



MENTERI KEUANGAN
REPUBLIK INDONESIA

PERATURAN MENTERI KEUANGAN
NOMOR 80/PMK.05/2007 TENTANG
PETUNJUK PENYUSUNAN DAN PENELAAHAN
RENCANA KERJA DAN ANGGARAN
KEMENTERIAN NEGARA/LEMBAGA DAN
PENYUSUNAN, PENELAAHAN, PENGESAHAN DAN
PELAKSANAAN DAFTAR ISIAN PELAKSANAAN
ANGGARAN TAHUN ANGGARAN 2008

PETUNJUK PENYUSUNAN DAN PENELAAHAN RENCANA KERJA DAN ANGGARAN KEMENTERIAN NEGARA/LEMBAGA TAHUN ANGGARAN 2008

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengamanatkan Pemerintah untuk menyusun anggaran dengan pendekatan anggaran terpadu (*unified budget*), kerangka pengeluaran jangka menengah/KPJM (*Medium Term Expenditure Framework/MTEF*) dan penganggaran berbasis kinerja/PBK (*Performance Based Budgeting*). Penyusunan anggaran ini dilakukan dengan menyusun dokumen anggaran yang disebut "Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL)".

Amanat tersebut telah diterapkan sejak tahun anggaran 2005, sehingga pengalaman pelaksanaan penganggaran selama 3 tahun diharapkan telah memberikan proses pembelajaran untuk melakukan penyesuaian dan perbaikan ke arah yang lebih baik pada tahun 2008. Upaya penyesuaian dan perbaikan ini ditunjang oleh koordinasi yang lebih baik antara instansi pemerintah yang terlibat dalam proses perencanaan dan penganggaran maupun antar instansi pemerintah yang terlibat dalam proses penganggaran sendiri.

Dalam upaya meningkatkan efektivitas perencanaan dan penganggaran dilakukan hal-hal sebagai berikut:

1. Penyempurnaan keterkaitan dan konsistensi yang lebih baik antara perencanaan dan penganggaran dengan perumusan program/sasaran program dan kegiatan/output kegiatan melalui forum Tripartit (Kementerian/Lembaga, Bappenas dan Kementerian Keuangan).
2. Perbaikan substansi RKA-KL dalam rangka penerapan sistem penganggaran berbasis kinerja yang menitikberatkan pada keterkaitan antara RKP dan Renja-KL dengan menterjemahkan ke dalam dokumen anggaran (RKA-KL). Selanjutnya RKA-KL tersebut dijabarkan menjadi DIPA sebagai dokumen pelaksanaan anggaran.
3. Penyesuaian antara norma penganggaran, norma pelaksanaan dan norma akuntansi.

Sehubungan dengan adanya beberapa penyesuaian tersebut maka perlu disusun kembali Petunjuk Penyusunan RKA-KL yang akan menjadi pedoman dalam melaksanakan penganggaran kementerian negara/lembaga Tahun 2008.

B. Tujuan

Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja Anggaran Kementerian Negara/Lembaga Tahun Anggaran 2008 disusun dengan tujuan sebagai berikut :

1. Mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
2. Mempertegas hubungan antara alokasi anggaran dengan keluaran (*output*) yang direncanakan atau manfaat yang diharapkan (*outcome*)
3. Mempermudah kementerian negara/lembaga dalam menyusun rencana kerja dan anggaran utamanya dalam mengalokasikan dana dari Pagu Sementara/Pagu Definitif yang telah ditetapkan oleh Menteri Keuangan untuk mencapai keluaran/*output* yang telah direncanakan.



MENTERI KEUANGAN
REPUBLIK INDONESIA

4. Menjadi acuan dalam penyusunan Petunjuk Operasional (PO) dalam pelaksanaan anggaran bagi kementerian negara/lembaga.
5. Membantu menyediakan data untuk penyusunan Nota Keuangan dan RUU APBN yang selanjutnya akan ditetapkan menjadi UU APBN serta Perpres Rincian Anggaran Belanja Pemerintah Pusat (RABPP).
6. Mempermudah proses pendokumentasian dan pelaksanaan anggaran kementerian/lembaga.

C. Dasar Hukum

Dasar hukum penyusunan dan penelaahan RKAKL adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 14.
2. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
4. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
5. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
6. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
7. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-KL) Pasal 10, Pasal 12 ayat (1) dan (2), dan penjelasan Pasal 3 ayat (4).
8. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 1997.
9. Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penggunaan Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Bersumber dari Kegiatan Tertentu. Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan dalam Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.
10. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah.
11. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.
12. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.
13. Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri.
14. Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 72 Tahun 2004.
15. Keputusan Presiden Nomor 20/P Tahun 2005.

D. Materi Penyempurnaan/Perbaikan

Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKA-KL TA. 2008 ini memuat beberapa perubahan/perbaikan jika dibandingkan dengan Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKA-KL TA. 2007, antara lain :



MENTERI KEUANGAN
REPUBLIK INDONESIA

1. Perubahan sistematika penyajian. Perubahan sistematika ini dimaksudkan untuk mengelompokkan Bab/Sub Bab buku menjadi lebih teratur dan tidak ada pengulangan isinya. Disamping itu, terdapat penambahan satu bab baru tentang pendekatan sistem penganggaran yang diharapkan memberikan gambaran kerangka ideal sistem penganggaran dengan paradigma baru.
2. Dalam memantapkan penerapan anggaran berbasis kinerja, mulai tahun anggaran 2008 telah ditetapkan adanya indikator keluaran dan output pada level kegiatan. Penyempurnaan juga dilakukan dengan meninjau kembali rumusan nomenklatur kegiatan dan pengkodeannya. Hal ini perlu dilakukan agar kebijakan prioritas pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dapat tercermin penguangannya dalam RKA-KL.
3. Penggunaan "Program Penyelenggaran Pimpinan Pemerintahan dan Kenegaraan", diganti menjadi "Program Penerapan Pemerintahan yang Baik" dengan pertimbangan bahwa "Program Penyelenggaraan Pimpinan Kenegaraan dan Pemerintahan" pada tahun 2008 hanya boleh dipergunakan oleh Lembaga Kepresidenan dan Wakil Presiden.
4. Kegiatan dasar yang pada tahun anggaran 2007 berada pada lima kegiatan (0001 s.d. 0005), maka pada tahun anggaran 2008 disederhanakan ke dalam dua kegiatan yaitu kegiatan pembayaran gaji dan tunjangan (0001) dan kegiatan operasional dan pemeliharaan kantor (0002). Hal ini dimaksudkan untuk lebih memberikan fleksibilitas kepada K/L dalam perencanaan dan pelaksanaannya.
5. Penyelarasan norma anggaran dan norma akuntansi dalam rangka mensinkronkan penyusunan anggaran, pelaksanaan anggaran dengan penyusunan laporan keuangan. Hal tersebut diharapkan akan meningkatkan akuntabilitas dan transparansi proses penganggaran.

E. Sistematika

Sistematika buku Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKA-KL Tahun 2008 adalah sebagai berikut:

Bab I : Pendahuluan

- A. Latar Belakang
- B. Tujuan
- C. Dasar Hukum
- D. Materi Penyempurnaan
- E. Sistematika

Bab II : Pendekatan Sistem Penganggaran

- A. Pendekatan Penganggaran Terpadu
- B. Pendekatan Penganggaran Berbasis Kinerja
- C. Pendekatan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah
- D. Penerapan Ketiga Unsur Pendekatan Penganggaran

Bab III : Tata Cara Penyusunan RKA-KL

- A. Dasar Pengalokasian Anggaran dalam RKA-KL
- B. Instrumen Pengalokasian Anggaran dalam RKA-KL
- C. Pengalokasian Anggaran menurut Klasifikasi Fungsi
- D. Pengalokasian Anggaran menurut Klasifikasi Ekonomi
- E. Pengalokasian Anggaran menurut Klasifikasi Organisasi
- F. Pengalokasian Anggaran untuk Kegiatan Swakelola dan Kontraktual
- G. Kegiatan yang Dibatasi dan Tidak Diperkenankan dalam RKA-KL
- H. Pengalokasian Anggaran dengan Sumber Dana PHLN
- I. Pengalokasian Anggaran dengan Sumber Dana PNPB dan BLU
- J. Format RKAKL
- K. Jadwal Penyusunan dan Penyelesaian RKA-KL



MENTERI KEUANGAN
REPUBLIK INDONESIA

Bab IV : Tata Cara Penelahaan RKA-KL

- A. Pengertian dan Ruang Lingkup
- B. Mekanisme Penelahaan
- C. Pemblokiran Kegiatan dan Anggaran
- D. Perubahan SAPSK

Bab V : Penutup



MENTERI KEUANGAN
REPUBLIK INDONESIA

BAB II PENDEKATAN SISTEM PENGANGGARAN

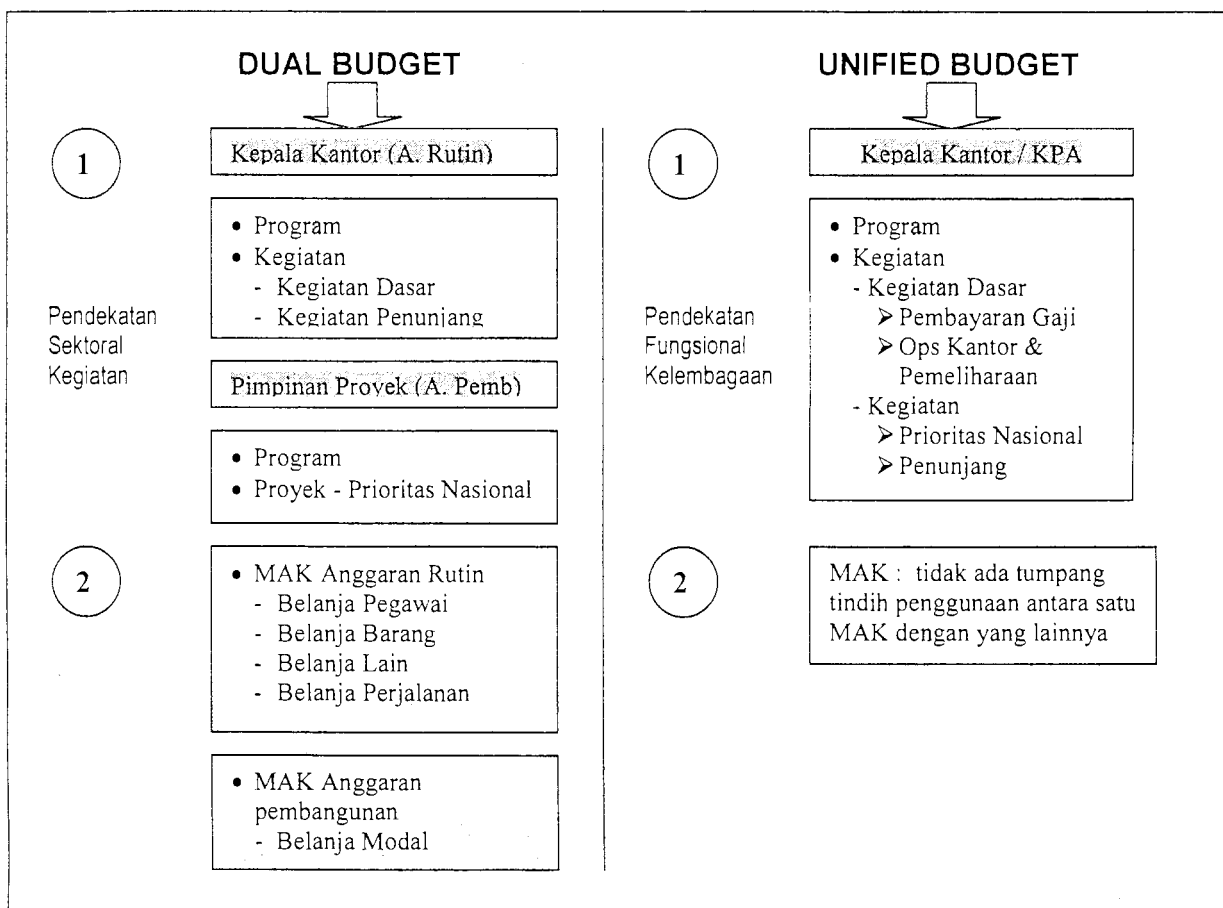
Sesuai amanat Undang-Undang Nomor. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan bahwa proses penganggaran menggunakan pendekatan penganggaran terpadu, penganggaran berbasis kinerja dan penganggaran dalam kerangka jangka menengah.

A. Pendekatan Penganggaran Terpadu.

Penganggaran terpadu merupakan unsur yang paling mendasar bagi pelaksanaan elemen reformasi penganggaran lainnya, yaitu Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM). Dengan kata lain bahwa pendekatan anggaran terpadu merupakan kondisi yang harus terwujud terlebih dahulu.

Gambaran kerangka ideal yang diharapkan dalam penganggaran terpadu adalah sebagaimana diagram 1.

Diagram 1 : Kerangka Ideal Penganggaran Terpadu



Penerapan Penganggaran Terpadu (*unified budget*) diharapkan dapat mewujudkan :

- (1) Satuan kerja sebagai satu-satunya entitas akuntansi yang bertanggung jawab terhadap asset dan kewajiban yang dimilikinya;
- (2) Alokasi dana untuk kegiatan dasar/operasional organisasi mendukung kegiatan penunjang dan prioritas dalam rangka pelaksanaan fungsi, program dan kegiatan satuan kerja yang bersangkutan;



MENTERI KEUANGAN
REPUBLIK INDONESIA

- (3) Adanya akun yang standar (dahulu dikenal sebagai mata anggaran keluaran) untuk satu jenis belanja dipastikan tidak ada duplikasi penggunaannya, sehingga satu jenis belanja hanya untuk satu jenis pengeluaran tertentu.

B. Pendekatan Penganggaran Berbasis Kinerja

Penganggaran berbasis kinerja merupakan penyusunan anggaran yang dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan, termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut. Sesuai Pasal 7 PP Nomor 21 tahun 2004 kementerian negara/lembaga diharuskan menyusun anggaran dengan mengacu kepada indikator kinerja, standar biaya dan evaluasi kinerja. Indikator kinerja (*performance indicators*) dan sasaran (*targets*) merupakan bagian dari pengembangan sistem penganggaran berdasarkan kinerja. Penerapan penganggaran berbasis kinerja akan mendukung alokasi anggaran terhadap prioritas program dan kegiatan. Sistem ini terutama berusaha untuk menghubungkan antara keluaran (*outputs*) dengan hasil (*outcomes*) yang disertai dengan penekanan terhadap efektifitas dan efisiensi terhadap anggaran yang dialokasikan. Secara lebih rinci maksud dan tujuan penganggaran berbasis kinerja adalah :

1. Mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*ouput*) dan dampak (*outcome*) atas alokasi belanja (*input*) yang ditetapkan;
2. Disusun berdasarkan sasaran tertentu yang hendak dicapai dalam satu tahun anggaran;
3. Program dan kegiatan disusun berdasarkan renstra kementerian negara/lembaga.

Pada dasarnya penganggaran berbasis kinerja akan merubah fokus pengukuran pencapaian program/kegiatan yang akan dilaksanakan oleh satker. Kegiatan tersebut semula didasarkan atas besarnya jumlah alokasi sumber daya bergeser kepada hasil yang dicapai dari penggunaan sumber daya.

Indikator pengukuran kinerja terdiri dari :

1. Input indicator yang dimaksudkan untuk melaporkan jumlah sumber daya yang digunakan untuk menjalankan suatu kegiatan atau program;
2. Output indicator, dimaksudkan melaporkan unit barang/jasa yang dihasilkan suatu kegiatan atau program.
3. Outcome/effectiveness indicator, dimaksudkan untuk melaporkan hasil (termasuk kualitas pelayanan).

Penerapan penganggaran berbasis kinerja tersebut akan tercermin dalam dokumen anggaran (RKA-KL). Secara substansi RKA-KL menyatakan informasi kebijakan beserta dampak alokasi anggarannya. Informasi yang dinyatakan dalam RKA-KL antara lain berupa :

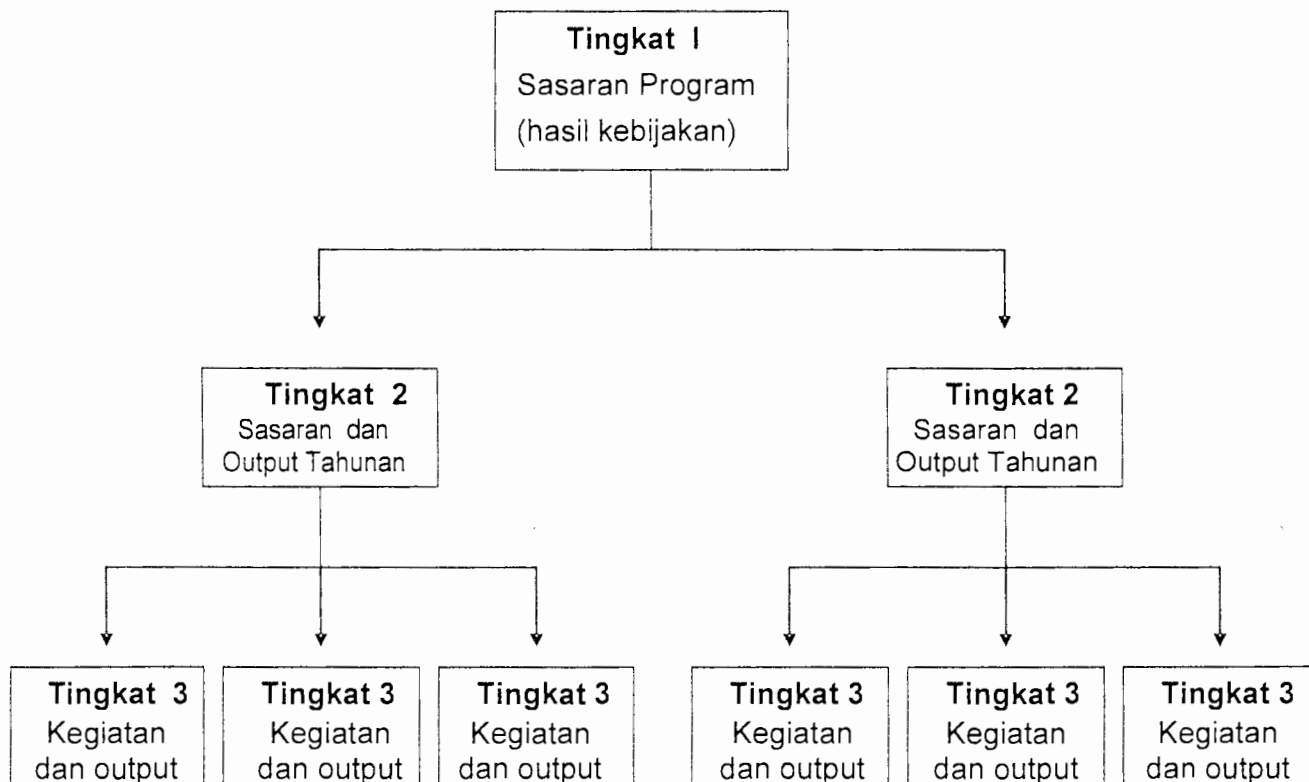
1. Kebijakan dan hasil yang diharapkan dari suatu program (dokumen tingkat 1).
2. Kondisi yang diinginkan untuk mencapai sasaran program berupa output dan kegiatan tahunan yang akan dilaksanakan (dokumen tingkat 2).
3. Kegiatan dan kelurannya beserta masukan sumber daya yang dibutuhkan untuk melaksanakan kegiatan (dokumen tingkat 3).



MENTERI KEUANGAN
REPUBLIK INDONESIA

Ilustrasi penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam dokumen RKA-KL adalah seperti diagram 2 berikut.

Diagram 2. Alur Informasi dalam dokumen rencana anggaran



Secara teknis dalam melaksanakan penganggaran berbasis kinerja terdapat 5 (lima) komponen pokok untuk mencapai *outcome* yang diharapkan, yaitu :

1. Satuan Kerja: sebagai penanggungjawab pelaksana kegiatan untuk mencapai keluaran/output kegiatan.
2. Kegiatan: serangkaian tindakan yang dilaksanakan satuan kerja sesuai dengan tugas pokoknya untuk menghasilkan keluaran yang ditentukan.
3. Keluaran/output: adalah hasil dari pelaksanaan kegiatan oleh satker. Satuan kerja harus mempunyai keluaran yang jelas dan terukur sebagai akibat dari pelaksanaan kegiatan. Dalam rangka menajamkan suatu keluaran, perlu ada indikator keluaran yang dapat menggambarkan sasaran keluaran menjadi lebih jelas, sehingga semua pihak yang terlibat dalam penganggaran (mulai dari perencanaan, pelaksanaan, sampai dengan pertanggungjawaban) memahami maksud adanya keluaran tersebut.
4. Standar Biaya: Sepanjang telah tersedia maka perhitungan-perhitungan biaya input dan biaya output didasarkan pada standar biaya yang telah ditetapkan, baik yang bersifat umum maupun yang bersifat khusus (SBU dan SBK) sebagai angka perhitungan plafon / batas maksimum.
5. Jenis Belanja: setiap rencana belanja harus dibebankan pada jenis belanja sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan.

Hal yang sangat penting dalam upaya menuju penganggaran berbasis kinerja adalah sinkronisasi program dan kegiatan. Sinkronisasi ini merupakan upaya untuk menata alur keterkaitan antara kegiatan dan program terhadap kebijakan yang melandasinya. Langkah ini bertujuan untuk memastikan bahwa kegiatan yang diusulkan benar-benar akan menghasilkan keluaran (*output*) yang mendukung pencapaian sasaran (kinerja) program, yang pada akhirnya akan mendukung pencapaian tujuan kebijakan.



MENTERI KEUANGAN
REPUBLIK INDONESIA

Kerangka Acuan untuk kegiatan harus menguraikan alur pikir dan keterkaitan antara kegiatan dengan program yang memayungi, alasan mengapa kegiatan tersebut yang dipilih, dan bagaimana keluaran kegiatan tersebut terkait dengan upaya pencapaian sasaran program. Di samping itu, harus diuraikan pula secara rinci pendekatan dan metodologi pelaksanaan kegiatan, masukan (*input*) sumber daya, keluaran (*output*) dan sasarannya, serta bagaimana mengukur/melakukan monitoring pelaksanaan/ keluaran yang bersangkutan, serta penanggung-jawab kegiatan.

Penerapan penganggaran berbasis kinerja yang efektif membutuhkan pra-kondisi sebagai berikut:

- a. Telah tercipta sebuah lingkungan atau kondisi yang mendukung dan berorientasi pada pencapaian kinerja;
- b. Sistem kontrol yang efektif, memerlukan mekanisme akuntabilitas masing – masing pimpinan kementerian lembaga (*managerial accountability*);
- c. Telah tersedia sistem dan metode akuntansi yang handal sebelum diterapkannya sistem keuangan yang terintegrasi (*integrated financial management system*);
- d. Telah terbentuk sebuah mekanisme pengalokasian sumber daya yang berorientasi pada output;
- e. Telah berjalannya sistem audit keuangan yang efektif sebelum audit kinerja (*performance audit*) dilakukan.

C. Pendekatan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah

Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah adalah pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan, dengan pengambilan keputusan yang menimbulkan implikasi anggaran dalam jangka waktu lebih dari satu tahun anggaran.

Untuk mendukung pencapaian hasil yang dimaksudkan, dalam pendekatan penganggaran Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework /MTEF*), dibutuhkan kondisi lingkungan dengan karakteristik sebagai berikut:

1. Mengkaitkan Kebijakan, Perencanaan, Penganggaran, dan Pelaksanaan;
2. Mengendalikan Pengambilan Keputusan dengan:
 - Penentuan prioritas program dalam kendala keterbatasan anggaran;
 - Kegiatan disusun mengacu kepada sasaran program;
 - Biaya sesuai dengan kegiatan yang diharapkan;
 - Informasi atas hasil evaluasi dan monitoring.
3. Memberikan media berkompetisi bagi kebijakan, program, dan kegiatan yang diambil;
4. Meningkatkan kapasitas dan kesediaan untuk melakukan penyesuaian prioritas program dan kegiatan sesuai alokasi sumberdaya yang disetujui legislatif.

Secara umum penyusunan KPJM yang komprehensif memerlukan suatu tahapan proses penyusunan perencanaan jangka menengah meliputi:

1. Penyusunan proyeksi/rencana kerangka (asumsi) ekonomi makro untuk jangka menengah;
2. Penyusunan proyeksi/rencana kerangka/ target-target fiskal (seperti *tax ratio*, defisit, dan rasio utang pemerintah) jangka menengah;
3. Rencana kerangka anggaran (penerimaan, pengeluaran, dan pembiayaan) jangka menengah (*medium term budget framework*), yang menghasilkan pagu total belanja pemerintah (*resources envelope*);



MENTERI KEUANGAN
REPUBLIK INDONESIA

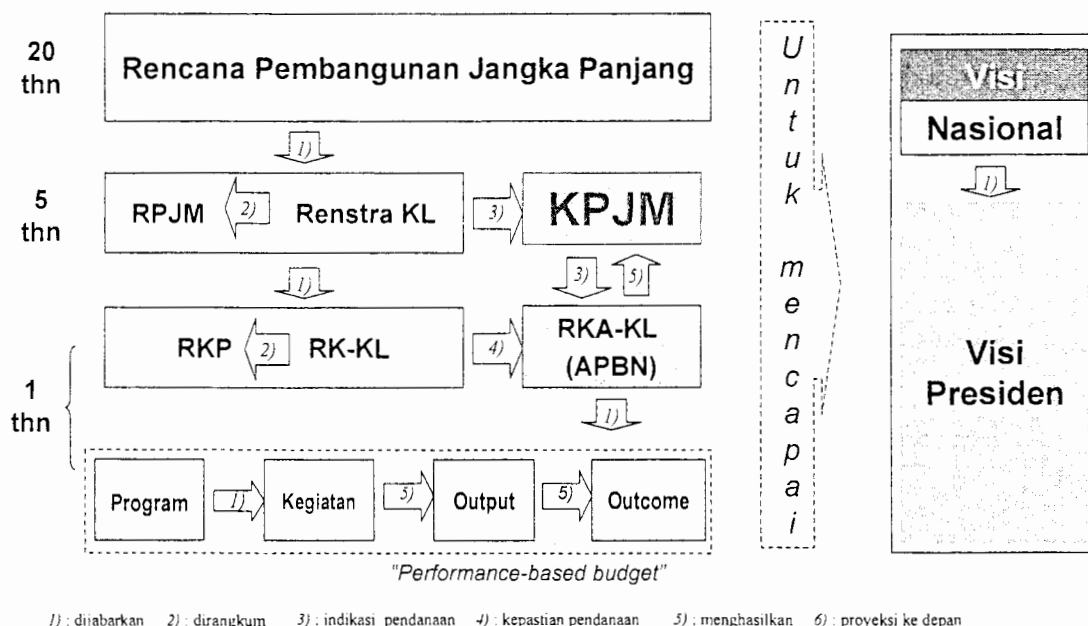
4. Pendistribusian total pagu belanja jangka menengah ke masing-masing kementerian/lembaga (*line ministries ceilings*), indikasi pagu kementerian / lembaga dalam jangka menengah tersebut merupakan perkiraan batas tertinggi anggaran belanja untuk kementerian/lembaga dalam jangka menengah;
5. Penjabaran pengeluaran jangka menengah (*line ministries ceilings*) masing-masing kementerian/lembaga ke masing-masing program dan kegiatan berdasarkan indikasi pagu jangka menengah yang telah ditetapkan.

Tahapan penyusunan proyeksi/rencana (i) sampai dengan (iv) merupakan proses *top down* sedangkan tahapan (v) merupakan proses *bottom up*. Proses estimasi *bottom up* seringkali dipisah atas proyeksi mengenai biaya dari pelaksanaan kebijakan yang sedang berjalan (*on going policies*) dan penyesuaian sehubungan dengan upaya-upaya rasionalisasi program/kegiatan melalui proses evaluasi program/kegiatan, serta estimasi atas biaya dari kebijakan baru (*new policies*).

Dalam penyusunan RKA-KL dengan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah, kementerian negara/lembaga perlu menyelaraskan kegiatan/program yang disusun dengan RPJM Nasional dan Renstra kementerian negara/lembaga, yang pada tahap sebelumnya menjadi acuan dalam menyusun RKP dan Renja-KL.

Secara umum konsepsi dasar KPJM dalam RKAKL dapat digambarkan dalam diagram 3 sebagai berikut:

Diagram 3 : Sistem Perencanaan dan Penganggaran



D. Penerapan Ketiga Unsur Pendekatan Penganggaran.

1. Hubungan ketiga unsur pendekatan penganggaran.

Dalam kaitan dengan KPJM, anggaran terpadu yang memperlihatkan keterpaduan (konsolidasi) anggaran operasional dan anggaran investasi menjadi lebih penting karena dengan mengetahui gambaran keduanya secara terkonsolidasi, satuan kerja/unit organisasi dapat dengan lebih baik mengenali secara rinci implikasi finansial dari kebijakan yang telah diputuskan saat ini di tahun-tahun yang akan datang. Hal ini akan sangat berarti dalam mendukung tercapainya efisiensi alokasi dilihat dari sudut pandang antar waktu (*intertemporal allocative efficiency*).