Denhardt, J.V. and Denhardt, RB. (2007). *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M.E. Sharpe. Inc
- Dwiyanto, A.(2011). *Mengembalikan Kepercayaan Publik melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Dwiyanto, A. (2015). *Administrasi Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Dwiyanto, A. (2015). *Mewujudkan Good Governance melalui Reformasi Birokrasi*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Ihksan, M.(2014).*Administrasi Keuangan Publik*. Edisi 2. Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka.
- Halim, A. dan Kusufi, M Syam.(2006). *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*. Jakarta : Penerbit Salemba Empat.
- Hood, C.(1991). *A Public Managemen and Administration*, 2nd Ed., London: MacMillan Press Ltd.
- Mahsun, M. (2006). *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*. Edisi Pertama. Yogyakarta: BPFE.
- Mahsun, M. (2011). *Akuntansi Sektor Publik*. Edisi Ketiga. Yogyakarta : BPFE.
- Mahmudi. (2013). *Manajemen Kinerja Sektor Publik*: Yogyakarta : UPP Akademi Manajemen Perusahaan YKPN.
- Mardiasmo. (2009). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi.

- Mardiasmo. (2004). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi.
- Mangkoesebroto, G (2001). *Ekonomi Publik*. Yogyakarta: BPEF.
- Moleong, LJ (2016). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdarya.
- Neuman. W. L.(2013). *Metode Penelitian Sosial: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif*. Edisi 7. Jakarta : PT.Indeks.
- Nugroho, R. (2003). *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Ormond, Derri dan Loffler, E .(2002). *New Public Management : What to Take and What to Leave*, Public Managemen Service, OECD.
- Suparmoko.(1991). *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*. Edisi 4.Yogyakarta: BPFE.
- Sundarso. (2011). *Teori Administrasi*. Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka.
- Schiavo-Campo, Salvatore, and Tommasi.(1999). *Managing Government Expenditure*. Manila: The Asian Development Bank.
- Schik, Allen.(1998) *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Word Bank: Economic Development Bank.
- Sugiyono. (2014). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D*. **Bandung:** Alfabeta.
- Wifridus, B dan Purwanto A.J (2011). *Inovasi dan Perubahan Organisasi*. Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka.

#### **B. Skripsi/Tesis/Disertasi**

- Prasetyo, A.(2017). *Allocative Efficiency pada Reformasi Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Meningkatkan Kualitas Belanja (Kasus Kementerian Pertanian)*. (Disertasi yang Tidak Diterbitkan), Program Pasca Sarjana UI.
- Salomo, RV.(2006). *Scenario Planning Reformasi Administrasi Pemerintah Subnasional di Indonesia : Sebuah Grand Strategy Menuju Tahun 2025*. (Disertasi yang Tidak Diterbitkan), Program Pasca Sarjana UI.

Akbar, R. (2011). *Performance Measurement and Accountability in Indonesian Local Government*. (Disertasi yang Tidak Diterbitkan), Curtin University, Australia.

### C. Artikel/Jurnal/Modul

Dwiputrianti, S. dan Suharsini.(2012). Analisis Penerapan Anggaran Berbasis kinerja (ABK) Terhadap Efisiensi, Efektifitas dan Akuntabilitas pada Pusat Pendidikan dan Pelatihan Kementerian Dalam Negeri Regional Bandung. *Jurnal Ilmu Administrasi* : Vol. X.No. 3, 18-29.

Fajarningtyas, L, Muslimin dan Kahar, A. (2016). Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja dan Good Governance Terhadap Kinerja Value for Money (survey Pada Pemerintah Daerah Kota Palu).*Jurnal Katalogis*. Vol 4 No 10, 109-117.

Kurrohman,T. (2013). Evaluasi Penganggaran Berbasis Kinerja Melalui Kinerja Keuangan yang Berbasis Value for Money di Kabupaten/Kota di Jawa Timur. *Jurnal Dinamika Akuntansi* : Vol. 5, No. 1, Maret, 1-11

Ryu, J.E. (2013). Performance-Based-Budgeting (PBB), Allocative Efficiency, and Budget Changes : The Case of The U.S. *Departemen of Commerce*. *Ohio University: Public Finance and Management*. Vol 13, No 4, 335-360.

Salomo, R.V. (2002). Anggaran yang berorientasi pada Kinerja dan Kepemerintahan yang baik dalam *Jurnal Forum Inovasi* Vol. 5, 16-27.

Sukmawati, A, Siregar, H dan Nuryartono, N.(2013). Implementasi Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Pertanian Sektor Pertanian Tahun 2005-2012. *Jurnal Manajemen dan Agribisnis*. Vol.10 No.3, 31-41.

Wijaya, M.A. (2016). Konsepsi dan Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja. *Warta Anggaran*. Edisi 30 tahun 2016, 19-22.

### D. Dokumen/Peraturan

Kementerian Keuangan RI.(2008). *Reformasi Sistem Penganggaran. Konsep dan Implementasi 2005-2007*. Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan.

Kementerian Keuangan RI.(2011).*The Indonesia Budget Overview 2010*. Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan.

Kementerian Keuangan RI.(2013) *Sistem Penganggaran: Capaian dan Arah Pembangunan*. Direktorat Sistem Penganggaran. Direktorat Jenderal Anggaran.

- Kementerian Keuangan RI.(2014).*Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia*. Direktorat Penyusunan APBN, Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan.
- Kementerian Keuangan RI. (2014). *Better Practice Guide: Penganggaran Berbasis Kinerja*. Biro Perencanaan dan Keuangan. Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan.
- Kementerian Keuangan RI.(2017). PMK Nomor 94/PMK.02/2017 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran.
- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.(2018). *Laporan Kinerja Direktorat Sumber Daya Air Tahun 2017*.
- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.(2017). *Laporan Kinerja Direktorat Sumber Daya Air Tahun 2016*.
- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.(2016). *Laporan Kinerja Direktorat Sumber Daya Air Tahun 2015*.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014.
- Tim Peneliti PKPPIM Bekerjasama dengan Bidang OECD (2016), *Analisis Efisiensi Pengeluaran Publik di Daerah*. Badan Kebijakan Fiskal. Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- Republik Indonesia. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Republik Indonesia. Undang Undang No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Negara.
- Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.

#### **E. Sumber Elektronik**

- Halim, Abdul dan Sidik, M.(2015) *Policy Brief: Strategi Implementasi MTEF dalam Meningkatkan Kualitas Belanja*. Diambil hari Jumat 28 September 2018 dari [https://www.academia.edu/4381212/Policy Brief MTEF Draf Final 17 Agt Machfud Halim Copy](https://www.academia.edu/4381212/Policy_Brief_MTEF_Draf_Final_17_Agt_Machfud_Halim_Copy).



Kementerian PPN/Bappenas.(2015). Kerangka Pemikiran Reformasi Perencanaan dan Penganggaran. Modul 1. Diambil tanggal 12 hari Jumat Oktober 2018 dari <https://www.bappenas.go.id/index.php/download-file/view/323/1/>.



## PEDOMAN WAWANCARA UNTUK PEJABAT DJA

1. Bagaimana pandangan Bapak, terhadap Sistem Penganggaran yang berlaku saat ini?
2. Menurut UUD No 17 Tahun 2004, sistem penganggaran mempunyai 3 pendekatan dalam penyusunan anggaran yaitu : (i) Anggaran Terpadu (ii) Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (iii) Anggaran Berbasis Kinerja, bagaimana ketiga pendekatan itu tersebut diimplementasikan dalam regulasi?
3. Menurut pengamatan bapak, apakah Kementerian PUPR khususnya Ditjen Sumber Daya Air telah memahami 3 pendekatan tersebut diatas.
4. Akhir akhir ini kita sering mendengar konsep “*value for money*”, bagaimana konsep ini diimplementasikan dalam sistem penganggaran?



**PEDOMAN WAWANCARA**  
**UNTUK PEJABAT DITJEN SUMBER DAYA AIR**

1. Menurut UU No 17 Tahun 2004 tentang Keuangan, sistem penganggaran mempunyai 3 pendekatan dalam penyusunan anggaran yaitu : (i) Anggaran Terpadu (ii) Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (iii) Anggaran Berbasis Kinerja, bagaimana teman-teman perencana di lingkungan Ditjen Sumber Daya Air memahami dan menerapkan dalam penyusunan RKA-KL?
2. Implementasi Penganggaran Berbasis kinerja dalam arti yang sederhana adalah penggunaan dana yang dikaitkan dengan kinerja yang akan dicapai, apa pandangan bapak/ibu terkait pendekatan ini?
3. Menurut Bapak/ibu apakah yang menjadi hambatan dan kendala dalam penyusunan RKA-KL Ditjen Sumber Daya Air?
4. Kita sudah pahami bersama bahwa *resource envelope* kita terbatas, bagaimana Ditjen sumber Daya Air mengelola sumber dana yang terbatas dengan pencapaian target kinerja?
5. Sebagai pertanyaan terakhir, apa pandangan dan harapan bapak/ibu terhadap sistem penganggaran dalam membantu tugas dan fungsi Ditjen Sumber Daya Air?

**PEDOMAN WAWANCARA  
UNTUK PEJABAT BAPPENAS**

1. Proses perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional adalah proses penting dalam memadukan dan memperkuat penyusunan rencana dan anggaran serta pengendalian, Apa pendapat bapak/ibu terhadap hal ini dan bagaimana sebaiknya yang dilakukan?
2. Dalam sasaran pembangunan nasional disebutkan suatu kondisi yang ditetapkan untuk yang dicapai dalam tujuan pembangunan, bagaimana Bapenas dalam merancang sasaran pembangunan khususnya di Bidang Sumber Daya Air
3. Perencanaan dilaksanakan dengan pendekatan berbasis program, bagaimana mengimplementasikan dalam program yang dilaksanakan Ditjen Sumber Daya Air.?
4. Dalam sisa waktu pemerintah saat ini, bagaimana arah kebijakan pembangunan khususnya di bidang Sumber Daya Air?
5. Terkait dengan kegiatan prioritas dibidang Sumber Daya Air, kriteria dan prasyarat apa yang menjadi acuan dalam prioritas pembangunan?

3. *Kegiatan Pengelolaan Bendungan, Danau, dan Bangunan Penampung Air Lainnya:*
  - *Pembangunan Bendungan dan Embung pada wilayah rawan defisit air serta kawasan prioritas yang memiliki potensi perekonomian yang tinggi.*
  - *Pembangunan Embung untuk mendukung pertanian pada kawasan produktif dan rawan defisit air.*
4. *Kegiatan Penyediaan dan Pengelolaan Air Tanah dan Air Baku:*
  - *Penyediaan Prasarana Air Baku pada kawasan strategis, perkotaan, dan kawasan defisit air.*
  - *Penyediaan Air Baku untuk mendukung pencapaian target coverage penyediaan air bersih 100 persen.*



**TRANSKRIP WAWANCARA  
UNTUK PEJABAT DITJEN SUMBER DAYA AIR  
(Kasubdit Pemrograman dan Perencanaan Anggaran )**

1. Menurut UU No 17 Tahun 2004 tentang Keuangan, sistem penganggaran mempunyai 3 pendekatan dalam penyusunan anggaran yaitu : (i) Anggaran Terpadu (ii) Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (iii) Anggaran Berbasis Kinerja. bagaimana teman-teman perencana di lingkungan Ditjen Sumber Daya Air memahami dan menerapkan dalam penyusunan RKA-KL?

**Jawaban :**

- Pendekatan penyusunan anggaran terpadu dilakukan dengan mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan Ditjen SDA untuk menghasilkan dokumen RKA-KL dengan klasifikasi anggaran menurut organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja. Integrasi tersebut dimaksudkan agar tidak terjadi proses duplikasi dalam penyediaan dana untuk dana yang bersifat investasi ataupun keperluan biaya operasional.
- Dalam hal ini perencanaan belanja rutin dan belanja modal dilakukan secara terpadu untuk mewujudkan prestasi kerja Kementerian, dalam hal ini Ditjen SDA yang dapat memuaskan masyarakat.
- Ada 5 hal komponen pokok pendekatan anggaran terpadu dalam RKA-KL diantaranya
  - a. Satuan Kerja : Penetapan Satker sebagai KPA untuk melaksanakan semua kegiatan yang ditetapkan
  - b. Kegiatan : setiap satker minimal memiliki 1 kegiatan dalam rangka mewujudkan sasaran program dari unit organisasi
  - c. Keluaran : Kegiatan yang dilakukan Satker memiliki keluaran yang jelas dan tidak tumpang tindih dengan keluaran yang lain
  - d. Jenis Belanja : Jenis belanja yang ditetapkan dengan kriteria yang sama untuk semua kegiatan
  - e. Dokumen Anggaran : 1 dokumen perencanaan, 1 dokumen penganggaran dan 1 dokumen pelaksanaan anggaran untuk semua jenis satker dan kegiatan
- Pendekatan penyusunan anggaran Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah merupakan pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan, dengan pengambilan keputusan yang menimbulkan implikasi anggaran dalam jangka waktu lebih dari satu tahun anggaran.
- Penerapan KPJM pada K/L memperhatikan 2 hal yaitu Review terhadap Kebijakan program/kegiatan dan Tata Cara Perkiraan Maju
- Dalam rangka penyusunan RKA-KL dengan pendekatan KPJM, Ditjen SDA perlu menyelaraskan kegiatan/program yang disusun dengan RPJM Nasional dan Renstra K/L, yang pada tahap sebelumnya menjadi acuan dalam menyusun RKP dan Renja-KL.
- Pendekatan penyusunan anggaran berbasis kinerja mengutamakan upaya pencapaian output (keluaran) dan outcome (hasil) atas alokasi belanja

*Ditjen Sumber Daya Air Kementerian PUPR memiliki satu program utama yaitu Program Pengelolaan Sumberdaya Air. Penetapan kegiatan di bawah program ini didasarkan pada penerapan prinsip pengelolaan terpadu sumberdaya air (Integrated Water Resources Management/IWRM) yang mencakup aspek konservasi, pendayagunaan, dan pengendalian daya rusak, didukung oleh aspek partisipasi masyarakat dan pengembangan kelembagaan dan sistem informasi. Dengan demikian, cakupan kegiatan utama dalam pembangunan sumberdaya air diupayakan terakomodir dalam struktur perencanaan berbasis program dan konsisten dalam beberapa periode RPJMN. Kebijakan perencanaan berbasis program ini tetap memberi ruang bagi tantangan baru yang dihadapi di bidang sumberdaya air.*

4. Dalam sisa waktu pemerintah saat ini, bagaimana arah kebijakan pembangunan khususnya di bidang Sumber Daya Air?

Jawaban:

*Arah kebijakan pembangunan bidang Sumberdaya air saat ini difokuskan pada penyelesaian kegiatan prioritas agar dapat dirasakan manfaatnya bagi masyarakat luas. Sebagai contoh, pembangunan bendungan dalam periode RPJMN 2015-2019 ditindaklanjuti dengan pembangunan sistem irigasi dan penyediaan air baku. Untuk itu, kegiatan pembangunan dan rehabilitasi jaringan irigasi serta air baku yang didukung oleh bendungan menjadi kegiatan prioritas.*

5. Terkait dengan kegiatan prioritas dibidang Sumber Daya Air, kriteria dan prasyarat apa yang menjadi acuan dalam prioritas pembangunan?

Jawaban:

*Kriteria dan prasyarat dalam penetapan kegiatan prioritas bidang sumberdaya air ditetapkan sesuai karakteristik kegiatan, antara lain:*

1. *Kegiatan Pengembangan dan Rehabilitasi Jaringan Irigasi Permukaan, Rawa dan Tambak:*
  - *Pembangunan jaringan irigasi untuk mencapai sasaran 1 juta ha, dengan fokus pada provinsi hujung pangan nasional serta Daerah Irigasi yang didukung oleh bendungan yang baru diselesaikan.*
  - *Rehabilitasi jaringan irigasi untuk mencapai sasaran 3 juta ha, dengan fokus pada provinsi hujung pangan nasional serta Daerah Irigasi yang memiliki tingkat produktivitas yang tinggi (irigasi premium).*
2. *Kegiatan Pengendalian Banjir, Lahar, Pengelolaan Drainase Utama Perkotaan, dan Pengaman Pantai:*
  - *Pembangunan dan rehabilitasi pengendalian banjir pada kawasan perkotaan serta pemulihan daerah yang terkena dampak bencana alam.*
  - *Pembangunan dan rehabilitasi pengaman pantai pada kawasan strategis di perkotaan besar, kawasan yang mengalami tingkat abrasi tinggi, serta pulau terdepan Indonesia.*

**TRANSKRIP WAWANCARA  
UNTUK PEJABAT Kementerian PPN/BAPPENAS  
(Kasubdit Sungai, Pantai, Waduk dan Danau)**

1. Proses perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional adalah proses penting dalam memadukan dan memperkuat penyusunan rencana dan anggaran serta pengendalian, Apa pendapat bapak/ibu terhadap hal ini dan bagaimana sebaiknya yang dilakukan?

Jawaban:

*Proses perencanaan dan penganggaran merupakan bagian penting dari pembangunan, dan perlu sejalan dengan konteks Indonesia saat ini yang berlandaskan demokrasi, desentralisasi, dan transparansi. Untuk itu proses penganggaran perlu dilakukan secara partisipatif dan terintegrasi, namun tetap fokus dan mengutamakan efisiensi dan efektivitas alokasi sumberdaya dan pendanaan. Penerapan sistem perencanaan yang lebih fleksibel dan adaptif tetap perlu didukung oleh sistem penganggaran yang dapat menjamin alokasi sumberdaya yang efisien. Untuk itu, diperlukan sistem perencanaan dan penganggaran yang dapat mengakomodir proses perencanaan secara partisipatif dan efisien, didukung oleh pedoman dan tata kelola pengendalian kegiatan untuk memastikan implementasi program pembangunan dapat efektif mencapai sasaran.*

2. Dalam sasaran pembangunan nasional adalah suatu kondisi yang ditetapkan untuk dicapai dalam tujuan pembangunan, bagaimana Bapenas dalam merancang sasaran pembangunan khususnya di Bidang Sumber Daya Air ?

Jawaban:

*Perancangan sasaran pembangunan di bidang Sumber Daya Air difokuskan untuk mencapai target pembangunan dalam jangka menengah (RPJMN) dan jangka panjang (RPJP), serta sesuai dengan fokus prioritas yang ditetapkan oleh Presiden. Di samping itu, proses perancangan sasaran juga memperhatikan pencapaian kegiatan serta kondisi dan permasalahan yang dihadapi saat ini. Bidang sumberdaya air memiliki fungsi yang beragam dalam mencapai sasaran pembangunan, baik untuk menyediakan prasarana dasar, mendukung kegiatan ekonomi, mencegah dampak bencana alam, serta mendukung kelestarian lingkungan. Untuk itu, proses perencanaan di bidang sumberdaya air diarahkan untuk fokus pada pencapaian sasaran yang telah ditetapkan, namun tetap membuka ruang untuk mengantisipasi tantangan dan masalah yang dihadapi sesuai perkembangan saat ini.*

3. Perencanaan dilaksanakan dengan pendekatan berbasis program, bagaimana mengimplementasikan dalam program yang dilaksanakan Ditjen Sumber Daya Air.?

Jawaban:



(input) yang ditetapkan. Dengan tujuan untuk memperoleh manfaat sebesar-besarnya dari penggunaan sumber daya yang terbatas.

- *Lundasan konseptual anggaran berbasis kinerja : alokasi anggaran berorientasi pada kinerja, fleksibilitas pengelolaan anggaran dengan tetap menjaga akuntabilitas dan alokasi anggaran program/kegiatan didasarkan pada fungsi-fungsi masing-masing unit kerja di lingkungan Ditjen SDA sesuai dengan struktur organisasi.*
- *Ada 5 hal komponen pokok pendekatan anggaran kinerja dalam RKA-KL, diantaranya :*
  - a. Satuan Kerja*
  - b. Kegiatan*
  - c. Keluaran*
  - d. Standar Biaya*
  - e. Jenis belanja pembebanan anggaran pada jenis belanja yang sesuai*

2. Implementasi Penganggaran Berbasis kinerja dalam arti yang sederhana adalah penggunaan dana yang dikaitkan dengan kinerja yang akan dicapai, apa pandangan bapak/ibu terkait pendekatan ini?

**Jawaban :**

*Dalam menetapkan target kinerja perlu dilakukan dengan metode diantaranya*

- ✓ *Jelas dan akurat*
- ✓ *Dapat dikuantifikasikan*
- ✓ *Praktis dan realistis*
- ✓ *Relevant dengan kebutuhan masyarakat*
- ✓ *Memiliki batas dan tenggang waktu*

*Dalam implementasinya sangat dipengaruhi oleh komunikasi antara penanggungjawab kebijakan, sumberdaya pelaksana implementasi serta sikap dari pengambil kebijakan, maka salah satu cara agar kinerja dapat dicapai dengan baik sudah dibuat SOP dalam mekanisme perencanaan, penyusunan, pelaksanaan anggaran serta pelaporan kegiatan.*

3. Menurut Bapak/ibu apakah yang menjadi hambatan dan kendala dalam penyusunan RKA-KL Ditjen Sumber Daya Air?

**Jawaban :**

*Hambatannya :*

- ✓ *Kegiatan di bidang SDA memiliki target yang sangat besar sehingga alokasi anggaran tahunan sering tidak dapat mencapai keseluruhan target yang sudah direncanakan setiap tahunnya.*
- ✓ *Dalam menyusun RKA-KL pemahaman di masing-masing operator sering kali berbeda sehingga dalam pemilihan akun belanja barang operasional pendukung sering terjadi ketidakseragaman*
- ✓ *Terjadi duplikasi dalam dokumen anggaran rutin dan dokumen anggaran pembangunan, sebagai contoh bahan kebutuhan kantor untuk keperluan sehari-hari sebagai penunjang (anggaran rutin) dengan*

*Bahan ATK, keperluan komputer dan lain-lain(anggaran pembangunan)*

- ✓ *Kesulitan dalam pengisian output/outcome untuk proyek multiyears, sehingga sering dikosongkan.*

4. Kita sudah pahami bersama bahwa resource envelope kita terbatas, bagaimana Ditjen sumber Daya Air mengelola sumber dana yang terbatas dengan pencapaian target kinerja?

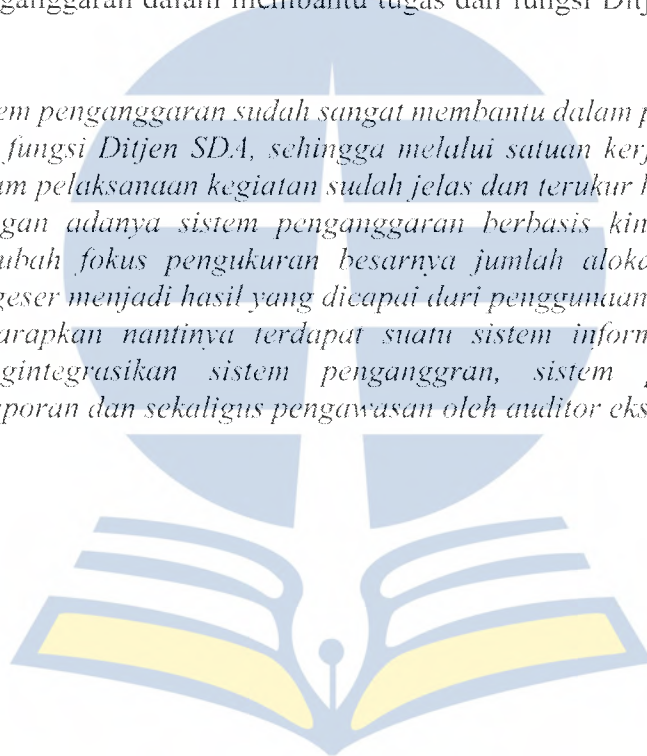
Jawaban :

- ✓ *Mengusulkan kegiatan dengan bentuk sumber pendanaan yang baru yang tersedia, diantaranya kegiatan Project Base melalu pendanaan pinjaman luar negeri atau pinjaman dalam negeri.*
- ✓ *Melakukan optimalisasi sisa lelang setiap tahunnya untuk pemenuhan kebutuhan mendesak dan prioritas. sehingga alokasi dana di awal tahun anggaran dapat dimakismalkan untuk pencapaian target*

5. Sebagai pertanyaan terakhir, apa pandangan dan harapan bapak/ibu terhadap sistem penganggaran dalam membantu tugas dan fungsi Ditjen Sumber Daya Air?

Jawaban :

- ✓ *Sistem penganggaran sudah sangat membantu dalam pendetailan tugas dan fungsi Ditjen SDA, sehingga melalui satuan kerja di Ditjen SDA dalam pelaksanaan kegiatan sudah jelas dan terukur keeluarannya.*
- ✓ *Dengan adanya sistem penganggaran berbasis kinerja maka telah merubah fokus pengukuran besarnya jumlah alokasi sumber daya bergeser menjadi hasil yang dicapai dari penggunaan sumber daya*
- ✓ *Diharapkan nantinya terdapat suatu sistem informasi yang dapat mengintegrasikan sistem penganggaran, sistem perbendaharaan, pelaporan dan sekaligus pengawasan oleh auditor eksternal*



**TRANSKRIP WAWANCARA  
UNTUK PEJABAT DITJEN ANGGARAN**  
(Direktur Anggaran Bidang Perekonomian dan Kemaritiman)

1. Bagaimana pandangan Bapak, terhadap Sistem Penganggaran yang berlaku saat ini?

Jawaban :

*Terkait sistem penganggaran yang saat ini berlaku dasarnya mengacu UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang mana didalam UU No 17 tahun 2003 tersebut diamanahkan sistem penganggaran kita menerapkan pendekatan penganggaran 3 pilar. Jadi sistem ini merupakan reformasi dari sistem penganggaran yang sebelumnya :*

- 1) Secara prinsip jika dibandingkan dengan sistem penganggaran, saat ini sudah lebih menggunakan pendekatan pengelolaan anggaran modern, sudah berbasis kinerja/output tidak lagi berbasis input, jadi yang sekarang ini, sistem penganggaran jauh lebih baik.*
- 2) Sistem penganggaran saat ini, lebih mengkaitkan sisi alokasi yang telah ditetapkan dengan target-target kinerja yang akan dicapai termasuk juga bagaimana perpektifnya dalam jangka menengah maupun keterpaduan dari sisi alokasi maupun unit pelaksana yang akan mengeksekusi pelaksanaan APBN masing masing Kementerian Lembaga.*

2. Menurut UU No 17 Tahun 2004, sistem penganggaran mempunyai 3 pendekatan dalam penyusunan anggaran yaitu : (i) Anggaran Terpadu (ii) Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (iii) Anggaran Berbasis Kinerja, bagaimana ketiga pendekatan itu tersebut diimplementasikan dalam regulasi?

Jawaban :

*Jadi sebagai regulasi turunan untuk melaksanakan amanah yang ada di UU No 17 Tahun 2003 tersebut, saat ini Kementerian Keuangan sudah membuat aturan pelaksanaan dalam bentuk Peraturan Pemerintah No 90 tahun 2010 dan juga beberapa Peraturan Menteri Keuangan. Jadi bagaimana penerapan pilar (1), terkait dengan anggaran terpadu ini juga bisa kita lihat dari regulasi yang ada misalnya terkait dengan peraturan Menteri Keuangan mengenai Klasifikasi Anggaran dan Peraturan Menteri Keuangan mengenai Bagan Akun Standart. Kemudian bagaimana kita menerapkan pilar (2) Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah, ini juga ada Peraturan Menteri Keuangannya yang mengatur mengenai pedoman, penerapannya, tatacara termasuk dukungan aplikasinya. Selain itu juga terkait dengan pilar (3) anggaran berbasis kinerja ini juga sama, regulasinya ada dalam Peraturan menteri keuangan secara teknis yang menjelaskan bagaimana tahap implmentasinya, komponen-komponen apa yang harus dirumuskan oleh setiap unit yang mengelola anggaran kemudian bagaimana menyiapkan indikator kinerjanya termasuk juga bagaimana peraturan menteri keuangan memfalisitasi didalam penetapan*

*standart biayanya sebagai salah satu instrument didalam penerapan anggaran berbasis kinerja.*

3. Menurut pengamatan bapak, apakah Kementerian PUPR khususnya Ditjen Sumber Daya Air telah memahami 3 pendekatan tersebut diatas ?

Jawaban :

*Yang jelas dengan kita memulai reform sistem penganggaran ini sejak lahirnya UU no 17 tahun 2003, ini kan secara praktis implementasi pertamanya digunakan pada saat penyusunan anggaran tahun 2005, jadi sekarang ini sudah hampir 15 tahun. Nah kemudian kalo coba kita melihat secara khusus bagaimana yang berlaku di Ditjen Sumber Daya Air PUPR, kalo saya melihat pemahaman dan juga penerapan ketiga pilar yang diamanahkan UU no 17 Tahun 2003 itu, untuk saat ini sudah semakin baik. Nah semakin baiknya seperti apa, indikatornya. Yang pertama, didalam penyusunan proposal maupun pengusulan anggaran ini sudah jelas keterkaitan antara kebutuhan anggaran dan target kinerja yang akan dihasilkan. Target-target kinerja ini sudah dilengkapi dengan indikator kinerja. Kemudian didalam menyusun kebutuhan anggaran terkait dengan pembangunan pembangunan atau proyek-proyek yang dilaksanakan dilingkungan Ditjen Sumber Daya Air, ini juga dilengkapi dengan perspektif jangka menengahnya dan juga dari sisi sumber dana yang digunakan sudah ada keterpaduan baik dari sumber dana rupiah murni, pinjaman luar negeri serta ada hibahnya atau dari SBSN. Jadi secara umum, dari hasil pengamatan saya, penerapan 3 pendekatan didalam sistem penganggaran ini dilingkungan Ditjen Sumber Daya Air sampai dengan saat ini sudah cukup baik.*

4. Akhir akhir ini kita sering mendengar konsep “value for money”, bagaimana konsep ini diimplementasikan dalam sistem penganggaran?

*Ya, jadi sebenarnya konsep value for money itu bukan sesuatu yang baru atau sesuatu yang asing, karena ini kan istilah jadi kalo kita lihat definisinya sebenarnya ingin melihat bagaimana nilai uang yang kita alokasikan itu dikaitkan hasil yang akan didapatkan. Artinya apa ? ketika kita mengalokasikan anggaran untuk mendukung pelaksanaan sebuah program atau kegiatan itu mestinya hasilnya sudah jelas sehingga nanti akan ketahuan apakah uang yang akan kita alokasikan itu digunakan secara efektif dan efisien. Nah ketika efektif efisiensinya dapat diketahui kita dapat melihat nilai uang yang kita berikan ini bagus apa tidak, jadi keterkaitan **value for money** sebenarnya lebih mengkaitkan apakah uang yang kita berikan ini bernilai tinggi atau tidak. Tinggi rendahnya itu dilihat dari efektifitas dan efisiensinya. Itu kaitan value for money dalam sistem penganggaran kita. Pada prinsipnya volue for money itu didalam mengimplementasikanya itu tetap, dia akan mengadop penganggaran berbasis kinerja, penganggaran terpadu juga pengeluaran jangka*

*menengah jadi, konsep value for moneynya melekat dalam 3 pilar pendekatan penyusunan yang ada di UU no 17 tahun 2003.*

Penanya memberikan pendapat/kesimpulan "... klo begitu, boleh tidak menyimpulkan untuk sementara, misalnya value for money itu sebetulnya akan kita capai kalo teman teman SDA (Ditjen Sumber Daya Air) ini melaksanakan penyusunan anggaran mengikuti kaidah, yang ternyata didalam regulasi kaidah tersebut kalau kita terapkan, value for money akan kita dapatkan...

*Itu sudah pasti keterkaitannya kesana, jadi apabila seluruh proses dalam perencanaan penganggaran yang complied, jadi sesuai ketentuan, sesuai kaidah dan norma yang sudah diatur kemudian juga perencanaanya juga dilakukan sesuai waktu, sesuai siklus dan pelaksanaan juga sesuai dengan mainframe yang disusun, saya yakin value formoney itu pada akhirnya dia akan terwujud, karenakan kita tidak bisa merencanakan itu value for money itu tidak ada.. Jadi perencanaan yang baik kemudian pelaksanaan yang baik itu nanti ujungnya adalah value for money. Jadi, untuk mewujudkan dari proses perencanaanya, proses pelaksanaan sampai dengan pertanggungjawaban yang baik. Nanti akan kelihatan nilai dari uang yang kita alokasikan sebagai konsep value for money.*

