

Analisis Implementasi *Spending Review* pada Kementerian Negara/Lembaga Tahun 2013-2015

Analysis of Spending Review Implementation in Line Ministries 2013-2015

Bilmar Parhusip^{α*}

* Email: parhusipbilmar@yahoo.com

^α Pusdiklat Anggaran dan Perbendaharaan, BPPK, Jalan Raya Puncak KM 72, Gadog Mega Mendung, Bogor, 16770.

Riwayat artikel:

- Diterima 25 November 2016
- Direvisi 1 Desember 2016
- Disetujui 10 Desember 2016

Kata kunci: kinerja anggaran; penganggaran; *spending review*.

Klasifikasi JEL: H61, H62

Abstrak

Kajian ini menganalisis implementasi *technical spending review* pada Kementerian Negara/Lembaga (K/L) tahun 2013-2015 di Indonesia. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif, studi ini menemukan bahwa *spending review* di Indonesia dilakukan oleh Kementerian Keuangan (Direktorat Jenderal Perbendaharaan) dengan keterlibatan yang terbatas dari K/L. Kajian ini menyimpulkan bahwa pendekatan penyusunan *spending review top-down* tidak efektif dalam proses dan penggunaan laporan *spending review* dalam pengambilan keputusan penganggaran dan implementasi penganggaran berbasis kinerja. Isu kontekstual dan implementasi ditemukan menjadi hambatan utama dari implementasi *spending review* K/L.

Abstract

This study analyses the implementation of technical spending review of line ministries since 2013-2015 in Indonesia. Employing qualitative approach, this study finds that spending review in Indonesia was conducted by the Ministry of Finance (Directorate General of Treasury) with limited involvement of the spending ministries. This study concludes that top-down approach seems to be ineffective in terms of the process and the utilization of spending review report in budget decision making and performance-based budgeting implementation. Contextual and implementation issues are found to be the main hurdles of the implementation of spending review of the line ministries.

1. PENDAHULUAN

Sejak tahun 2013, Pemerintah Indonesia telah menginisiasi penyusunan *spending review* yang bertujuan untuk mengidentifikasi inefisiensi belanja dan memperlebar ruang fiskal (*fiscal space*). Penyusunan *spending review* mengadopsi *best practice* di berbagai negara maju, yang mana *spending review* dilatarbelakangi oleh adanya tekanan dari aspek finansial (anggaran) seperti yang terjadi pada saat terjadinya krisis keuangan global tahun 2007 (OECD, 2012). Melalui penyusunan *spending review* negara-negara termasuk Indonesia berupaya mencari opsi penghematan anggaran dengan memperbaiki kualitas anggaran.

Penelitian empiris mengenai *spending review* di negara-negara maju telah banyak dilakukan (Robinson, 2013, 2014; OECD, 2012); namun demikian literatur yang membahas mengenai *spending review* di negara-negara berkembang masih terbatas. Bahkan untuk konteks Indonesia, belum terdapat studi khusus mengenai *spending review* yang mengidentifikasi kinerja operasional (*technical efficiency*) berupa peningkatan kualitas *output* satuan kerja pada Kementerian Negara/Lembaga. Kajian terkait kualitas belanja APBN yang dilakukan oleh World Bank lebih fokus pada pengukuran kualitas belanja dari sisi *allocative efficiency* yang menitikberatkan pada pengukuran *aggregate budget outcome* (World Bank Group, 2016). Adapun studi mengenai kinerja operasional berupa *technical efficiency* belanja di Indonesia yang dilakukan oleh World Bank Group (2016) masih bersifat sektoral (misalnya sektor pendidikan) dan tidak bersifat komprehensif. Mencermati bahwa *spending review* yang dilakukan di Indonesia baru sebatas pengukuran efisiensi operasional/*technical efficiency*, maka penelitian ini diharapkan dapat mengisi *gap* yang ada dalam literatur penganggaran dan *spending review* khususnya dalam konteks pelaksanaannya di negara berkembang seperti Indonesia.

Di Indonesia, signifikansi kualitas anggaran semakin meningkat baik dilihat dari aspek penganggaran dan pelaksanaan anggaran. Dari tataran penganggaran, masih belum kredibelnya anggaran tercermin dari permasalahan seperti tidak tercapainya estimasi pendapatan dan target pengeluaran. Dari tataran pelaksanaan anggaran, terdapat beberapa isu khususnya terkait belanja (*spending*) yaitu tingkat penyerapan yang cenderung rendah pada akhir tahun, pola penyerapan yang belum ideal dan kualitas belanja yang belum memadai dalam hal efisiensi dan efektivitas, yang menjadi tantangan Pemerintah selama ini. Inisiatif *spending review* di Indonesia dengan demikian semakin penting bukan hanya untuk memberikan informasi kinerja anggaran dalam rangka mendorong peningkatan kualitas anggaran, namun juga untuk menjaga kesinambungan fiskal. Dengan demikian, dalam tataran praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pemahaman mengenai implementasi *spending review* pada K/L dalam mengukur kinerja anggaran di tataran operasional. Perbaikan implementasi *spending review* diharapkan dapat memberikan masukan dalam memberikan solusi atas permasalahan penganggaran dan pelaksanaan anggaran pada K/L dan masukan bagi perumusan kebijakan dalam mendorong kualitas anggaran itu sendiri.

1.1. Pertanyaan Penelitian

Penelitian ini memiliki 3 (tiga) pertanyaan penelitian utama dan beberapa pertanyaan pendukung yaitu:

1. Bagaimana *technical spending review* belanja dilaksanakan di K/L?
 - a. Metodologi apa yang digunakan dalam penyusunan *spending review*?
 - b. Dari semua metode yang digunakan, temuan terkait metode apa yang banyak diidentifikasi dan digunakan oleh K/L?
 - c. Apakah penyusunan *spending review* telah mengidentifikasi sejauh mana *output* telah tercapai dibandingkan dengan *input*/anggaran yang digunakan?

2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi proses *technical spending review* pada K/L?
 - a. Apakah terdapat peran aspek perencanaan dan penganggaran dalam pelaksanaan *spending review* pada K/L?
 - b. Sejauh mana dokumen perencanaan, penganggaran dan pelaksanaan anggaran dapat memfasilitasi proses penyusunan *efficiency spending review* pada K/L?
 - c. Permasalahan dan tantangan apa yang dialami oleh K/L dalam menyusun *efficiency spending review*?
3. Apakah terdapat perbaikan kualitas *output* (pelayanan) yang diberikan sejak disusunnya *efficiency spending review* pada K/L?
 - a. Apakah hasil *spending review* dapat menginformasikan tingkat kemajuan pencapaian *output* pada K/L?
 - b. Bagaimana hasil *spending review* mempengaruhi kualitas *output* K/L?

1.2. Tujuan Penelitian

- (1) Untuk mengetahui bagaimana K/L melakukan atau mengimplementasikan *technical spending review* dalam lingkup kerjanya.
- (2) Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kesuksesan pelaksanaan *technical spending review* dimaksud pada K/L.
- (3) Untuk menilai sejauh mana penyusunan *technical spending review* pada K/L dapat mendorong perbaikan *output* atau pelayanan yang dihasilkan.

1.3. Lokus Penelitian

Penelitian dilakukan pada 3 (tiga) K/L yang dipilih berdasarkan metode *maximum variation sampling*, yaitu: (1) Kementerian Dalam Negeri, (2) Kementerian Kelautan dan Perikanan dan (3) Kementerian Kesehatan.

Pemilihan *sampling* dilakukan berdasarkan kriteria:

- a. Representasi K/L yang memiliki pagu (APBN-P) yang besar, sedang dan kecil dimana Kementerian Dalam Negeri adalah salah satu K/L yang memiliki pagu yang relatif kecil yaitu sekitar Rp6.124,5 miliar pada tahun 2015 dan Rp5.124,5 miliar pada tahun 2016 (Direktorat Pelaksanaan Anggaran, 2016a). Sedangkan Kementerian Kelautan dan Perikanan memiliki pagu relatif sedang terhadap K/L lain sekitar Rp 10.662 miliar triliun pada tahun 2015 dan Rp13.801,2 miliar pada tahun 2016 (Direktorat Pelaksanaan Anggaran, 2016a). Adapun Kementerian Kesehatan memiliki pagu yang relatif besar yaitu Rp 54.355 miliar pada tahun 2015 dan Rp 63.481,6 miliar pada tahun 2016 (Direktorat Pelaksanaan Anggaran, 2016a).
- b. Representasi pola kenaikan/penurunan tingkat inefisiensi dimana Kementerian Dalam Negeri dipilih dikarenakan tingkat inefisiensi yang cenderung naik pada tahun terakhir 2015 yakni pada tahun 2013 Rp837,63 miliar, menjadi sebesar Rp99,62 miliar pada tahun 2014 dan Rp479,08 miliar tahun 2015. Kementerian Kelautan dan Perikanan dipilih dikarenakan tingkat inefisiensi yang cenderung menurun yakni pada tahun 2013 sebesar Rp1.521,24 miliar, menurun menjadi Rp179,76 miliar pada tahun 2014 dan Rp85,36 miliar pada tahun 2015. Kementerian Kesehatan dipilih dikarenakan tingkat inefisiensi yang cenderung menurun, menurun sedikit pada 2 tahun pertama yakni pada tahun 2013 sebesar Rp3.554,66 miliar, menjadi Rp2.046 miliar pada tahun 2014, namun menurun secara tajam menjadi Rp115 miliar pada tahun 2015.

2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Konteks Penganggaran di Indonesia

Anggaran terkait erat dengan manajemen keuangan publik yang menitikberatkan analisis atas pengaruh aktivitas anggaran berupa perpajakan dan belanja aktual dan bagaimana

seharusnya aktivitas dimaksud dilaksanakan (Rosen & Gayer, 2010). Belanja publik khususnya kerap dijadikan acuan untuk mengukur ukuran suatu Pemerintah (*size of government*), yang besarnya dikategorikan menjadi tiga jenis belanja yaitu: (1) belanja barang, (2) transfer pendapatan kepada orang, sektor privat dan pemerintahan lainnya dan (3) pembayaran bunga (Rosen & Gayer, 2010). Hal tersebut menunjukkan signifikansi anggaran dan pengelolaannya dalam keuangan publik.

Sejak bergulirnya reformasi manajemen keuangan negara, penganggaran di Indonesia mengadopsi penganggaran berbasis kinerja, dimana anggaran disusun berdasarkan kinerja atau *output/outcome*. Hal ini sesuai dengan mandat yang tertuang dalam pasal 14 ayat (2) Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyebutkan “Rencana kerja dan anggaran yang disusun oleh Menteri/Pimpinan Lembaga, disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.” Dengan kata lain bahwa dalam rangka penyusunan anggaran, Pemerintah wajib menerapkan sistem penganggaran berbasis kinerja.

Penerapan penganggaran berbasis kinerja di Indonesia banyak dipengaruhi oleh *New Public Management* yang memperkenalkan *budget for results* dalam rangka meningkatkan kaitan yang jelas antara anggaran dan hasil (*output* dan *outcome*) yang diperoleh. Rubin dan Kelly (2007) menyatakan bahwa reformasi anggaran publik memiliki elemen utama antara lain pergeseran dari penganggaran berbasis *line-item* kepada penganggaran berorientasi pada *output* dan *outcome* dibarengi dengan pengenalan terhadap kontrak kinerja.

Sejak bergulirnya reformasi manajemen keuangan negara di Indonesia, anggaran disokong oleh 3 (tiga) pilar utama yaitu: (1) penganggaran berbasis kinerja, (2) penganggaran terpadu, dan (3) kerangka pengeluaran jangka menengah (Kementerian Keuangan, 2014). Penganggaran berbasis kinerja di Indonesia dilakukan melalui penerapan 3 (tiga) prinsip utama yaitu: (1) berorientasi pada kinerja (*performance oriented*), (2) fleksibilitas dalam pelaksanaan anggaran (*let the managers manage*), dan (3) pengalokasian anggaran dengan pendekatan fungsi (*money follows function*) (Wijaya, 2016). Selain penerapan prinsip tersebut diatas, penganggaran berbasis kinerja di Indonesia dibangun melalui 3 (tiga) instrumen atau *tools* yaitu: (1) indikator kinerja yang merupakan alat ukur untuk melakukan pengukuran dan evaluasi kinerja, (2) standar biaya yang merupakan alat untuk mengetahui berapa biaya yang dibutuhkan untuk melaksanakan sebuah kegiatan dan menghasilkan kinerja tertentu, dan (3) evaluasi kinerja yaitu untuk mengetahui apakah target kinerja yang direncanakan dapat dicapai dengan baik (Wijaya, 2016).

2.2. *Spending Review* sebagai Bagian dari Sistem Penganggaran Berbasis Kinerja

Spending review didefinisikan secara umum sebagai salah satu alat reformasi fiskal yang digunakan untuk menciptakan ruang fiskal dengan mengurangi dan/atau merealokasi belanja anggaran dikarenakan adanya perubahan prioritas dan permintaan peningkatan pelayanan atau peningkatan ukuran-ukuran kinerja (OECD, 2012). OECD (2007) mencatat bahwa *spending review* yang dilakukan di Inggris, merupakan bagian dari kerangka penganggaran berbasis kinerja yang berbeda dengan kerangka yang dilakukan di negara-negara yang melakukan reformasi yang serupa. Hal ini sejalan dengan pendapat Robinson (2013) yang menyatakan bahwa *spending review* memiliki kaitan dengan sistem penganggaran berbasis kinerja, khususnya pada saat *spending review* telah menjadi elemen yang baku dalam proses penyiapan anggaran. Dengan kata lain, *spending review* pada hakikatnya adalah bagian dari sistem penganggaran berbasis kinerja, utamanya dikarenakan informasi yang disajikan digunakan dalam pengambilan keputusan anggaran.

Spending review sejalan dengan orientasi sistem penganggaran berbasis kinerja dikarenakan informasi kinerja yang dihasilkan oleh *spending review* dapat memfasilitasi proses penganggaran yang berorientasi pada kinerja. Survei yang dilakukan oleh OECD pada tahun 2011 memperkuat pendapat bahwa *spending review* sebagai bagian dari penganggaran berbasis kinerja, dimana survei dimaksud menemukan bahwa dari 32 negara yang melakukan anggaran kinerja, 16 atau

setengahnya menggunakan *spending review* dengan bentuk yang berbeda-beda (OECD, 2012). Intinya adalah, sepanjang informasi *spending review* diutilisasi dalam pengambilan keputusan anggaran, maka *spending review* merupakan salah satu bentuk/model penganggaran berbasis kinerja (OECD, 2012).

Dalam konteks penganggaran, *spending review* dapat dilakukan dengan memperhatikan 3 (tiga) tujuan manajemen pengeluaran publik (*public expenditure management*) atau 3 (tiga) tingkatan dampak anggaran (*budget outcome*) yaitu: (1) pencapaian tujuan *aggregate efficiency* yang merupakan pencapaian disiplin fiskal agregat, (2) *allocative efficiency* berupa pemrioritisasi strategis dan (3) *technical efficiency* yang diukur melalui kinerja operasional (World Bank, 1998; Allen & Tomassi, 2001).

2.3. Implementasi *Spending Review* di Indonesia

Spending review dimulai dilakukan pada tahun 2013 di Indonesia dengan Kementerian Keuangan selaku institusi yang memimpin (*leading institution*) (Majalah Treasury Indonesia, 2013). Tujuan *spending review* pada tahun 2013 dimaksud adalah melakukan identifikasi terhadap belanja negara agar tidak terjadi inefisiensi dalam penggunaan anggaran, yaitu melakukan identifikasi terhadap program/kegiatan yang dilakukan satu kali saja dan tidak berulang pada tahun anggaran berikutnya, mengidentifikasi potensi ruang fiskal, mengukur belanja pemerintah dari aspek ekonomis dan/atau efisiensi dan/atau efektivitas. Hasil dari identifikasi tersebut adalah munculnya masukan/rekomendasi untuk perumusan kebijakan penganggaran dan pelaksanaan anggaran dalam rangka meningkatkan kualitas belanja pemerintah disamping digunakan sebagai bahan masukan bagi penyusunan rencana kerja K/L pada pertemuan tiga pihak (*trilateral meeting*) antara Kementerian Keuangan, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, dan K/L (Ditjen Perbendaharaan, 2013). *Spending review* yang dilakukan di Indonesia masih pada tataran pengukuran *technical efficiency* yaitu tingkat efisiensi operasional yang diukur untuk menilai apakah *output* (pelayanan yang diberikan Pemerintah) telah dicapai dengan sumber daya yang seminimal mungkin (Direktorat Jenderal Perbendaharaan, 2013, 2014, 2015, 2016).

2.4. Pendekatan dan Metode *Spending Review*

Robinson (2013) mengemukakan bahwa terdapat 3 (tiga) mekanisme/proses penyusunan *spending review* dalam rangka mengidentifikasi opsi penghematan anggaran (*savings*) yaitu:

1. *Bottom-up review* yaitu *spending review* dimana K/L mengembangkan pilihan penghematan mereka dengan pilihan-pilihan yang telah disiapkan oleh Kementerian Keuangan.
2. *Joint-review* yaitu *spending review* dimana pilihan penghematan dikembangkan secara bersama oleh tim review K/L dan Kementerian Keuangan.
3. *Top-down review* yaitu *spending review* dimana pilihan penghematan dikembangkan oleh Kementerian Keuangan dengan keterlibatan K/L yang terbatas.

Literatur mengenai *spending review* tidak banyak mengulas secara detil metode yang digunakan dalam penyusunan *spending review* di negara-negara maju (Robinson, 2013, 2014). Namun demikian, literatur menggarisbawahi beberapa metode utama yang dapat digunakan untuk melakukan *spending review* antara lain *benchmarking*, pengukuran kinerja dan evaluasi (Schiavo-Campo, 1999; Currstine, 2005).

Adapun metode utama yang digunakan dalam *spending review* di Indonesia adalah: (1) *Review alokasi*, yang bertujuan untuk mengidentifikasi potensi ruang fiskal melalui identifikasi indikasi inefisiensi, duplikasi dan identifikasi belanja untuk kegiatan yang tidak berulang (*cinmaleg*). *Review inefisiensi alokasi* dilakukan melalui metode penelusuran (*tracking*) atas komponen-komponen RKA-K/L tiap satuan kerja pada level *output*, *suboutput*, sub komponen kegiatan, kegiatan, maupun program. *Review duplikasi* dilakukan untuk mengidentifikasi jika dalam suatu

program terdapat dua kegiatan dengan *output* yang sama atau dalam suatu kegiatan terdapat dua komponen kegiatan yang sama (Ditjen Perbendaharaan, 2015). (2) *Review* tolak ukur target dan tolak ukur kinerja terbaik yang merupakan pengelompokkan unit-unit sejenis akan memungkinkan untuk mengidentifikasi unit berkinerja terbaik dalam suatu kelompok unit sejenis, dan mengukur selisih antara kinerja suatu unit dengan kinerja terbaik sebagai inefisiensi. *Review* ini disebut juga dengan metode *benchmarking*. (3) Analisis deviasi kebutuhan, yaitu metode untuk menganalisis deviasi kebutuhan dilakukan dengan menghitung deviasi antara realisasi belanja-belanja operasional satuan kerja pada bulan April sampai dengan September dibandingkan dengan rata-rata realisasi belanja operasional selama 12 bulan (satu tahun) (Ditjen Perbendaharaan, 2015). Angka deviasi yang diperoleh adalah indikasi nilai kelebihan alokasi belanja operasional pada tahun berkenaan.

Metodologi *spending review* dikembangkan oleh Kementerian Keuangan yang memiliki *progress* dari tahun ke tahun. Jika di tahun 2013, metode *benchmarking* yang digunakan masih sebatas membandingkan *output/input* berdasarkan target dan realisasinya, maka di tahun-tahun berikutnya yaitu tahun 2014 dan seterusnya metode *benchmarking* tidak hanya dilakukan di inter-K/L namun juga intra K/L (Ditjen Perbendaharaan, 2013, 2014, 2015).

Dalam melakukan *spending review*, diperlukan dokumen sumber utama berupa dokumen penganggaran (RKA-K/L) dan dokumen pelaksanaan anggaran (DIPA) serta Laporan Realisasi Anggaran (Ditjen Perbendaharaan, 2013, 2014, 2015, 2016).

Spending review memiliki kaitan erat dengan dampak anggaran (*budget outcomes*). Kaitan dimaksud jelas tercermin dalam pencapaian *aggregate efficiency* dan *allocative efficiency* yang dapat diukur dengan melakukan *strategic review* dan pencapaian *technical efficiency* dengan melakukan *efficiency review*. Dengan demikian, penyusunan *efficiency review* merupakan upaya menuju upaya pencapaian kesinambungan fiskal. Dampak anggaran dapat dikaji berdasarkan konsep *value for money* yaitu pencapaian prinsip “3 E’s”: ekonomis (*economy*), efisiensi (*efficiency*) dan efektivitas (*effectiveness*). Penny (2012) mendefinisikan *value for money* bukanlah merupakan metode atau alat namun lebih pada konsep berpikir dalam penggunaan sumber daya atau anggaran, yakni dengan memperhatikan aspek-aspek yaitu (1) ekonomis: mengurangi biaya sumber daya untuk melakukan suatu aktivitas, (2) efisiensi: meningkatkan *output* dengan mempertahankan tingkat *input* tertentu, atau menurunkan *input* dengan mempertahankan tingkat *output* tertentu, dan (3) efektivitas: berhasil mencapai dampak (*outcomes*) yang diinginkan dari suatu aktivitas.

3. METODE PENELITIAN

Dalam menjawab pertanyaan penelitian, penulis menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Creswell (2015) menyatakan bahwa terdapat beberapa alasan untuk menggunakan penelitian kualitatif yaitu: pertama, pada saat terdapat suatu permasalahan yang perlu dieksplorasi; dan kedua, penggunaan penelitian kualitatif diperlukan karena adanya kebutuhan untuk suatu pemahaman yang detail dan lengkap tentang permasalahan tersebut. Adanya permasalahan yang timbul dalam upaya penyusunan *spending review* K/L mengakibatkan perlunya mengeksplorasi dan mengkaji mengenai *spending review* melalui pemahaman komprehensif atas permasalahan dengan menggali konteks, yang tidak dapat diperoleh dari penelitian kuantitatif. De Graaf & Huberts (2008) menyatakan bahwa penelitian kuantitatif tidak selalu mampu menjawab berbagai pertanyaan seperti karakteristik suatu fenomena, dan hal dimaksud hanya dapat direspon oleh penelitian kualitatif. Creswell (2015) mengemukakan bahwa kelemahan validasi dalam penelitian kualitatif dapat dimitigasi dengan menggunakan strategi validasi untuk penelitian kualitatif, antara lain strategi triangulasi, analisis kasus negatif dengan penyempurnaan hipotesis ketika penelitian berlanjut, klarifikasi bias peneliti dan pemeriksaan anggota. Penelitian

ini menggunakan strategi triangulasi dimana peneliti menggunakan sumber, metode, teori yang berbeda-beda dan bervariasi untuk menyediakan bukti penguat (Creswell, 2015).

3.1. Metode Pengumpulan Data

Dalam menjawab pertanyaan penelitian, peneliti menggunakan data primer berupa wawancara dan data sekunder seperti laporan-laporan resmi Pemerintah, makalah/hasil penelitian terdahulu dan sejenisnya. Adapun teknik wawancara yang diambil adalah wawancara tidak terstruktur dimana informan atau orang-orang yang diwawancarai bebas menjawab pertanyaan-pertanyaan peneliti sebagai pewawancara (Afriзал, 2015). Dalam penelitian ini, peneliti akan melakukan interview semi-terstruktur (*semi-structured interview*) yang bersifat terbuka (*open-ended*) dan juga interview yang bersifat tertutup (*close-ended*) kepada total 14 responden yang terdiri dari 4 orang pegawai yang berasal dari Kementerian Keuangan selaku pengelola anggaran dan 10 orang yang berasal dari 3 K/L selaku pengguna anggaran (*spending ministries*) dengan rincian 3 orang dari Kemendagri, 4 orang dari Kemenkes dan 3 orang dari Kementerian KKP. Responden yang berasal dari yang Kemenkeu adalah 3 orang dari institusi penganggaran (DJA) dan 1 orang dari institusi yang mendesain *spending review* yaitu DJPB. Pada masing-masing K/L responden berasal dari Biro Perencanaan, Biro Keuangan dan/atau APIP atau Itjen (lihat lampiran 1).

3.2. Metode Analisis Data

Afriзал (2015) berargumen bahwa analisis data dalam penelitian kualitatif dapat dilakukan seperti yang dilakukan oleh Miles dan Huberman dalam bukunya Analisis Data Kualitatif, dimana analisis data dilakukan secara siklus dan bertahap dan berulang ke tahap awal. Siklus dimaksud yaitu tahap kodifikasi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Tahapan kodifikasi data dilakukan dengan menulis ulang catatan-catatan lapangan dan memilih informasi dengan memberikan tanda serta menginterpretasikan apa yang disampaikan oleh informasi dimaksud. Tahapan penyajian data dilakukan dengan melakukan kategorisasi atau pengelompokan data dengan menggunakan matriks dan diagram untuk menyajikan temuan penelitian. Tahapan penarikan kesimpulan adalah penarikan kesimpulan oleh peneliti dengan melakukan verifikasi atas intepretasi dengan mengecek keseluruhan tahapan. Selanjutnya tahapan dimaksud dilakukan secara berulang (dilakukan dan diulangi terus) setiap setelah melakukan pengumpulan data dengan teknik apapun. Penelitian ini mengadopsi metode analisis dimaksud dengan melakukan kodifikasi, menyajikan data dan menyimpulkan dengan mengembangkan matriks yang berupa temuan penelitian yang selanjutnya akan diinterpretasikan.

4. HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN

4.1. Kualitas Anggaran Masing-Masing K/L

4.1.1. Kemendagri

Kemendagri memiliki tugas menyelenggarakan urusan di bidang pemerintahan dalam negeri dan berperan penting dalam konstelasi ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Kementerian Dalam Negeri, 2016). Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya Kemendagri didukung oleh 5.006 pegawai. Pagu APBN Kemendagri selama 3 tahun terakhir mengalami penurunan sebesar Rp15,78 triliun triliun pada tahun 2013, menurun menjadi Rp14,90 triliun tahun 2014, dan Rp7,24 triliun di tahun 2015 (Direktorat Pelaksanaan Anggaran, 2016a). Dari sisi pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dalam laporan keuangan, opini BPK yang diperoleh Kemendagri atas laporan keuangan pada tahun 2013 memperoleh opini Wajar Dengan Pengecualian/WDP dan semakin baik pada tahun 2014 dengan opini Wajar Tanpa Pengecualian/WTP dan 2015 dengan opini WTP (Undang-Undang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN, 2014, BPK, 2016a).

Hasil *spending review* Kemendagri menunjukkan bahwa tingkat inefisiensi yang menurun dari tahun 2013 ke tahun 2014 dari Rp837,63 miliar menjadi Rp99,62 miliar pada tahun 2015 dan naik

kembali menjadi Rp479,8 miliar (Ditjen Perbendaharaan 2013, 2014, 2015). Masih tidak optimalnya anggaran di lingkup Kemendagri dikonfirmasi oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam laporan pemeriksaan atas Laporan Keuangan Kemendagri tahun 2015 yang menemui permasalahan pelaksanaan anggaran antara lain adalah ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dalam penganggaran dan pelaksanaan anggaran (BPK, 2016a).

4.1.2. Kementerian Kelautan dan Perikanan

Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kelautan dan perikanan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara (Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 23/Permen-KP/2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Kelautan dan Perikanan). KKP memiliki pegawai sekitar 10.841 orang. Jika dilihat dari pagu anggaran, Kementerian KKP, berbeda dengan kementerian lain yang jadi lokus penelitian ini, dimana anggaran mengalami kenaikan di tahun 2015 untuk pagu APBN-P yakni sebesar Rp10,66 triliun. Angka tersebut yang meningkat dari pagu APBN-P tahun 2014 sebesar Rp6,17 triliun dan tahun 2013 Rp7,01 triliun (Direktorat Pelaksanaan Anggaran, 2016a). Adapun opini atas laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN atau laporan keuangan Kementerian KKP secara berturut-turut dari tahun 2013 s.d. tahun 2015 adalah WTP (UU Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN tahun 2014, 2015, BPK, 2016b)

Hasil *spending review* Kementerian KKP cenderung menurun dari Rp1.521,24 miliar pada tahun 2013, menjadi Rp179,76 miliar pada tahun 2014 dan Rp85,36 miliar pada tahun 2015 (Ditjen Perbendaharaan 2013, 2014, 2015). Masih belum optimalnya anggaran berdasarkan hasil *spending review* sejalan dengan Laporan Hasil Pemeriksaan BPK atas Laporan Keuangan Kementerian KKP tahun 2016 yang menemukan berbagai permasalahan anggaran dan pelaksanaannya (BPK, 2016b).

4.1.3. Kementerian Kesehatan

Kementerian Kesehatan menyelenggarakan urusan di bidang kesehatan dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan (Kementerian Kesehatan, 2016). Sebagai salah satu K/L memiliki ukuran organisasi yang relatif besar, Kementerian Kesehatan memiliki sejumlah 53.473 pegawai (Kementerian Kesehatan, 2016). Pagu Kemenkes dari tahun ke tahun mengalami kenaikan yaitu pagu APBN-P tahun 2013 sebesar Rp38,65 triliun menjadi Rp50,35 triliun tahun 2014 dan tahun 2015 sebesar Rp54,37 triliun (Direktorat Pelaksanaan Anggaran, 2016a). Opini BPK atas laporan keuangan atau pertanggungjawaban pelaksanaan APBN selama 3 tahun berturut-turut mulai dari tahun 2013, 2014 dan 2015 adalah WTP (Undang-Undang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN, 2014, 2015, BPK, 2016c).

Hasil *spending review* Kemenkes mengalami kecenderungan menurun dari Rp3.544,66 miliar pada tahun 2013, menjadi Rp2.046 miliar pada tahun 2014 dan menurun secara tajam menjadi Rp115 miliar pada tahun 2015 (Ditjen Perbendaharaan 2013, 2014, 2015). Serupa dengan K/L lainnya, Laporan Hasil Pemeriksaan BPK atas Laporan Keuangan Kementerian Kesehatan tahun 2016 yang menemukan berbagai permasalahan anggaran dan pelaksanaannya (BPK, 2016c).

4.2. Mekanisme Penyusunan *Spending Review*: *Top-Down Approach*

Kajian ini menemukan bahwa penyusunan *spending review* K/L dilakukan oleh Kementerian Keuangan (DJPB) yang kemudian hasilnya dikonfirmasi kepada K/L masing-masing, yang tidak lain merupakan pendekatan *top-down*. KL tidak melakukan *spending review* secara mandiri, tetapi melakukan review anggaran dalam bentuk yang berbeda. Keterlibatan K/L dalam penyusunan *spending review* DJPB cukup terbatas yaitu hanyalah sebatas konfirmasi hasil *spending review* dimaksud. Sedangkan pengembangan metodologi dan identifikasi tingkat efisiensi operasional dilakukan oleh DJPB.

Mekanisme penyusunan *top-down* sebagaimana yang diungkapkan oleh responden dari Kementerian Keuangan sebagai berikut :

“*Spending review* yang dilakukan oleh DJPB dikonfirmasi ke K/L secara rutin dan baru 2 (dua) tahun dilakukan. Yang diundang adalah Bagian Perencanaan, Keuangan, APIP bersama beberapa perwakilan K/L yang dianggap penting. ... kita sampaikan indikasi temuannya, bahkan mereka berhak meng-*counter* kalau tidak sependapat dengan kita,” (Responden 11, Kemenkeu). Metode konfirmasi hasil dimaksud juga dibuktikan dari hasil konfirmasi yang disampaikan Kementerian Keuangan dari tahun ke tahun ke K/L (Direktorat Pelaksanaan Anggaran, 2016b).

Karakteristik mekanisme penyusunan *spending review* secara *top-down* di Indonesia merepresentasikan salah satu metode *spending review* yang disebut oleh Robinson (2013) disamping metode *bottom-up* dan *joint-review*. Pengaruh pendekatan *top-down* dimaksud terhadap *spending review* adalah fakta yang menunjukkan tidak signifikannya *progress spending review* sejak tahun 2013 sampai dengan 2016. Progress yang terbatas dimaksud dapat dilihat dari aspek pengembangan metodologi dan kualitas hasil *spending review* termasuk utilisasi hasil dimaksud dalam proses penganggaran. Temuan penelitian ini mendukung penelitian Robinson (2013) yang berargumen bahwa metode *bottom-up* dan *joint-review* lebih efektif dalam *spending review* di berbagai negara dibandingkan dengan metode *top-down* yang cenderung tidak berhasil bahkan mengakibatkan biaya yang lebih besar. *Bottom-up* dan *joint review* dianggap lebih efektif dikarenakan metode dimaksud dapat memfasilitasi perolehan informasi yang dimiliki oleh K/L (*spending ministries*).

4.3. Metodologi *Spending Review*

Temuan kajian ini membuktikan bahwa metodologi yang diterapkan pada *spending review* di Indonesia telah sejalan dengan berbagai metode yang diterapkan di berbagai negara dalam menilai efisiensi dan efektivitas program dan institusi yaitu pengukuran kinerja, *benchmarking* dan evaluasi (Curristine, 2005). Berbagai metodologi dimaksud dikembangkan dan diterapkan oleh DJPB dalam melakukan *spending review*. Sebagian dari metodologi DJPB (khususnya *review alokasi*) dilaksanakan juga oleh K/L dalam bentuk *review RKA K/L* tahunan. Yang menarik adalah bahwa persepsi hampir seluruh responden atas *spending review* yang dilaksanakan oleh DJPB dan hasilnya yang dikonfirmasi adalah berupa *review RKA K/L* yang tidak lain merupakan penelitian Biro Perencanaan/Unit Perencanaan K/L dan *review APIP*. Dalam implementasinya, K/L tidak melakukan *spending review*, namun melakukan *review* yang serupa berupa *review RKA K/L* dengan menerapkan metode yang serupa dengan *review alokasi* dan duplikasi. Sedangkan metode analisis deviasi dan metode *benchmarking* yang merupakan pengukuran efisiensi berupa perbandingan *output* dengan *input* sendiri belum pernah dilakukan secara mandiri oleh K/L.

Hasil penelitian ini mengkonfirmasi bahwa upaya pengukuran kinerja melalui *benchmarking* belum dilakukan secara penuh. Dengan demikian *spending review* di Indonesia barulah sebatas mengidentifikasi ruang fiskal dan belum dapat secara optimal mengidentifikasi *technical efficiency* yaitu rasio *output* per *input*.

Salah seorang responden yang menyatakan bahwa *review alokasi* yang antara lain meliputi *review* efisiensi dan duplikasi telah dilakukan yaitu: “*Review alokasi* tidak ada masalah selama kita mengikuti SBM sudah ada patokannya” (Responden 10, K/L). Selanjutnya responden yang sama menekankan bahwa: “Dalam proses *review* itu memang salah satu yang kita telusuri adalah apakah ada duplikasi kegiatan, ... kemudian duplikasi yang sebenarnya sama ada yang kita temukan seperti itu.” (Responden 10, K/L). Hampir seluruh responden menyatakan bahwa metode deviasi kebutuhan dan *benchmarking* untuk *spending review* belum pernah dilakukan. Seorang responden menyatakan: “Harusnya belanja operasional dianalisis, tapi kami belum sampai [menganalisis realisasi untuk melihat deviasi kebutuhan].” (Responden 4, K/L). Dua responden dari K/L yang

berbeda selanjutnya mengkonfirmasi tanggapan dimaksud menyatakan: “[analisis deviasi kebutuhan] belum pernah disentuh.” (Responden 7, K/L), dan “[review operasional analisis deviasi] belum ada.” (Responden 8, K/L). Salah seorang responden berkomentar: “Terkait *benchmarking*, itu belum pernah, kami belum pernah melakukan itu karena satu, metodologi, ya kami belum punya referensi” (Responden 1, K/L). Apa yang dikatakan oleh Responden 1 tersebut dikonfirmasi oleh responden sebagai berikut: “K/L belum melakukan metode *benchmarking* karena memang bukan bidangnya untuk melakukan itu atau kalaupun mereka lakukan itu perlu pembinaan intensif dari kita” (Responden 11, Kemenkeu).

4.4. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyusunan *Spending Review*

Penelitian ini secara umum menemukan faktor-faktor yang mempengaruhi proses dan hasil *spending review* yang dapat dibagi 2 (dua) isu yaitu isu implementasi dan isu konseptual. Isu implementasi terkait *Standard Operating Procedure (SOP)*, kapasitas SDM dan koordinasi; sedangkan isu konseptual menyangkut kualitas informasi kinerja, keterkaitan antara proses perencanaan dan penganggaran dan institusionalisasi *spending review* dalam siklus anggaran.

4.4.1. *Standard Operating Procedure (SOP)*

Kementerian Keuangan dalam hal ini Direktorat Perbendaharaan secara periodik sejak tahun 2013 telah menerbitkan surat edaran penyusunan *spending review* berupa yaitu SE-54/PB/2013 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan dan Penyusunan *Spending Review* tahun 2013, SE-02/PB/2015 tentang Penyusunan *Spending Review* tahun 2015, dan SE-12/PB/2016 tentang Penyusunan *Spending Review*. Akan tetapi surat edaran tersebut bersifat internal dan diberlakukan untuk organisasi di wilayahkerjanya dalam hal ini di tingkat pusat pelaksanaan *spending review* dilakukan oleh Direktorat Pelaksanaan Anggaran, dan di tingkat daerah yang dilakukan oleh Kanwil Direktorat Jenderal Perbendaharaan.

Kementerian Keuangan atau DJPB belum pernah menerbitkan SOP yang diberlakukan pada satker di seluruh K/L dalam kaitannya dengan *spending review*. Lebih dari setengah dari total 14 responden K/L menyatakan bahwa SOP terkait *spending review* belum ada, seperti yang dikemukakan oleh beberapa responden sebagai berikut: “Kalau SOP terkait *spending review* belum ada. Cuma kita mengacu saja pada PMK yang dibuat DJA [PMK tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKA K/L dan DIPA]” (Responden 1, K/L). Hal ini didukung oleh responden lainnya yang mengatakan: “SOP belum ada” (Responden 5, K/L) atau “Setahu saya SOP mungkin belum ada, tetapi kalau *review* itu rutin kita laksanakan” (Responden 3, K/L). Pernyataan responden dalam penelitian ini merefleksikan bahwa penyusunan *spending review* belum dilakukan berdasarkan standar prosedur yang baku yang seyogyanya ditetapkan oleh Ditjen Perbendaharaan. Ineksistensi SOP berimplikasi pada minimnya pemahaman dan kapasitas *spending review* termasuk upaya untuk menindaklanjuti hasil *spending review*.

4.4.2. Kapasitas SDM

Kapasitas SDM pada Kemenkeu dan K/L adalah salah satu *key success factor* dari *spending review*. SDM yang berada pada satker K/L adalah SDM pada umumnya memiliki kompetensi teknis di bidangnya masing-masing, namun memiliki keterbatasan kompetensi pengelolaan keuangan. Sebagian besar responden menyatakan SDM adalah tantangan dalam proses penyusunan *spending review*. Seorang responden cukup tegas berkomentar: “SDM yang kami miliki tidak seragam jadi kemampuan kompetensi menjadi catatan buat kami untuk meng-*upgrade* kami agar kemampuannya sama. Kami saja di program anggaran cuma ada 10 orang termasuk dengan pejabat eselon 3 dan 4, jadi staf cuma 6. Yang mumpuni di bidang anggaran, RKA K/L, DIPA paling cuma 2 atau 3 orang.” (Responden 1, K/L). Komentar yang sama juga diberikan oleh responden lain yaitu: “Kami ini memang sangat kurang jumlah SDM...” (Responden 4, K/L).

Persepsi responden tersebut didukung oleh BPK yang menyoroti kapasitas SDM dalam LHP atas Laporan Keuangan dengan merekomendasikan pejabat eselon I agar menginstruksikan kepala satker terkait untuk menegur para pengelola keuangan seperti bendahara pengeluaran, PPSPM atas kelalaian pengelolaan keuangan sebagaimana yang terdapat dalam LHP BPK (Badan Pemeriksa Keuangan, 2016b).

Di Kementerian Keuangan sendiri penyelenggaraan pelatihan terkait *spending review* telah mulai dilakukan sejak tahun 2013. Adapun jenis diklat dimaksud antara lain berupa *workshop*, diklat, *Budget Reviewer Training*, diklat *review RKA K/L*, diklat penelaahan RKA K/L, lokakarya *spending review untuk biaya overhead*, diklat *review proposal anggaran* (BPPK, 2016). Jika jenis diklat sendiri relatif bervariasi namun peserta diklat dimaksud relatif terbatas dengan fokus pada para pegawai di lingkup Kementerian Keuangan. Bahkan terbatasnya penyelenggaraan diklat berdasarkan data BPPK (2016) menunjukkan bahwa sejak diluncurkannya program penyusunan *spending review*, yaitu dari tahun 2013-2016, total pegawai yang pernah melakukan diklat *spending review* adalah sejumlah 282 pegawai, dimana 99 % merupakan pegawai Kementerian Keuangan (sejumlah 279 pegawai), sedangkan sejak tahun 2013 hanya 3 pegawai dari lingkup K/L yang mengikuti diklat *spending review*.

4.4.3. Koordinasi dan Kerjasama Antar Institusi

Minimnya koordinasi tercermin antara lain duplikasi proses *review* anggaran terlihat di berbagai unit eselon 1 di Kementerian Keuangan yaitu di Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPB), Inspektorat Jenderal dan Direktorat Jenderal Anggaran (DJA). Adanya duplikasi proses seharusnya dapat meningkatkan kualitas data RKA K/L, namun demikian duplikasi proses mengakibatkan tambahan pekerjaan bagi K/L, bahkan mengakibatkan proses *review* yang tidak efektif. Temuan penelitian ini sejalan dengan Allen (2009) dan Commonwealth (2016) yang mengangkat isu koordinasi menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan penguatan institusi penganggaran. Mekanisme yang koheren dalam mengelola, mengkoordinasikan dan mengharmonisasi intervensi seluruh aktor adalah salah satu *key success factor* implementasi reformasi pada sektor publik. Commonwealth (2016) mengemukakan cara-cara dalam koordinasi antara lain adanya panduan yang jelas, rencana implementasi, kejelasan keterlibatan *stakeholders*, sistem *monitoring* dan *feedback* yang efektif.

4.4.4. Keterkaitan antara Perencanaan dan Penganggaran

Faktor lain yang ditemui dalam penelitian ini yang berpengaruh signifikan terhadap proses penyusunan *spending review* adalah lemahnya keterkaitan proses perencanaan dan penganggaran K/L. Secara umum K/L memandang apa yang disepakati dalam proses perencanaan tidak sepenuhnya menjadi apa yang dianggarkan. Implikasinya, K/L mengalami kesulitan dalam rangka mengidentifikasi tingkat inefisiensi dari anggarannya, dikarenakan informasi *output* yang berbeda dalam dokumen perencanaan (RKP) dengan informasi yang ada pada dokumen penanggaran (RKA K/L). Seperti yang disampaikan seorang responden dari K/L : “Output kita tidak tercapai [karena RKP dan RKA KL] tidak linier. Terus terang kita juga bingung ikut Bappenas atau Kemenkeu.” (Responden 2, K/L). Sebagaimana yang tertuang dalam PMK No. 196/PMK.02/2015 bahwa keterpaduan antara proses perencanaan dan penganggaran diperlukan untuk menghindari duplikasi dalam penyediaan dana K/L.

4.4.5. Kualitas Dokumen Sumber Penyusunan *Spending Review*

Temuan penelitian menunjukkan bahwa informasi kinerja yang tertuang dalam RKA K/L masih terbatas, padahal proses penyusunan *spending review* banyak dipengaruhi oleh kualitas RKA K/L sebagai dokumen sumber utama. RKA K/L belum secara jelas dan valid dalam mengidentifikasi *input*, *output* dan *outcome*. Ketika ditanyakan sejauh mana kualitas RKA K/L yang digunakan dalam *spending review*, salah seorang responden menyatakan: “Masih ada ditemukan, misalnya *output* bukan *output* sesungguhnya, ... kalau bisa kita koreksi itu.” (Responden 10, K/L).

Temuan tersebut didukung oleh pegawai lain: “Menurut hemat saya,saya belum melihat *clear* definisi yang jelas terkait dengan *output* yang didefinisikan Bappenas dan bagaimana mereka memberikan *guidance* yang jelas kepada K/L” (Responden 1, Kemenkeu). Pendapat para responden tersebut telah diidentifikasi lebih awal oleh evaluasi yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan c.q. Direktorat Sistem Penganggaran yang menegaskan masih terbatasnya kualitas informasi *output* (Lampiran PMK No.196/PMK.02/2015).

Kualitas data riil informasi kinerja anggaran cukup terbatas sebagaimana yang dinyatakan dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 196/PMK.02/2015 tentang Perubahan atas PMK No. 143/PMK.02/2015 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara dan Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan yang ditetapkan tanggal 27 Oktober 2015. PMK dimaksud menyoroti bahwa sejak tahun 2005 penerapan penganggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*), Pemerintah telah mengupayakan keterkaitan antara *input*, *output* dan *outcome*; akan tetapi berdasarkan evaluasi terhadap kinerja program K/L, terdapat temuan terkait kualitas *output* yang masih perlu disempurnakan.

Untuk mengatasi hal dimaksud, Kementerian Keuangan telah melakukan penyempurnaan penataan Arsitektur dan Informasi Kinerja (ADIK) yang bertujuan untuk meningkatkan keterkaitan antara *input-output-outcome* (PMK No.196/PMK.02/2015) dan penggunaan aplikasi Sistem Monitoring dan Evaluasi Kinerja Terpadu (SMART). Penyempurnaan dimaksud antara lain ditargetkan untuk meningkatkan kualitas rumusan kinerja dan meningkatkan keterkaitan antara indikator kinerja (*input*, *output* dan *outcome*). Akan tetapi, sampai dengan saat ini, ADIK tersebut belum bermanfaat secara optimal karena masih ditemui ketidakterkaitan informasi yang tertuang dalam dokumen penganggaran.

Temuan penelitian ini mengkonfirmasi penelitian mengenai tantangan penganggaran berbasis kinerja pada sektor pemerintahan secara umum adalah dalam merumuskan indikator kinerja dikarenakan karakteristik spesifik dari sektor publik itu sendiri (Curristine, 2007; Hilton & Joyce, 2011; OECD, 2007). Secara khusus studi mengenai penganggaran berbasis kinerja menekankan bahwa mengidentifikasi *output* dan *outcome* adalah satu isu sedangkan mengaitkan *output* dan *outcome* menjadi isu yang lain dalam penganggaran berbasis kinerja (Hilton & Joyce, 2011). Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa serupa dengan apa yang terjadi di negara-negara maju seperti Australia yang pada awal tahun implementasi reformasi manajemen keuangan memperkenalkan *Financial Management Improvement Program* untuk menguatkan kaitan antara anggaran dan *output* (Bouckaert & Halligan, 2008), maka identifikasi dan kaitan yang lemah antar indikator kinerja juga ditemui secara empiris di Indonesia.

4.4.6. Kerangka Waktu Penganggaran dan Review Anggaran Terkait

Penelitian ini membuktikan bahwa penyusunan *spending review* tidak optimal karena hampir seluruh K/L menyatakan bahwa pada saat melakukan *review* RKA K/L atau kegiatan penganggaran lainnya terdapat keterbatasan waktu. Adanya pembatasan hal-hal yang dilakukan terkait anggaran erat kaitannya dengan *timeframe* proses penganggaran tahunan. Implikasinya adalah kualitas RKA K/L yang tidak memadai dan upaya perbaikannya baik melalui *review* anggaran dan *spending review* menjadi terbatas.

Salah satu responden menegaskan: “Kalau tantangan adalah pada saat terbentur waktu... Sehingga waktunya terlalu sempit untuk kami masuk terlalu dalam ke dalam RKA-K/L” (Responden 6, K/L). Pernyataan tersebut didukung oleh responden lain yang menyatakan: “Memang waktunya terbatas... kita diperhadapkan dengan waktu yang sangat pendek” (Responden 4, K/L). Keterbatasan waktu *review* (*review* RKA K/L) berakibat pada kualitas dokumen RKA K/L yang dijadikan sebagai dasar dalam pelaksanaan dan monitoring dan evaluasi anggaran. *Review* yang dilakukan menjadi tidak optimal, bahkan informasi kinerja yang terdapat pada RKA K/L tidak menjadi lebih baik.

Tidak terintegrasinya kerangka waktu dalam siklus anggaran yang menghambat *spending review* mendukung Bouckaert & Halligan (2008) yang dalam studi empiris membuktikan bahwa secara umum, berbagai negara menggunakan siklus anggaran untuk memasukkan informasi kinerja, seperti di Australia dimana kerangka kinerja (*outcome* dan *output*) dikaitkan dengan proses anggaran melalui persyaratan pernyataan *outcome* dalam rancangan anggaran, pernyataan anggaran portofolio dan laporan tahunan. Temuan penelitian juga mendukung hasil penelitian sebelumnya telah membuktikan bahwa *timely budget adoption* adalah salah satu persyaratan bagi manajemen keuangan dan kinerja Pemerintah yang efektif (Hilton & Joyce, 2011).

4.5. *Spending Review* dalam Pengambilan Keputusan Anggaran

Temuan kajian ini membuktikan bahwa hasil *spending review* belum sepenuhnya digunakan dalam proses penganggaran untuk tahun anggaran berikutnya. Seperti yang disebutkan oleh responden yang lain: "Hasil *spending review* pernah digunakan untuk penganggaran tahun berikutnya, pernah terutama untuk pada saat kita *review baseline* itu biasanya kita melihat juga hasil dari *spending review* DJPB sebagai salah satu alat" (Responden 2, Kemenkeu) dan responden lain yang berkomentar sebagai berikut: "Pernah digunakan...waktu melakukan *reviewbaseline* menjelang pagu indikatif, yang jadi hasil *Spending Review* Ditjen Perbendaharaan jadi pertimbangan di DJA" (Responden 4, Kemenkeu). Sedangkan responden lain mengatakan: "Kalau ditanya apakah sudah pernah dipakai dalam proses penganggaran, maka jawabannya sudah. Pertama kan sifatnya *ad hoc* dan kedua dan selanjutnya bahkan sebelum proses penganggaran diangkat sampai sidang kabinet untuk mendapatkan *bargaining* institusi yang lebih kuat, sampai terakhir ini tahun 2015 masuk dalam sidang kabinet dan diinstruksikan oleh Presiden masuk dalam proses penganggaran sebagai *budget cut* tahun 2016" (Responden 11, Kemenkeu).

Belum melembaganya *spending review* dalam *budget decision making* disebabkan oleh 2 (dua) hal : (1) fakta yang ditemui dalam penelitian ini bahwa hasil *spending review* tidak digunakan secara konsisten yaitu di tahun 2014 dan tahun 2016 digunakan sebagai bahan pertimbangan kebijakan penganggaran tahun berikutnya. Bahkan kebijakan pemotongan/penyesuaian anggaran yang dilakukan belum secara optimal menggunakan hasil *spending review* yang merefleksikan adanya *link* yang terputus antara hasil *spending review* dengan proses penganggaran.; (2) *timeframe* penyusunan *spending review* tidaklah merupakan bagian dari *timeframe* penyusunan anggaran tahunan, yang menyulitkan penyesuaian proses penganggaran yang mempertimbangkan hasil *spending review*. Saat ini dalam *timeframe* penyiapan atau penyusunan anggaran di Indonesia, tidak terdapat fase penyusunan *spending review*.

Kajian ini menunjukkan pula bahwa *spending review* di Indonesia tidak sepenuhnya dikatakan sebagai *spending review* karena penggunaannya dalam pengambilan keputusan anggaran tidak konsisten, tidak berkelanjutan, dan tidak memiliki sasaran akhir untuk mengurangi anggaran. Robinson (2013) berargumen bahwa *spending review* pada umumnya bertujuan untuk mencapai pengurangan belanja yang sangat besar untuk keperluan konsolidasi fiskal. Hasil kajian ini mengkonfirmasi Bouckaert & Halligan (2008) yang berargumen bahwa proses integrasi informasi kinerja dalam praktik manajemen keuangan memerlukan adanya suatu kerangka dokumentasi termasuk format anggaran, dan adanya kaitan antara dokumen perencanaan, penganggaran dan pelaporan. Bahkan selanjutnya pengalaman di Australia membuktikan bahwa arsitektur informasi yang digunakan dalam dokumen dapat memfasilitasi upaya untuk mengintegrasikan informasi kinerja dalam siklus manajemen dan kebijakan anggaran (Bouckaert & Halligan, 2008). Di Australia, dalam mengaitkan siklus perencanaan dan pelaporan terhadap siklus tahunan anggaran, *outcome statements* berupa informasi eksplisit atas kinerja (*outcomes dan output*) telah menjadi prasyarat untuk mengajukan anggaran dan pertanggungjawaban (Bouckaert & Halligan, 2008).

Selanjutnya kajian ini juga membuktikan bahwa informasi kinerja dalam *spending review* menjadi bukti dalam implementasi penganggaran berbasis kinerja yang paling *basic*, sebagaimana yang dikategorisasi dalam OECD yaitu *presentational performance budgeting*, dimana informasi kinerja (baik target maupun capaian) seharusnya tidak sekedar disajikan dalam dokumen anggaran (di RKA-K/L) atau dokumen pemerintahan lain (LAKIP, *spending review*). *Spending review* belum sampai pada tingkatan penganggaran berbasis kinerja lebih lanjut yang disebut oleh OECD (2008) sebagai *performance-informed budgeting* dimana keputusan anggaran menggunakan informasi kinerja dan *direct performance budgeting* dimana alokasi anggaran benar-benar didasarkan pada capaian.

4.6. Keterkaitan *Spending Review* dengan Pencapaian *Output* Organisasi

Secara umum, responden mengakui bahwa *spending review* memberikan manfaat bagi organisasi secara menyeluruh, akan tetapi tidak dapat ditemui sejauh mana *spending review* bermanfaat bagi perbaikan kualitas *output* ataupun pelayanan satuan kerja pada K/L. Responden di salahsatu K/L menyatakan perbaikan *output* secara normatif yaitu: "Seharusnya sudah ada perbaikan tingkat pelayanan...seperti saat ini kita udah satu atap, pelayanan satu atap untuk misalnya perizinan dan sejenisnya." (Responden 2, K/L). Sedangkan responden yang lain menyatakan: "Mungkin kalau tingkat pelayanan, kalau kami jawab sendiri kayanya telalu percaya diri juga ya, mudah-mudahan, harapannya begitu, karena pelayanan itu harus dari penerima [layan]. ...saya dengar mungkin dari bagian kinerja lumayan bagus lah pak, buktinya penilaian dari KemenPAN-RB" (Responden 1, K/L). Responden lainnya menegaskan: "Pelayanan meningkat. Dulu kantor ini seperti pasar, keluar masuk orang, tamu atau memang pegawai disini kita tidak tahu." (Responden 4, K/L). Sedangkan *survey* kepuasan masyarakat atas layanan dinyatakan cenderung baik, seperti yang dikatakan sebagai berikut: "*survey* kepuasan pelanggan bagus." (Responden 10, K/L).

Terdapatnya peningkatan pelayanan atau *output* dapat dikaji dari LAKIP masing-masing K/L. Sebagai contoh di Kementerian Kesehatan perbaikan kinerja dimana pada tahun 2015, dari 30 indikator kinerja pada 12 sasaran strategis Kementerian Kesehatan tahun 2015, terdapat 25 indikator kinerja sasaran strategis yang memiliki kinerja sesuai atau melebihi target dan sisanya yang masih belum memenuhi target (Kementerian Kesehatan, 2016). Sedangkan Kemendagri dari 12 sasaran strategis yang dijabarkan dalam 32 Indikator Kinerja Utama tahun 2015 mencapai rata-rata capaian sasaran sebesar 117,14 %, dengan rincian: 14 indikator tercapai diatas 100%, 9 indikator tercapai 100%, 9 indikator tercapai dibawah 100 % capaian *output* tercapai, bahkan sebagian target dari sasaran dimaksud mencapai target melebihi 100% (Kementerian Dalam Negeri, 2016). Namun demikian, sebagaimana yang ditemui dalam penelitian ini, tidak terdapat bukti bahwa peningkatan *output*/pelayanan dimaksud merupakan dampak langsung dari penyusunan *spending review* dan penggunaan hasilnya dalam penganggaran.

Tidak terdapat bukti yang jelas dari penelitian bahwa *spending review* telah memperbaiki kualitas *output* (pelayanan) Pemerintah. Peningkatan kinerja yang terjadi pada beberapa K/L tidak dapat dikatakan sebagai akibat langsung *spending review* karena beberapa alasan. Terbatasnya pengaruh *spending review* terhadap *output* satker pada K/L adalah logis mencermati kenyataan hasil *spending review* yang belum sepenuhnya diutilisasi untuk pengambilan keputusan anggaran. *Spending review* tidak akan berdampak pada capaian *output* jika hasilnya tidak benar-benar digunakan.

5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1. Kesimpulan

5.1.1. Pelaksanaan *Technical Spending Review* di Kementerian Negara/Lembaga

Pelaksanaan *technical spending review* Kementerian/Lembaga di Indonesia yang dilakukan sejak tahun 2013 dilakukan melalui pendekatan *top-down* oleh Kementerian Keuangan dalam hal ini

DJPB. Disisi lain K/L tidak melakukan *spending review* secara independen, sebatas hanya melakukan konfirmasi atas hasil pelaksanaan *spending review* DJPB.

Metodologi penyusunan *spending review* didesain oleh DJPB selaku institusi pelaksana *spending review* seluruh K/L. Sampai dengan tahun 2016, metodologi dimaksud antara lain adalah metode *review* alokasi (inefisiensi, duplikasi dan *einmaleg*), *benchmarking* dan analisis deviasi kebutuhan. *Spending review* dilakukan dengan berbagai metode yang bertujuan untuk mengukur tingkat efisiensi teknis (*technical efficiency*) satuan kerja pada K/L. Akan tetapi, sebagaimana esensi filosofis dari *spending review* yang menghasilkan informasi kinerja untuk dapat digunakan untuk keputusan penganggaran tahun anggaran berikutnya, *spending review* K/L yang disusun oleh Kementerian Keuangan (DJPB) belum secara optimal digunakan.

Namun demikian, penelitian ini menemukan bahwa K/L melakukan *review* anggaran (*review* RKA K/L) secara rutin yang serupa dengan metode *review* alokasi yang dikembangkan oleh DJPB untuk *spending review*. Jika *spending review* fokus untuk mengidentifikasi antara lain tingkat inefisiensi anggaran dan kualitas belanja, maka *review* RKA K/L lebih bertujuan untuk memastikan bahwa RKA K/L telah disusun secara benar dan lengkap. Walaupun *review* RKA K/L tersebut juga dapat mengidentifikasi tingkat pemborosan dan inefisiensi, namun dengan fokus yang berbeda maka hasil *review* RKA K/L tidak sepenuhnya dapat digunakan untuk menilai kinerja anggaran.

Penelitian ini menunjukkan bahwa *spending review* belum dapat secara optimal mengidentifikasi capaian *output* dari K/L. Hal tersebut utamanya dikarenakan metode yang digunakan dalam penyusunan *spending review* masih sebatas melihat adanya duplikasi, inefisiensi dan *einmaleg* dalam pengalokasian, namun belum sepenuhnya memperhitungkan bahkan mengaitkan capaian *output* dalam memangkas anggaran. Metode *benchmarking* pada hakikatnya adalah metode yang lebih tepat digunakan dalam penyusunan *spending review* karena menginformasikan secara jelas kaitan antara *output* dan *input* suatu satker pada K/L. Akan tetapi penggunaan metode ini masih sebatas pada satker yang sejenis dan belum dapat digunakan untuk keseluruhan satuan kerja karena karakteristik satuan kerja yang sangat bervariasi.

5.1.2. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Proses *Technical Spending Review* pada Kementerian Negara/Lembaga

Penelitian ini menemukan beberapa faktor penghambat dan pendorong kesuksesan penyusunan *spending review* di Indonesia, yang menyangkut faktor terkait konsep penganggaran berbasis kinerja utamanya terkait pengukuran kinerja dan faktor implementasi terkait organisasi, yaitu: (1) signifikansi peran aspek perencanaan dan penganggaran; (2) kualitas dokumen perencanaan dan penganggaran dalam memfasilitasi penyusunan *spending review*; (3) isu implementasi terkait kapasitas SDM, SOP dan isu koordinasi.

Aspek perencanaan dan penganggaran memiliki peran penting dalam keseluruhan proses penyusunan *spending review*. Peran dimaksud utamanya terkait dengan informasi kinerja yang tertuang dalam dokumen perencanaan (seperti RKP dan Renja) yang disusun oleh Bappenas, dan informasi kinerja yang tertuang dalam dokumen penganggaran dan pelaksanaan anggaran (seperti RKA K/L dan DIPA) yang disusun oleh DJA. Masih terdapat ketidakkonsistenan informasi kinerja yang tertuang dalam dokumen-dokumen tersebut yang selanjutnya dijadikan dasar untuk mengukur kinerja dalam *spending review*. Walaupun isu ini tidak terlalu dominan, namun isu ini bersifat filosofis dan perlu segera diperbaiki sehingga tidak menimbulkan kebingungan dan menjadi disinsentif dalam proses penyusunan *spending review* termasuk dalam proses pelaksanaan anggaran itu sendiri.

Beberapa isu konseptual menyangkut kualitas informasi kinerja adalah kualitas dokumen perencanaan dan penganggaran sebagai dokumen sumber penyusunan *spending review*. Isu

dimaksud menyangkut belum jelasnya identifikasi atas informasi kinerja (berupa *input*, *output*, *outcome*) dan keterkaitan antara indikator kinerja dimaksud. Isu konseptual tersebut pada esensinya bermuara pada sulitnya pengukuran kinerja (khususnya tingkat efisiensi anggaran/*efficiency review*) yang dilakukan.

5.1.3. Kaitan *Spending Review* dengan Perbaikan Kualitas Output K/L

Penelitian ini belum menemukan bahwa terdapat kaitan antara *spending review* dengan perbaikan kualitas *output* K/L. Tidak tegasnya kaitan dimaksud secara logis merupakan implikasi dari hasil *spending review* yang belum digunakan secara konsisten dan langsung dalam proses pengambilan keputusan penganggaran dan kualitas informasi kinerja dalam dokumen sumber yang belum memadai.

a. Hasil *Spending Review* dan Informasi mengenai *Output*

Dalam hasil *spending review* tidak terdapat informasi mengenai tingkat kemajuan *output* suatu K/L pada tahun anggaran tertentu relatif terhadap *output* tahun anggaran lalu. Hasil *spending review* sampai dengan saat ini hanya mengidentifikasi tingkat inefisiensi dan duplikasi, namun tidak terdapat informasi kaitan dari pemotongan (*saving*) dari inefisiensi dan duplikasi dengan *output* yang akan dicapai (perbandingan tingkat kemajuan *output*). Dengan kata lain pengukuran *technical efficiency* tidak sepenuhnya diterapkan dalam *spending review* di Indonesia. Untuk itu perlu dikembangkan metodologi yang lebih efektif yang dapat memperoleh nilai efisiensi teknis riil dari anggaran sehingga kaitan dengan tingkat kemajuan *output* dapat lebih optimal.

b. Pengaruh Hasil *Spending Review* dan Kualitas Output K/L

Walaupun beberapa K/L menyebutkan telah terdapat perbaikan pelayanan/*output* di wilayah kerjanya, namun demikian penelitian ini tidak menemukan bahwa perbaikan *output* dimaksud merupakan dampak langsung dari *spending review*. Hal tersebut setidaknya dikarenakan oleh dua hal yaitu: (1) tidak optimalnya penggunaan hasil *spending review* dalam pengambilan keputusan anggaran, dan (2) tidak konkritnya langkah tindak lanjut K/L atas hasil *spending review*.

5.1.4. Implikasi Penelitian

Secara umum, penelitian ini mengisi *gap* yang terdapat dalam literatur *spending review*, dimana penelitian ini mengelaborasi implementasi *spending review* di Indonesia, salah satu negara berkembang yang sedang melaksanakan reformasi penganggaran berbasis kinerja. Literatur mengenai *spending review* banyak menganalisis *spending review* di negara-negara OECD yang terbukti telah membantu negara-negara tersebut melaksanakan konsolidasi fiskal dan sangat terbatas studi mengenai *spending review* di negara-negara berkembang. *Gap* yang diisi oleh penelitian ini adalah terkait pemahaman baru bahwa: (1) implementasi *spending review* sangatlah sulit terlaksana jika penganggaran berbasis kinerja belum terimplementasi secara penuh seperti Indonesia; yang mana dalam penelitian ini terkait informasi kinerja yang belum valid telah menghambat identifikasi tingkat efisiensi teknis (*efficiency review*). (2) implementasi *spending review* mensyaratkan keterlibatan aktif dari institusi penganggaran mencermati hasil *spending review* akan diintegrasikan dalam keputusan penganggaran. Tanpa keterlibatan aktif insitusi penganggaran selaku otoritas penganggaran termasuk koordinasi yang tidak optimal menjadi faktor penghambat utama pencapaian tujuan dari penyusunan *spending review*.

5.2. Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan di atas, penelitian ini merekomendasikan hal-hal dari sisi kebijakan dan implementasi *spending review* yaitu:

1. Perubahan mekanisme penyusunan *spending review* dari yang sifatnya *top-down* menjadi metode *bottom-up* atau *joint review*. Sebagaimana terbukti di negara-negara lain bahwa metode *bottom-up* dan *joint review* lebih berhasil dalam penyusunan *spending review*, maka Indonesia perlu

merubah pendekatan *top-down* yang selama ini digunakan. Dengan melakukan metode *bottom-up* atau *joint-review* diharapkan *sense of ownership* dari K/L semakin meningkat dan dapat mendukung kesuksesan pelaksanaan penyusunan dan penggunaan *spending review*.

2. Pengembangan metodologi dalam melakukan pengukuran *technical efficiency*. Metode pengukuran kinerja yang dikembangkan oleh DJPB masih perlu dikembangkan untuk dapat mengukur kinerja operasional (*technical efficiency*) secara lebih baik. Review alokasi RKA K/L yang telah dilakukan selama ini sebagai bagian yang terintegrasi dalam proses penyusunan anggaran sangat penting, namun demikian review alokasi RKA K/L belum sepenuhnya dapat mengukur *technical efficiency* (*operational efficiency*) satker. Dengan demikian, perlu dikembangkan metodologi penyusunan *spending review* yang lain yang dapat digunakan dan diintegrasikan dalam proses penyusunan anggaran dalam 1 siklus tahun anggaran. Untuk itu perlu peningkatan koordinasi dengan unit-unit terkait, pengembangan kompetensi pegawai Kementerian Keuangan dan K/L dan pelaksanaan studi banding *spending review* di negara-negara maju.
3. Penguatan Koordinasi DJPB dan DJA dalam rangka Penyempurnaan ADIK dan SMART. Tantangan utama dalam pengukuran *technical efficiency* adalah penentuan informasi kinerja yang relevan dan valid berupa *input*, *output* dan *outcome* yang tertuang dalam dokumen perencanaan dan penganggaran. Untuk itu, ADIK perlu terus dilakukan dan diimplementasikan secara penuh. Selama ini, DJPB hanya menggunakan informasi kinerja yang telah ada (*given*) sedangkan perbaikan dokumen *spending review* berada pada DJA. Disinilah letak peran penting dari koordinasi dalam konteks perbaikan informasi kinerja. Melalui penyempurnaan ADIK dan SMART maka diharapkan informasi kinerja menjadi lebih valid dan relevan yang dapat digunakan dalam melakukan pengukuran kinerja dalam *spending review* dan bahkan dalam mendukung pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja secara lebih luas.
4. Penguatan Koordinasi Internal Kemenkeu dan Eksternal dengan K/L. Minimnya koordinasi tercermin dari informasi kinerja yang belum berkualitas. Hal ini ironis mengingat kesuksesan *spending review* banyak dipengaruhi oleh informasi kinerja yang relevan dan valid berupa *input*, *output* dan *outcome* yang tertuang dalam dokumen perencanaan dan penganggaran. Untuk itu, diperlukan penguatan koordinasi internal Kemenkeu khususnya antara DJPB dan DJA dalam rangka memperbaiki proses penerapan ADIK dan aplikasi SMART sehingga informasi kinerja terutama yang tertuang dalam RKA K/L menjadi lebih berkualitas. Dalam penyusunan *spending review* selama ini, DJPB hanya menggunakan informasi kinerja yang telah ada (*given*), dikarenakan peran utama perbaikan dokumen *spending review* berada pada DJA selaku penyusun dokumen RKA K/L. Di sinilah letak peran penting dari koordinasi internal Kemenkeu dalam konteks perbaikan informasi kinerja.
5. Institutionalisi Proses Penyusunan *Spending Review* dalam Kalender Penganggaran. Untuk meningkatkan kepastian bahwa hasil *spending review* digunakan dalam proses pengambilan keputusan anggaran, maka proses penyusunan *spending review* perlu diintegrasikan/diinstitutionalisasi dalam proses penyusunan/penyiapan anggaran dalam 1 tahun anggaran. Untuk itu *timeframe* tersebut perlu ditetapkan dalam bentuk regulasi. Diharapkan seluruh K/L dengan koordinasi Kemenkeu mulai menyusun *spending review* tahun anggaran sebelumnya pada bulan Januari untuk disampaikan hasilnya bersamaan dengan waktu review RKA K/L APIP. Tahapan penyusunan *spending review* perlu dimasukkan dalam *timeframe* penganggaran dimaksud, karena hasil dari *spending review* dapat digunakan secara langsung dalam proses penganggaran. Sebagaimana yang ditemukan dalam penelitian ini bahwa hasil *spending review* selama ini tidak secara konsisten digunakan dalam pengambilan keputusan anggaran, namun lebih banyak digunakan sebagai pertimbangan. Oleh karena

hasil dimaksud tidak secara konsisten langsung dijadikan bahan dalam pengambilan keputusan anggaran termasuk dalam melakukan pemotongan anggaran maka *spending review* di Indonesia belum sepenuhnya disebut sebagai *spending review* sebagaimana yang dilakukan di negara-negara maju.

6. Intensifikasi Program Diklat *Spending Review*. Kapasitas SDM adalah salah satu *key success factor* penyusunan *spending review*. Penyusunan *spending review* mensyaratkan keterampilan teknis keuangan negara dan penganggaran, yang dimiliki secara terbatas oleh K/L yang berlatarbelakang nonkeuangan. Keterbatasan kapasitas SDM mendorong signifikansi untuk melakukan intensifikasi program diklat *spending review*. Saat ini terdapat diklat *spending review* yang terbatas dilakukan bagi pegawai Kementerian Keuangan. Untuk itu, perlu disusun suatu strategi yang dapat meningkatkan kapasitas SDM dalam pemahaman dan keterampilan penganggaran dan *spending review*.
7. Pemberian Sanksi atas Kinerja yang Buruk. Tujuan dari penyusunan *spending review* adalah meningkatkan kualitas belanja (kinerja anggaran) yang diharapkan dapat meningkatkan kinerja dari organisasi berupa capaian *output* yang lebih baik. Untuk meningkatkan *awareness* dan keseriusan dari K/L atas tujuan tersebut, perlu juga diberikan sanksi atas capaian *output* yang tidak optimal dari K/L. Capaian *output* dimaksud harus dilihat bukan semata dari tingkat penyerapan anggaran, namun tingkat capaian yang baik, termasuk hasil *spending review* yang semakin baik.

6. UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih kami haturkan kepada para pihak yang telah mendukung terlaksananya penelitian ini, yaitu: (1) BPPK selaku instansi tempat peneliti bekerja, (2) pihak-pihak lingkup Kemenkeu lainnya yaitu Direktorat Jenderal Perbendaharaan dan Direktorat Jenderal Anggaran, serta (3) Kementerian Negara/Lembaga terkait yang menjadi lokus penelitian yaitu Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kelautan dan Perikanan dan Kementerian Kesehatan.

7. DAFTAR PUSTAKA

- Afrizal. (2015). *Metode Penelitian Kualitatif: Sebuah Upaya Mendukung Penggunaan Penelitian Kualitatif dalam Berbagai Disiplin Ilmu*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Allen, R., & Tommasi, D. (2001). *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, France: OECD.
- Allen, R. (2009). *The Challenge of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries*. International Monetary Fund.
- Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan. (2016). *Hasil Penyelenggaraan Diklat Reguler Pusdiklat Anggaran dan Perbendaharaan*. Bogor: Pusdiklat Anggaran dan Perbendaharaan.
- Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). (2016a). *Laporan atas Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Kementerian Dalam Negeri 2015*. Jakarta: BPK.
- Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). (2016b). *Laporan atas Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Kementerian Kelautan dan Perikanan 2015*. Jakarta: BPK.
- Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). (2016c). *Laporan atas Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Kementerian Kesehatan 2015*. Jakarta: BPK.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). *Managing Performance: International Comparisons*. London & New York: Routledge.

- Creswell, J.W. (2015). *Penelitian Kualitatif & Desain Riset: Memilih Di Antara Lima Pendekatan*. Edisi Ke-3. Yogyakarta: Pustaka.
- Commonwealth. (2016). *Key Principles of Public Sector Reforms: Case Studies and Framework*. Commonwealth Secretariat.
- Curristine, T.L.Z., & Joumard, I. (2007). Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities. *OECD Journal on Budgeting*, 7(1). 161-201.
- Curristine, T. (2005). Government Performance: Lessons and Challenges, *OECD Journal on Budgeting*. 5(1). 127-150.
- Direktorat Pelaksanaan Anggaran DJPB. (2016a). *Data Monitoring dan Evaluasi (Monev) Pelaksanaan Anggaran (PA)*. Jakarta: Direktorat Pelaksanaan Anggaran.
- Direktorat Pelaksanaan Anggaran DJPB. (2016b). *Hasil Konfirmasi Spending Review*. Jakarta: Direktorat Pelaksanaan Anggaran.
- Direktur Jenderal Perbendaharaan. Surat Edaran Jenderal Perbendaharaan Nomor SE-54/PB/2013 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan dan Penyusunan Laporan Review Pelaksanaan Anggaran dan *Spending Review* Tahun 2013.
- Direktur Jenderal Perbendaharaan. Surat Edaran Jenderal Perbendaharaan Nomor SE-2/PB/2015 tentang Penyusunan *Spending Review* Tahun 2015.
- Direktur Jenderal Perbendaharaan. Surat Edaran Jenderal Perbendaharaan Nomor SE-12/PB/2016 tentang Penyusunan *Spending Review*.
- Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPB). (2013). *Spending Review 20 Kementerian Lembaga: Bahan Masukan Pertemuan Tiga Pihak (Trilateral Meeting) Penyusunan Rencana Kerja Kementerian Lembaga Tahun Anggaran 2014*. Jakarta: DJPB.
- Direktorat Jenderal Perbendaharaan. 2014. *Spending Review 2013: Bahan Masukan Pertemuan Tiga Pihak (Trilateral Meeting) Penyusunan Rencana Kerja Kementerian Lembaga Tahun Anggaran 2015*. Jakarta: DJPB.
- Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPB). (2015). *Spending Review 2015*. Jakarta: DJPB.
- Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPB). (2016). *Spending Review 2016: Preliminary Report*, Jakarta: DJPB.
- De Graaf, G., & Huberts, L.W.J.C. (2008, July-August). Portraying the Nature of Corruption Using an Explorative Case Study Design. *Public Administration Review*. 640-653.
- Hilton R.M., & Joyce, P.G. (2011). *Performance Information and Budgeting in Historical and Comparative Perspective* dalam Pieters. B Guy, Pierre, John. *The Handbook of Public Administration*. London: Sage Publication.
- Kementerian Dalam Negeri. (2016). *Laporan Kinerja Kementerian Dalam Negeri Tahun 2015*. Jakarta: Kementerian Dalam Negeri.
- Kementerian Kesehatan. (2016). *Laporan Kinerja Kementerian Kesehatan Tahun 2015*. Jakarta: Kementerian Kesehatan.
- Kementerian Keuangan. (2014). *Dasar-dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia edisi II*, Direktorat Jenderal Anggaran. Jakarta: Direktorat Jenderal Anggaran.
- OECD. (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD. (2008). *Performance Budgeting: A User's Guide*. OECD Observer Policy Brief. 1-7.
- OECD. (2012). *Budgeting Levers, Strategic Agility and The Use Of Performance Budgeting In 2011/12*. Paper dipresentasikan pada the OECD 8th Annual Meeting on Performance and Results.
- Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 23/Permen-KP/2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Kelautan dan Perikanan.

- Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 143/PMK.02/2015 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran.
- Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 196/PMK.02/2015 tentang Perubahan atas PMK Nomor 143/PMK.02/2015 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran.
- Penny, J. (2012). *Value for Money dan International Development: Deconstructing Myths to Promote a More Constructive Discussion*. Paris: OECD.
- Robinson, M. (2013). *Spending Review, Working Party of Senior Budget Officials*. Paper dipresentasikan pada 3th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials.
- Robinson, M. (2014). *Connecting Evaluation and Budgeting. OECD Working Paper Series No. 30*. Washington DC: Independent Evaluation Group World Bank.
- Rosen, H.S., & Gayer, T. (2010). *Public Finance*. New York: McGraw Hill.
- Rubin, I., & Kelly, J. (2007). *Budget and Accounting Reforms*. dalam E. Ferlie, L. E. Lynn & C. Pollitt (ed.). *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press. 563-590.
- Schiavo-Campo, S. (1999, July - Desember). *Strengthening "Performance" in Public Expenditure Management. Asian Review of Public Administration*. Vol. XI. No. 2 . 23-44.
- Spending Review akan Membuat Kita Selalu Ada*. (2013, Maret). Majalah Treasury Indonesia. Edisi 1/2013. 10-16.
- Wijaya, M.A. (2016). *Konsepsi dan Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja*. Warta Anggaran. Edisi 30 tahun 2016. 19-22. Jakarta: Direktorat Jenderal Anggaran.
- World Bank. (1998). *Public Expenditure Management Handbook*. Washington D.C: World Bank.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN tahun 2014.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Lampiran 1. Daftar Responden

No.	Responden	Asal Kementerian Negara/Lembaga	Keterangan
1	Responden 1	Kementerian KKP	
2	Responden 2	Kementerian KKP	
3	Responden 3	Kementerian KKP	
4	Responden 4	Kemendagri	
5	Responden 5	Kemendagri	
6	Responden 6	Kemendagri	
7	Responden 7	Kemenkes	
8	Responden 8	Kemenkes	
9	Responden 9	Kemenkes	
10	Responden 10	Kemenkes	
11	Responden 11	Keuangan	
12	Responden 12	Keuangan	
13	Responden 13	Keuangan	
14	Responden 14	Keuangan	