

SPENDING REVIEWS AT MINISTRY OF FINANCE, INDONESIA

A Methodology

Contents

BACKGROUND	2
DIFFERENT COUNTRIES FOLLOW DIFFERENT MODELS	3
OBJECTIVES & SCOPE	6
PROPOSED APPROACH & METHODOLOGY FOR A SPENDING REVIEW	8
1. A Framework for the Review	8
2. Parameters of a Specific Round of Spending Review	18
3. Implementation of the spending review	23
4. Savings decisions and follow up	27
CONCLUDING REMARKS AND RECOMMENDATIONS	28
BOXES	
Box 1. A widening focus of spending reviews	3
Box 2. The ‘Spending Challenge’ in the UK	7
Box 3. Ideas and examples	11
Box 4 - Canada’s Program Review – 6 criteria	13
Box 5 - Benchmarking Tools (<i>Extracts from KMK 195</i>)	14
TABLES	
Table 1 Examples of cost drivers	10
Table 2 Expenditure by Eselon 1 (Fiscal year 2016)	16
Table 3 Expenditure by Classification (Fiscal year 2016)	16
ANNEXES	
Annex A Magnitude and Nature of Spend at Ministry of Finance	16
Annex B Finance Work Process List	17
Annex C Notes on Output Costing	18

A. BACKGROUND

The Minister of Finance has periodically reiterated the need to enhance cost consciousness in managing public expenditures and to ensure that mechanisms are in place to allocate and utilize budgets efficiently and effectively, as part of on-going reforms in public financial management and the demand for enhanced government accountability.

As a follow up, several steps have been initiated within the Ministry of Finance to conduct structured reviews of public expenditure across several sectors and Ministries. These include the establishment in 2016 of a working group within the DG Budget to review public expenditure budgets, a Spending Review by DG Treasury, conducted annually since 2015, to identify savings in public expenditure that would help enhance fiscal space in the national budget. ROCANKEU has done preliminary work in this area by profiling administrative expenditure and preparing recent trends within the Ministry to help identify potential inefficiencies. Expenditure trends indicate that both operational and non-operational expenditures of selected large operational units within the Ministry¹ increased between fiscal years 2014 and 2016, and a decline expected in 2017.

The Ministry of Finance wishes to set a high and eminent standard in efficiently allocating and utilizing public funds within the Ministry, so that its budget governance becomes a benchmark for other Government ministries and institutions.² For this purpose, the Ministry's Planning & Finance Division ("ROCANKEU") has requested assistance to develop a methodology for the Ministry to conduct a deeper spending review of its own expenditures as a line ministry, in a manner that complements other ongoing efforts. This note outlines a methodology to conduct spending reviews at the level of implementing activities and expenditures, after taking into consideration the progress

¹ The units covered include Taxation Office (KPP) including KP2KP, Customs and Excise Service and Supervision Office (KPPBC), State Wealth Service Office and Auction (KPKNL), State Treasury Service Office (KPPN) and Financial Training and Training Agency (BDK).

² Finance Ministerial Instruction number 346 of 2017 highlights the need for an efficiency movement as part of a cultural strengthening of the Ministry of Finance.

A. LATAR BELAKANG

Menteri Keuangan telah secara periodik menyatakan berulang kali perlunya meningkatkan kesadaran biaya dalam mengelola belanja publik dan perlunya memastikan bahwa ada mekanisme untuk mengalokasikan dan memanfaatkan anggaran secara efisien dan efektif, sebagai bagian dari reformasi berkelanjutan dalam pengelolaan keuangan publik dan permintaan akan akuntabilitas pemerintah yang meningkat.

Sebagai tindak lanjut, beberapa langkah telah dimulai di Kementerian Keuangan untuk melakukan tinjauan ulang terstruktur terhadap belanja publik di beberapa sektor dan Kementerian. Ini meliputi pembentukan sebuah kelompok kerja di Dirjen Anggaran pada tahun 2016 untuk meninjau ulang anggaran belanja publik, Tinjauan Ulang Pengeluaran oleh Dirjen Perbendaharaan, yang dilakukan setiap tahun sejak tahun 2015, untuk mengidentifikasi penghematan-penghematan dalam belanja publik yang akan membantu meningkatkan ruang fiskal dalam anggaran nasional. ROCANKEU telah melakukan pekerjaan pendahuluan di bidang ini dengan membuat profil belanja administratif dan menyusun tren terkini di Kementerian untuk membantu mengidentifikasi inefisiensi potensial. Tren belanja menunjukkan bahwa belanja operasional maupun non-operasional dari unit-unit operasional besar terpilih di Kementerian³ telah meningkat antara tahun fiskal 2014 dan 2016, dan diperkirakan terjadi penurunan pada tahun 2017.

Kementerian Keuangan ingin menetapkan standar tinggi dan unggul dalam mengalokasikan dan memanfaatkan dana masyarakat secara efisien di Kementerian, sehingga tata kelola anggarannya menjadi tolok ukur (*benchmark*) bagi kementerian-kementerian dan lembaga-lembaga

This paper discusses recent international

³ Unit-unit yang dicakup meliputi Kantor Pelayanan Pajak (KPP) termasuk KP2KP, Kantor Pelayanan dan Pengawasan Bea dan Cukai (KPPBC), Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL), Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) dan badan Pelatihan Keuangan (BDK).

trends in the development and use of Spending Reviews (SR) and the magnitude and components of public expenditure within the Ministry of Finance. It then suggests objectives of the review methodology and defines its scope, before outlining a methodology for adoption, including some technical aspects and implementation roles and responsibilities.

B. DIFFERENT COUNTRIES FOLLOW DIFFERENT MODELS

[A number of OECD countries have used or have recently introduced reviews of public expenditure with different objectives and varying levels of complexity.](#) At a high level, a spending review is generally in the form of sector policy evaluation in the context of the budget process, i.e. the review results are integrated into a multi-year budget cycle and whose purpose is to inform strategic resource allocation decisions. The names assigned to such reviews reflect their policy focus, such as “strategic policy reviews” (Australia), “strategic program reviews” (Canada), “interdepartmental policy reviews” (the Netherlands) and “spending reviews” (United Kingdom).

Consequent to the progressive adoption of Program Based Budgeting in many countries, including the systematic development of program objectives and performance indicators, some countries have applied a somewhat different methodology for selective and periodical policy reviews of spending programs⁴. Since 1998, the United Kingdom has used a procedure that looks in principle at all programs (not selective), although not on an annual basis but rather connected to the biennial setting of fiscal aggregates.

[Pemerintah lainnya.](#)⁵ Untuk tujuan ini, Biro Perencanaan dan Keuangan Kementerian (“ROCANKEU”) telah meminta bantuan untuk mengembangkan sebuah metodologi bagi Kementerian untuk melakukan tinjauan ulang pengeluaran yang lebih dalam atas pembelanjanya sendiri sebagai kementerian lembaga, dengan cara yang melengkapi upaya-upaya berkelanjutan lainnya. Catatan ini menguraikan tentang metodologi untuk melakukan tinjauan ulang pengeluaran di tingkat pelaksanaan kegiatan dan belanja, setelah mempertimbangkan kemajuan yang baru saja dicapai dalam memperkenalkan reformasi penganggaran dan pembukuan modern di negara ini dan pengalaman internasional yang relevan.

Naskah ini membahas tentang tren internasional terkini dalam pengembangan dan penggunaan Tinjauan Ulang pengeluaran (Tinjauan Ulang Pengeluaran/SR) dan besaran serta komponen belanja publik di Kementerian Keuangan. Ini kemudian menyarankan tujuan-tujuan metodologi tinjauan ulang dan mendefinisikan ruang lingkupnya, sebelum membahas metodologi untuk adopsi, termasuk beberapa aspek teknis dan peranan dan tanggung jawab pelaksanaan.

B. NEGARA BERBEDA MENGIKUTI MODEL YANG BERBEDA

[Sejumlah negara OECD telah menggunakan atau belum lama ini telah memperkenalkan tinjauan ulang belanja publik dengan berbagai tujuan dan berbagai tingkat kompleksitas.](#) Di level tinggi, tinjauan ulang pengeluaran umumnya berupa evaluasi kebijakan sektor dalam konteks proses anggaran, yakni hasil tinjauan ulang diintegrasikan ke dalam siklus anggaran multi tahun dan yang tujuannya adalah untuk menginformasikan keputusan alokasi sumber daya strategis. Nama-nama yang diberikan untuk tinjauan ulang tersebut mencerminkan fokus kebijakannya, seperti “tinjauan ulang kebijakan strategis” (Australia), “tinjauan ulang program strategis” (Kanada), “tinjauan ulang kebijakan antar-departemen” (Belanda) dan “tinjauan ulang pengeluaran” (Inggris).

The “Program Assessment Rating Tool (PART)” (United States) uses an ambitious review program, to annually assess all federal programs on four key aspects: i) purpose and design; ii) planning; iii) management; and iv) results and accountability. On the basis of these assessments, programs are rated and the ratings explicitly linked to the budget process. Expenditure reviews thus become a budgeting tool that fosters budget reallocation between sectors and programs. The aim is to create fiscal space for new or higher priority initiatives by cutting lower priority or ineffective programs. Such reviews are more strategic in nature, to help identify what the government should or should not do. They involve the examination of spending programs as to whether they support current government priorities, what outputs and outcomes are being achieved and at what cost. Thus, this budgeting tool essentially addresses the issues of both effectiveness and efficiency of public spending.

Following the tight fiscal space experienced by many countries, in particular following the recent Global Financial Crisis of the previous decade, the focus on identifying savings and efficiencies in public expenditure has sharpened. As a result, the link between these reviews and the fiscal budget became a common feature in many countries. SRs look not only at program effectiveness and efficiency under current funding levels, but also strategically examine the consequences for outputs and outcomes of alternative funding levels. Gradually, the scope of SRs has been widened to include a search for ways to improve public services and eliminate unnecessary and wasteful spending and practices.

In Indonesia, spending reviews have also been done since 2015 at DG Treasury, to identify budget allocations in all Ministries to identify potential savings, using benchmarking and need deviation analysis. A similar exercise for Ministry of Finance has also recently been done at ROCANKEU.

Akibat penerapan progresif Penganggaran Berbasis Program di banyak negara, termasuk pengembangan sistematis tujuan program dan indikator kinerja, beberapa negara telah menerapkan metodologi yang agak berbeda untuk tinjauan ulang kebijakan program pengeluaran secara selektif dan periodik⁶. Sejak tahun 1998, Inggris telah menggunakan prosedur yang pada prinsipnya melihat ke semua program (tidak selektif), meskipun tidak setiap tahun namun dikaitkan dengan pengaturan dua tahunan agregat fiskal.

Alat Pemingkat Penilaian Program (“Program Assessment Rating Tool (PART)”) (Amerika Serikat) menggunakan program tinjauan ulang yang ambisius, untuk setiap tahun menilai semua program federal mengenai empat aspek utama: i) tujuan dan desain; ii) perencanaan; iii) pengelolaan; dan iv) hasil dan oertanggungjawaban. Berdasarkan penilaian ini, program-program dinilai peringkatnya dan peringkat secara eksplisit terkait dengan proses anggaran. Dengan demikian, tinjauan ulang belanja menjadi alat penganggaran yang mendorong realokasi anggaran antar sektor dan program. Tujuannya adalah untuk menciptakan ruang fiskal bagi inisiatif-inisiatif baru atau yang lebih prioritas dengan memangkas program-program yang prioritasnya yang lebih rendah atau yang kurang efektif. Tinjauan ulang seperti itu lebih bersifat strategis, untuk membantu mengidentifikasi apa yang seharusnya dilakukan atau yang tidak boleh dilakukan pemerintah. Tinjauan ulang tersebut melibatkan pemeriksaan program pengeluaran mengenai apakah program tersebut mendukung prioritas pemerintah saat itu, apa saja output dan hasil yang dicapai dan berapa biayanya. Dengan demikian, alat penganggaran ini pada dasarnya menangani masalah efektivitas maupun efisiensi pengeluaran publik.

Box 1. A widening focus of spending reviews

In UK, Spending Reviews involve an extraordinary program of analysis and evaluation of expenditure, which help to set firm and fixed three-year Departmental Expenditure Limits and, through Public Service Agreements (PSA), define the key improvements that the public can expect from these resources.

In New Zealand, any request for additional (baseline) funding would trigger the requirement for an “output pricing review” in which all the outputs of the ministry would be put under scrutiny by an interdepartmental review committee. This committee would ask whether the outputs were appropriate given the objectives of the ministry and whether they were appropriately ‘priced’ (i.e. if the attributed costs were appropriate and efficient).

The Canadian Government has adapted its spending review methodology over the years and acknowledged that it ensures value for money for all government spending. Interestingly, both the UK and the Australian models did not necessarily or routinely include the review of *baseline* expenditure to identify savings measures, but instead focused on the budget preparation as a whole, including the review of new spending proposals.

Kotak 1. Memperluas fokus tinjauan ulang pengeluaran

Di Inggris, Tinjauan Ulang Pengeluaran melibatkan program analisis dan evaluasi belanja luar biasa, yang membantu menetapkan Batas Belanja Departemen tiga tahunan yang ketat dan pasti, dan, melalui Agreement Layanan Publik (Public Service Agreements / PSA), menetapkan peningkatan-peningkatan penting yang bisa diharapkan oleh masyarakat dari sumber daya ini.

Di New Zealand, setiap permohonan pendanaan (baseline) tambahan akan memicu kebutuhan akan “tinjauan ulang harga output” dimana semua output kementerian akan diawasi oleh komite tinjauan ulang antar departemen. Komite ini akan menanyakan apakah output sudah sesuai dengan tujuan kementerian dan apakah telah diberi ‘harga’ secara tepat (yakni, apakah biaya yang diakibatkan telah sesuai dan efisien).

Pemerintah Kanada telah menyesuaikan metodologi tinjauan ulang pengeluarannya selama bertahun-tahun dan mengakui bahwa tinjauan ulang ini menjamin nilai uang untuk semua pengeluaran pemerintah.

Yang menarik, model Inggris maupun Australia tidak selalu dan tidak secara rutin memasukkan tinjauan ulang belanja dasar (*baseline*) untuk mengidentifikasi langkah-langkah penghematan, melainkan berfokus pada penyusunan anggaran secara keseluruhan, termasuk tinjauan ulang usulan-usulan pengeluaran baru.

For the purposes of the proposed methodology for Spending Review at the Ministry of Finance, we shall focus only on efficiency savings at the level of activities, contributing potential 'efficiency savings' through expenditure reductions achieved by delivering services at a lower cost. We will therefore exclude a search for strategic savings that may derive from evaluation of sector policies or reducing expenditure by dropping or reducing services that are no longer considered effective in delivering policy outcomes.

C. OBJECTIVES & SCOPE

Typology

The spending review frameworks adopted by other countries have the following common elements and terms:

Economy: getting the best value inputs: e.g. were computers bought of the required *standard* and bought at the lowest possible *cost*? This often involves a judgment or cost-benefit analysis, where the economic benefits of an activity are compared against the economic costs.

Efficiency: maximizing the outputs for a given level of inputs. This assessment measures the productivity of input activities and costs.

Effectiveness: ensuring that the outputs deliver the desired outcome. For those staff who are provided with computers, have the service levels improved? Where results are not easily evaluated in monetary terms, results can be quantified by calculating actual costs per unit of output. Where outputs are non-quantifiable, cost effectiveness analysis can be conducted to develop choices between competing designs on a least cost basis (See Annex C for more discussion on this).

Mengikuti ruang fiskal ketat yang dialami banyak negara, khususnya setelah adanya Krisis Keuangan Global belum lama ini pada dekade sebelumnya, fokus pada identifikasi penghematan dan efisiensi dalam belanja publik semakin tajam. Akibatnya, hubungan antara tinjauan ulang ini dengan anggaran fiskal menjadi ciri umum di banyak negara. Tinjauan Ulang Pengeluaran (SR) tidak hanya melihat pada efektivitas dan efisiensi program berdasarkan tingkat pendanaan saat ini, tetapi juga secara strategis memeriksa konsekuensi atas output dan hasil dari tingkat pendanaan alternatif. Secara bertahap, ruang lingkup SR telah diperluas untuk mencakup pencarian cara meningkatkan layanan publik dan menghilangkan pengeluaran dan praktik pemborosan yang tidak perlu.

Di Indonesia, tinjauan ulang pengeluaran juga telah dilakukan sejak tahun 2015 di Ditjen Perbendaharaan, untuk mengidentifikasi alokasi anggaran di seluruh Kementerian untuk mengidentifikasi potensi penghematan, dengan menggunakan analisis benchmarking dan deviasi kebutuhan. Latihan serupa untuk Kementerian Keuangan baru-baru ini juga telah dilakukan di ROCANKEU.

Untuk tujuan metodologi yang diusulkan untuk Tinjauan Ulang Pengeluaran di Kementerian Keuangan, kami akan berfokus hanya pada penghematan efisiensi pada tingkat kegiatan, yang memberikan kontribusi 'penghematan efisiensi' potensial melalui pengurangan belanja yang dicapai dengan menyelenggarakan layanan dengan biaya lebih rendah. Oleh karena itu, kami akan mengesampingkan pencarian penghematan strategis yang mungkin diperoleh dari evaluasi kebijakan sektor atau mengurangi belanja dengan menghapus atau mengurangi jasa-jasa yang tidak lagi dianggap efektif dalam memberikan hasil kebijakan.

Value for money (“VFM”) in the context of public expenditure is a broader concept. This generally involves assessing if the level of results achieved represents good value considering the costs that have been incurred. This exercise helps develop a better understanding of costs and results so that we can make informed evidence-based choices in the way we spend funds. For purposes of the Spending Review methodology in the Indonesian context, we will restrict consideration of VFM to a narrower focus, by looking at some expenses in relationship to the objectives and *outputs* achieved. VFM doesn’t mean we only do the cheapest things, but we need to get better at understanding what is driving our costs and make sure that we are getting the desired quality at the best price.

In the proposed methodology for Spending Review at the Ministry of Finance, we will focus on a process to identify and adopt savings measures, based on the systematic scrutiny of baseline expenditure at the Ministry of Finance as a line ministry. The focus will be on savings through improved efficiency. Technical efficiency is often thought of as “more for less”, or simply about reducing inputs. While this is a good description of technical efficiency, it is not the only definition and could be expanded or clarified. Efficiency gains include changes that reflect the idea of ‘cost effectiveness’:

- Reduce the quantity of inputs while maintaining the same level of service provision;
- Reduce the quantity of outputs while reducing the quantity of inputs even further;
- Lower prices for the inputs needed to provide public services;
- Lead to additional or better outputs – such as enhanced quantity or quality of service – for the same level / cost of inputs; or
- Result in additional or better outputs for an increase in inputs that is less than the value of the increased outputs.

Techniques to integrate these concepts into planning, delivery and review of activities and expenses are developed later in this report.

C. TUJUAN & RUANG LINGKUP

Tipologi

Kerangka tinjauan ulang pengeluaran yang diadopsi oleh negara-negara lain memiliki elemen-elemen dan persyaratan umum sebagai berikut:

Keekonomian (Economy): memperoleh masukan nilai terbaik: misalnya, apakah komputer yang dibeli sudah sesuai standar yang dipersyaratkan dan dibeli dengan biaya serendah mungkin? Ini sering kali melibatkan penilaian atau analisis biaya-manafaat, dimana manfaat ekonomi dari suatu kegiatan dibandingkan terhadap biaya ekonomi.

Efisiensi: memaksimalkan output untuk tingkat input tertentu. Penilaian ini mengukur produktivitas kegiatan dan biaya input.

Efektivitas: memastikan bahwa output memberikan hasil yang diinginkan. Bagi staf yang diberi komputer, apakah tingkat layanannya sudah meningkat? Apabila hasil tidak mudah dievaluasi secara moneter, hasil dapat dikuantifikasi dengan menghitung biaya aktual per satuan keluaran. Apabila keluaran (output) tidak dapat dikuantifikasi, analisis efektivitas biaya dapat dilakukan untuk mengembangkan pilihan-pilihan antara desain-desain yang saling bersaing berdasarkan biaya terendah (lihat Lampiran C untuk pembahasan lebih lanjut mengenai hal ini).

‘Nilai uang’ (“Value for money” / “VFM”) dalam konteks belanja publik adalah konsep yang lebih luas. Ini umumnya melibatkan menilai apakah tingkat hasil yang dicapai mewakili nilai yang baik menimbang biaya yang telah dikeluarkan. Latihan ini membantu mengembangkan pemahaman yang lebih baik tentang biaya dan hasil sehingga kita dapat membuat pilihan-pilihan berdasarkan bukti secara penuh pertimbangan dengan cara kita membelanjakan dana. Untuk tujuan metodologi Tinjauan Ulang Pengeluaran dalam konteks Indonesia, kami

D. PROPOSED APPROACH & METHODOLOGY FOR A SPENDING REVIEW

A Spending Review exercise can be systematically done in the following four phases:

1. *Agree the framework for the review.* Define the scope and precise assignment of roles in the process; define whether the focus is efficiency or together with strategic savings; confirm whether the review should be selective or comprehensive.
2. *Define parameters of specific spending review round.* In this stage determine which parts of the Ministry's expenditure should be covered: specific review topics, priorities, criteria, review teams and key dates of the review calendar are decided.
3. *Implementation of the spending review.* Based on a desk review, select of sample for 'deep dive'; conduct field visits and apply tools for analysis; prepare draft reports.
4. *Savings decisions.* Formulate recommendations and options on possible savings measures, present these to a management team who will make the final decision on which savings will be implemented across the Ministry of Finance

1. A Framework for the Review

The following key considerations should initially be decided and agreed.

Comprehensive or Selective Reviews

A question that often arises is if the review should be selective or comprehensive. In comprehensive spending reviews the scope is not limited and the review teams are asked to look at the expenditures of the entire Ministry, with the expectation that they should seek to identify the most important savings potential among all programs within the Ministry⁷.

akan membatasi pertimbangan VFM pada fokus yang lebih sempit, dengan melihat beberapa biaya sehubungan dengan tujuan dan output yang dicapai. VFM tidak berarti kita hanya melakukan hal yang paling murah, melainkan kita perlu lebih memahami apa yang menggerakkan biaya-biaya kita dan memastikan bahwa kita memperoleh kualitas yang diinginkan dengan harga semurah mungkin.

Dalam metodologi yang diusulkan untuk Tinjauan Ulang Pengeluaran di Kementerian Keuangan, kami akan berfokus pada sebuah proses untuk mengidentifikasi dan menerapkan langkah-langkah penghematan, berdasarkan pengawasan sistematis terhadap belanja dasar di Kementerian Keuangan sebagai kementerian lembaga. Fokusnya adalah pada penghematan melalui efisiensi yang meningkat. Efisiensi teknis sering kali dianggap sebagai "more for less", atau hanya tentang mengurangi input. Sementara definisi ini merupakan deskripsi yang bagus tentang efisiensi teknis, ini bukan satu-satunya definisi dan dapat diperluas atau diklarifikasi. Keuntungan efisiensi meliputi perubahan yang mencerminkan ide 'efektivitas biaya':

- Mengurangi jumlah input sementara mempertahankan tingkat penyelenggaraan layanan yang sama;
- Mengurangi jumlah output sementara lebih mengurangi lagi jumlah input;
- Harga yang lebih rendah untuk input yang dibutuhkan untuk menyelenggarakan layanan publik;
- Mengarah ke output tambahan atau yang lebih baik – misalnya peningkatan kuantitas atau kualitas layanan - untuk tingkat / biaya input yang sama; atau
- Menghasilkan output tambahan atau yang lebih baik untuk peningkatan input yang lebih kecil dari nilai output yang telah ditingkatkan.

⁷ Spending reviews may be selective in the sense that, in any given year or round of reviews, only a limited number of programs are reviewed (such as in Australia and the Netherlands), or they may

be universal in the sense that all programs are simultaneously reviewed (such as in the United Kingdom and the United States)

Internationally selective reviews are more common than comprehensive reviews, since the overall objective generally is to get expenditure restraint or moderation rather than sudden major cuts, and it is easier to reallocate budget savings gradually rather than suddenly. A selective spending review will additionally not strain resources, allowing the review work carried out during each review round to be more diligent and of higher quality.

This proposed methodology has been designed so that it can be applied selectively over time on a thematic basis. Review topics can be selected using the following options:

- *A vertical selection*: Selection of distinct organizational units within the Ministry of Finance, so that by rotation over a few years all units are covered. This appears to be the approach adopted in the SR done recently by ROCANKEU, under which selected service offices of the Ministry were included⁸. The advantage of this approach is that the review can be aligned to the specific budgets and activity plans of each group of units. However, follow up action must be taken to ensure that ideas for savings that arise in some Satkers are then replicated elsewhere within the Ministry to optimize savings.
- *A horizontal (thematic) selection*: Under this approach discretionary and thematic selection of review topics guides the nature of activities and expenditures that are reviewed. Central managers of the SR select review topics based on risk-based criteria, which would then be applied to all or most relevant organization units of the Ministry. Risk factors can be clearly defined, and would normally include perceived probability that they will yield high-value savings measures.⁹ The advantage of this approach is that review findings would not be presented as faults / errors of specific spending units / Satkers, and as a result, staff would likely not get defensive of review findings. Their support in replication of savings opportunities will be very helpful (see section below for further discussion on

- Teknik untuk mengintegrasikan konsep-konsep ini ke dalam perencanaan, penyelenggaraan dan tinjauan ulang kegiatan dan pengeluaran dikembangkan kemudian di dalam laporan ini.

D. PENDEKATAN & METODOLOGI YANG DIUSULKAN UNTUK TINJAUAN ULANG PENGELUARAN

- Latihan Tinjauan Ulang Pengeluaran dapat dilakukan secara sistematis dalam empat tahap berikut ini:
-
- 1. *Sepakati kerangka kerja tinjauan ulang*. Tetapkan ruang lingkup dan pemberian peranan yang tepat dalam proses; tetapkan apakah fokusnya adalah pada efisiensi atau bersama-sama dengan penghematan strategis; pastikan apakah tinjauan ulang harus selektif atau komprehensif.
- 2. *Tentukan parameter siklus pengeluaran pengeluaran spesifik*. Pada tahap ini, tentukan bagian-bagian mana dari belanja Kementerian yang harus dicakup: topik tinjauan ulang khusus, prioritas, kriteria, tim review dan tanggal-tanggal penting dari kalender tinjauan ulang diputuskan.
- 3. *Pelaksanaan tinjauan ulang pengeluaran*. Berdasarkan tinjauan ulang di belakang meja, pilih contoh untuk 'pendalaman'; lakukan kunjungan lapangan dan terapkan alat-alat untuk analisis; susun draft laporan.
- 4. *Keputusan penghematan*. Rumuskan saran-saran dan opsi-opsi mengenai langkah-langkah penghematan yang mungkin, sampaikan ini kepada tim manajemen yang akan mengambil keputusan akhir tentang penghematan mana yang akan dilaksanakan di Kementerian Keuangan.

⁸ This included Taxation Office (KPP) including KP2KP, Customs and Excise Service and Supervision Office (KPPBC), State Wealth

Service Office and Auction (KPKNL), State Treasury Service Office (KPPN) and Financial Training and Training Agency (BDK).

⁹ Netherlands and Denmark are examples of countries that have adopted a horizontal approach.

- communication of review findings).

Both these approaches could be structured as an automatic review cycle, such that review of all programs, or all spending agencies of the Ministry are eventually covered, not during a single spending review cycle, but gradually over a defined time period¹⁰. In this methodology a selective horizontal approach has been suggested for all routine expenditure. This would include a 'comprehensive' review for all expenditure that is attributed to a specific or special sub-program that has a limited time horizon. Note that an ex-ante appraisal of specific proposals for new or additional spending does not constitute spending review, even when these are focused on possible increases in the funding of existing programs or projects.

Spending Reviews and Budgeting

International experience suggests that Spending Reviews – both periodic and ad hoc – are likely to be most effective if they are closely integrated with the budget preparation process and involve responsible budget units in line ministries and agencies. This is because conventional budget processes often fail to consistently prioritize programs and services. They tend to focus too much on new spending proposals or aggregate changes in the fiscal envelope without a diligent review of the baseline expenditure from widely dispersed spending units. This may be the case in Indonesia, with budgets being prepared for a total of some 23,000 spending units nationally within a tight budget calendar, leaving less time for diligent analysis of budget proposals. Consequently, there is a risk that resources may be wasted on ineffective or low-priority programs or services rather than be reallocated in ways that effectively address today's challenges and priorities. Additionally, inefficiencies arising from outdated business processes or practices may not be identified and eliminated.

Kerangka Kerja untuk Tinjauan Ulang

Pertimbangan-pertimbangan utama berikut ini mula-mula harus diputuskan dan disepakati.

Tinjauan Ulang Komprehensif atau Selektif

Pertanyaan yang sering kali muncul adalah apakah tinjauan ulang harus selektif atau komprehensif. Di dalam tinjauan ulang pengeluaran komprehensif, ruang lingkup tidak dibatasi dan tim tinjauan ulang diminta untuk melihat pada belanja seluruh Kementerian, dengan harapan bahwa mereka pasti akan berusaha mengidentifikasi potensi penghematan yang paling terpenting di antara semua program di Kementerian¹¹.

Tinjauan ulang selektif secara internasional lebih umum daripada tinjauan ulang komprehensif, karena tujuan keseluruhannya secara umum adalah untuk memperoleh pengurangan atau moderasi belanja dan bukannya pemangkasan besar-besaran secara tiba-tiba, dan lebih mudah mengalokasikan ulang penghematan anggaran secara bertahap daripada secara tiba-tiba. Tinjauan ulang pengeluaran selektif juga tidak akan menyaring sumber daya, sehingga memungkinkan pekerjaan tinjauan ulang dilakukan selama setiap siklus tinjauan ulang agar lebih tuntas dan lebih berkualitas.

Metodologi yang diusulkan ini telah dirancang sedemikian rupa sehingga dapat diterapkan secara selektif sepanjang waktu secara tematik. Topik tinjauan ulang dapat dipilih dengan menggunakan opsi-opsi berikut:

Seleksi vertikal: Pemilihan unit-unit organisasi yang berbeda di dalam Kementerian Keuangan, sehingga setelah rotasi selama beberapa tahun semua unit akan dicakup. Tampaknya pendekatan inilah yang diadopsi dalam SR yang baru-baru ini dilakukan oleh ROCANKEU, dimana kantor-kantor layanan yang dipilih dari Kementerian

¹⁰ An automatic cycle has been adopted in Canada. Multi-year cycles have also been adopted in the UK and France.

¹¹ Tinjauan ulang pengeluaran mungkin selektif dalam arti bahwa, di tahun atau siklus tinjauan ulang tertentu, hanya sejumlah terbatas

program yang ditinjau (misalnya, di Australia dan Belanda), atau mungkin bersifat universal dalam arti bahwa semua program ditinjau ulang secara serentak (seperti di Inggris dan Amerika Serikat)

A common practice among OECD countries is to have Spending Reviews done outside the formal budgeting process. Yet, a systematic link between SRs and the formal budgets is necessary when the budget functions as a key instrument to control spending. This is the case in Indonesia, where the DIPA serves a key control function, to ensure that funds are spent only for items of expenditure and purposes and up to amounts approved. Therefore a mechanism needs to be developed to follow up SR findings and integrate into the formal budget process any savings opportunities (including underlying changes in activities and processes) that emerge. This will additionally ensure that savings identified are mainstreamed into business processes in future years.

Roles and Responsibilities

For the SR exercise to be productive, it is important to clarify the roles and responsibilities of the key players in the conduct of the review and also in the follow through of findings. Since the review results are likely to impact different program directorates (departments) of the Ministry of Finance and since implementation of the savings opportunities maybe done by various heads of departments or Eselon 1 Units, it will be important to get clear and transparent backing of the political leadership and senior management of the Ministry of Finance for the spending review. This is particularly important when decisions have to be taken on what ideas to implement. Additionally, this will help clarify synergies and overlaps between the spending reviews currently being done by DG Treasury and budget analysis work by DG Budget. The Resource Forum at the Ministry could play this coordinating role.

Some considerations that will be important to keep in mind in forming review teams are summarized below:

- Working groups that are not directly under the control of the directorates being reviewed should ideally do review and assessment work. This will impart a degree of objectivity.

dimasukkan¹². Keuntungan dari pendekatan ini adalah bahwa tinjauan ulang dapat diselaraskan dengan anggaran dan rencana kegiatan spesifik masing-masing kelompok unit. Akan tetapi, tindak lanjut harus diambil untuk memastikan bahwa ide-ide untuk penghematan yang timbul di beberapa Satker kemudian direplikasi di bagian lain di Kementerian untuk mengoptimalkan penghematan.

Seleksi horizontal (tematik): Berdasarkan pendekatan ini, pemilihan diskresioner dan tematik topik-topik tinjauan ulang menentukan sifat kegiatan dan belanja yang ditinjau ulang. Para manajer SR pusat memilih topik tinjauan ulang berdasarkan kriteria berbasis risiko, yang kemudian akan diterapkan ke semua atau sebagian besar unit organisasi yang paling relevan dari Kementerian. Faktor-faktor risiko dapat didefinisikan secara jelas, dan biasanya meliputi kemungkinan yang dirasakan bahwa faktor-faktor tersebut akan menghasilkan tindakan-tindak penghematan

Seleksi horizontal (tematik): Berdasarkan pendekatan ini, pemilihan diskresioner dan tematik topik-topik tinjauan ulang menentukan sifat kegiatan dan belanja yang ditinjau ulang. Para manajer SR pusat memilih topik tinjauan ulang berdasarkan kriteria berbasis risiko, yang kemudian akan diterapkan ke semua atau sebagian besar unit organisasi yang paling relevan dari Kementerian. Faktor-faktor risiko dapat didefinisikan secara jelas, dan biasanya meliputi kemungkinan yang dirasakan bahwa faktor-faktor tersebut akan menghasilkan tindakan-tindakan penghematan bernilai tinggi. Kelebihan dari pendekatan ini adalah bahwa temuan tinjauan ulang tidak akan disajikan sebagai kelalaian/kesalahan unit-unit/Satker pengeluaran tertentu, dan akibatnya, staf kemungkinan tidak akan bersikap defensive terhadap temuan-temuan tinjauan ulang. Dukungan mereka dalam mereplikasi peluang penghematan akan sangat membantu (lihat bagian di bawah ini untuk pembahasan lebih lanjut tentang komunikasi temuan tinjauan ulang).

- Review teams should comprise staff with

¹² Ini meliputi Kantor Pelayanan Pajak (KPP) termasuk KP2KP, Kantor Pelayanan dan Pengawasan Bea dan Cukai (KPPBC), Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL), Kantor Pelayanan

Pembendaharaan Negara (KPPN) dan badan Pelatihan Keuangan (BDK)

appropriate technical qualifications and substantial expertise and knowledge of the policies and programs of the Ministry of Finance.

- Detailed terms of reference for the review and savings assessments should be established by Sekjen of Ministry of Finance.

One final point with respect to roles and responsibilities: it will be useful to establish a place within the MOF to carry out operational oversight of the SR process, i.e. to ensure that those who are mandated with the responsibility for developing savings options approach the task in a manner consistent with the framework and parameters of the spending review process, including the follow up steps to develop savings options and monitoring implementation of savings actions. Considering the current organization of the Ministry of Finance and the size of operational budgets under various programs, there is a good case for placing this responsibility under the Sekjen.

Kedua pendekatan ini dapat disusun sebagai suatu siklus tinjauan ulang otomatis, sehingga tinjauan ulang terhadap semua program, atau semua lembaga pengeluaran Kementerian pada akhirnya dicakup, bukan selama satu siklus tinjauan ulang pengeluaran saja, tetapi secara bertahap selama jangka waktu yang ditentukan¹³. Di dalam metodologi ini pendekatan horisontal selektif telah disarankan untuk semua belanja rutin. Ini meliputi tinjauan ulang 'komprehensif' untuk semua belanja yang diakibatkan sub-program spesifik atau khusus yang memiliki lingkup waktu terbatas. Perhatikan bahwa penilaian ex-ante usulan-usulan khusus untuk pengeluaran baru atau tambahan bukan merupakan tinjauan ulang pengeluaran, bahkan apabila difokuskan pada kemungkinan peningkatan pendanaan program atau proyek yang ada.

Tinjauan Ulang Pengeluaran dan Penganggaran

Pengalaman internasional menunjukkan bahwa Tinjauan Ulang Pengeluaran - baik yang periodik maupun yang ad hoc – kemungkinan akan paling efektif jika diintegrasikan secara erat dengan proses penyusunan anggaran dan melibatkan unit-unit anggaran yang bertanggung jawab di kementerian dan lembaga-lembaga lini. Ini karena proses anggaran konvensional sering kali gagal memprioritaskan program dan layanan secara konsisten. Mereka cenderung terlalu berfokus pada usulan-usulan pengeluaran baru atau perubahan agregat dalam lingkup fiskal tanpa tinjauan ulang secara sungguh-sungguh terhadap belanja dasar dari unit-unit pengeluaran yang tersebar luas. Ini mungkin terjadi di Indonesia, dengan anggaran disiapkan untuk total sebanyak 23.000 unit pengeluaran secara nasional dalam satu kalender anggaran yang ketat, yang menyisakan sedikit waktu untuk analisis usulan anggaran secara tuntas. Akibatnya, ada risiko bahwa sumber daya mungkin terbuang sia-sia pada programn atau layanan-layanan yang kurang efektif atau yang prioritasnya rendah dan bukan direalokasikan dengan cara yang secara efektif mengatasi tantangan-tantangan dan

¹³ Siklus otomatis telah diadopsi di Kanada. Siklus multi tahun juga telah diadopsi di Inggris dan Prancis.

prioritas saat ini. Selain itu, inefisiensi yang timbul dari proses atau praktik bisnis yang ketinggalan jaman tidak dapat diidentifikasi dan dihilangkan.

Praktik yang umum di antara negara-negara OECD adalah meminta agas Tinjauan Ulang Pengeluaran dilakukan di luar proses penganggaran formal. Padahal, hubungan sistematis antara SR dan anggaran formal diperlukan ketika anggaran berfungsi sebagai instrumen kunci untuk mengendalikan pengeluaran. Inilah yang terjadi di Indonesia, dimana DIPA menjalankan fungsi pengendalian kunci, untuk memastikan bahwa dana dibelanjakan hanya untuk item-item belanja dan untuk keperluan-keperluan dan sampai dengan jumlah yang telah disetujui. Oleh karena itu, perlu dikembangkan suatu mekanisme untuk menindaklanjuti temuan-temuan SR dan mengintegrasikan ke dalam proses anggaran formal setiap kesempatan penghematan yang muncul (termasuk perubahan kegiatan dan proses yang mendasari). Ini juga akan memastikan bahwa penghematan yang diidentifikasi diutamakan ke dalam proses bisnis di tahun-tahun mendatang.

Peranan dan Tanggung Jawab

Agar latihan SR menjadi produktif, penting untuk memperjelas peranan dan tanggung jawab para pemain kunci dalam pelaksanaan tinjauan ulang dan juga dalam menindak lanjut temuan-temuan. Karena hasil tinjauan ulang mungkin mempengaruhi berbagai direktorat program (departemen) dari Kementerian Keuangan dan karena pelaksanaan peluang penghematan mungkin dilakukan oleh berbagai kepala departemen atau Unit Eselon 1, penting mendapatkan dukungan yang jelas dan transparan dari para pimpinan politik dan manajemen senior Kementerian Keuangan untuk tinjauan ulang pengeluaran. Ini terutama penting ketika keputusan harus diambil tentang ide-ide mana yang harus dilaksanakan. Selain itu, ini akan membantu memperjelas sinergi dan tumpang tindih antara tinjauan ulang pengeluaran yang saat ini dilakukan oleh DDitjen Perbendaharaan dan pekerjaan analisis anggaran oleh Ditjen Anggaran. Forum Sumber Daya di

Kementerian dapat memainkan peran koordinasi ini.

Beberapa pertimbangan yang penting untuk diingat dalam membentuk tim tinjauan ulang dirangkum di bawah ini:

- Kelompok kerja yang tidak secara langsung berada di bawah kendali direktorat yang ditinjau ulang idealnya melakukan pekerjaan tinjauan ulang dan penilaian. Ini akan memberikan suatu tingkat objektivitas.
- Tim tinjauan ulang harus terdiri dari staf dengan kualifikasi teknis dan keahlian serta pengetahuan yang memadai mengenai kebijakan dan program Kementerian Keuangan.
- Kerangka acuan terperinci untuk tinjauan ulang dan penilaian penghematan harus ditetapkan oleh Sekjen Kementerian Keuangan.

Satu poin terakhir berkenaan dengan peranan dan tanggung jawab: akan sangat berguna jika menetapkan suatu tempat di KemenKeu untuk melaksanakan pengawasan operasional terhadap proses SR, yakni, untuk memastikan bahwa mereka yang diberi mandat dengan tanggung jawab untuk mengembangkan opsi-opsi penghematan melakukan pendekatan tugas dengan cara yang sesuai dengan kerangka kerja dan parameter-parameter proses tinjauan ulang pengeluaran, termasuk langkah-langkah tindak lanjut untuk mengembangkan opsi-opsi penghematan dan memantau pelaksanaan tindakan penghematan. Dengan mempertimbangkan organisasi Kementerian Keuangan saat ini dan besarnya anggaran operasional dalam berbagai program, ada baiknya menempatkan tanggung jawab ini di bawah Sekjen.

Participatory Approach as a Savings Strategy

To ensure that all viable opportunities for savings are identified, a participatory savings management approach could also be considered as a complement to the top down one. The approach that we have discussed so far is essentially to have the SR driven essentially as a 'top down' one, whereby central review teams define the parameters of the review and implement it. This model has a good track record of generating savings in government expenditure in several countries. The disadvantage of this model would be that there is little or no participation of staff from the spending directorate. In the Indonesian context, such models, though technically sound, may yield declining savings ideas over time, given the vertical structure of government, where accountability is generally organized by department / program directorates.

Under a participatory approach, every directorate of the Ministry could be asked to reduce their budget by a predetermined percentage e.g. requiring that a specific directorate present savings options to the value of at least, say, 10 percent of its budget. Detailed decisions are delegated to staff that might know in detail what they are doing. Viable ideas that emerge could then be mainstreamed across the rest of the Ministry, as applicable. A disadvantage of this approach may be that staff may make self-interested choices that hurt effectiveness while protecting service providers or themselves. This may also incentivize budget holders to pad their budgets so that there will be fat to be cut next time.

Pendekatan Partisipatif sebagai Strategi Penghematan

Untuk memastikan bahwa semua peluang penghematan yang layak diidentifikasi, sebuah pendekatan pengelolaan penghematan partisipatif juga dapat dipertimbangkan sebagai pelengkap untuk pendekatan dari atas ke bawah (top down). Pendekatan yang telah kita bahas sejauh ini pada intinya adalah untuk memiliki SR yang pada dasarnya digerakkan sebagai pendekatan 'top down', dimana tim tinjauan ulang pusat menetapkan parameter-parameter tinjauan ulang dan melaksanakannya. Model ini memiliki track record yang baik dalam menghasilkan penghematan dalam belanja pemerintah di beberapa negara. Kelemahan model ini adalah bahwa hanya ada sedikit atau tidak ada partisipasi staf dari direktorat pengeluaran. Dalam konteks Indonesia, model seperti ini, meskipun secara teknis bagus, dapat mengakibatkan berkurangnya ide-ide penghematan seiring berjalannya waktu, mengingat struktur vertikal pemerintahan, dimana pertanggungjawaban umumnya diselenggarakan oleh departemen/ direktorat program.

Berdasarkan pendekatan partisipatif, setiap direktorat Kementerian dapat diminta untuk mengurangi anggaran mereka dengan persentase yang telah ditentukan, misalnya mengharuskan bahwa direktorat tertentu menyampaikan opsi-opsi penghematan sekurang-kurangnya, misalnya, 10 persen dari anggarannya. Keputusan rinci dilimpahkan kepada staf yang mungkin tahu secara rinci apa yang mereka lakukan. Ide-ide yang layak yang muncul kemudian dapat diarusutamakan ke seluruh bagian lain dari Kementerian, jika berlaku. Kelemahan pendekatan ini mungkin adalah bahwa staf dapat membuat pilihan-pilihan yang mementingkan diri sendiri yang merugikan efektivitas sekaligus melindungi para penyedia jasa atau mereka sendiri. Ini mungkin juga mendorong para kuasa pengguna anggaran untuk menambahkan embel-embel pada anggaran mereka sehingga akan ada lemak yang akan dipotong pada kesempatan berikutnya.

Box 2 – The ‘Spending Challenge’ in the UK

A variation of the participatory approach to seek savings ideas from Ministry staff is the ‘Spending Challenge’ that was implemented government-wide in the UK. The Government committed to making their Spending Review as open and transparent as possible – and to be demonstrably different from previous spending reviews. The open challenge was to seek ideas on how government could spend money more effectively, how it could save money by stopping some activities, and where it could reduce waste by taking practical steps to improve efficiency. The Spending Challenge generated over 100,000 suggestions on how government could get more from less.

The Government first invited public sector workers, people with direct experience of delivering public services and an understanding of where things could be done better and more efficiently, to submit their money saving ideas. To encourage people to be open, the Government committed to not publishing these ideas immediately. A cross-Whitehall team was set up to undertake a first filter, removing all non-compliant ideas (i.e. those that did not contain a specific money saving idea). Following this, a joint Treasury – Cabinet Office team of ‘Spending Challenge Champions’ shared ideas with departments, highlighting any that looked particularly promising. In the second stage, members of the public were also invited to submit their ideas. The Spending Challenge website¹ was an important part of this, offering public sector workers (and also members of the public) the opportunity to contribute ideas for efficiency in government. Alongside the website, Treasury Ministers held a number of roundtable discussions and deliberative events with relevant experts and visited frontline public services. An independent group of experts were associated with the Challenge to review proposals, to impart some objectivity.

Participation of operating staff in departments of the Ministry, directly or indirectly, in the Spending Review is generally necessary and beneficial. However, there is likely to be a natural resistance of directorate staff to budget cuts. Some incentives can be useful to ensure their contribution in good faith.

Other mechanisms for applying pressure to spending ministries may be useful, for instance, by permitting spending directorates to present reallocation options, which would allow them to retain part of the value of any expenditure cuts and reapply the funds to other priority areas within their directorate.

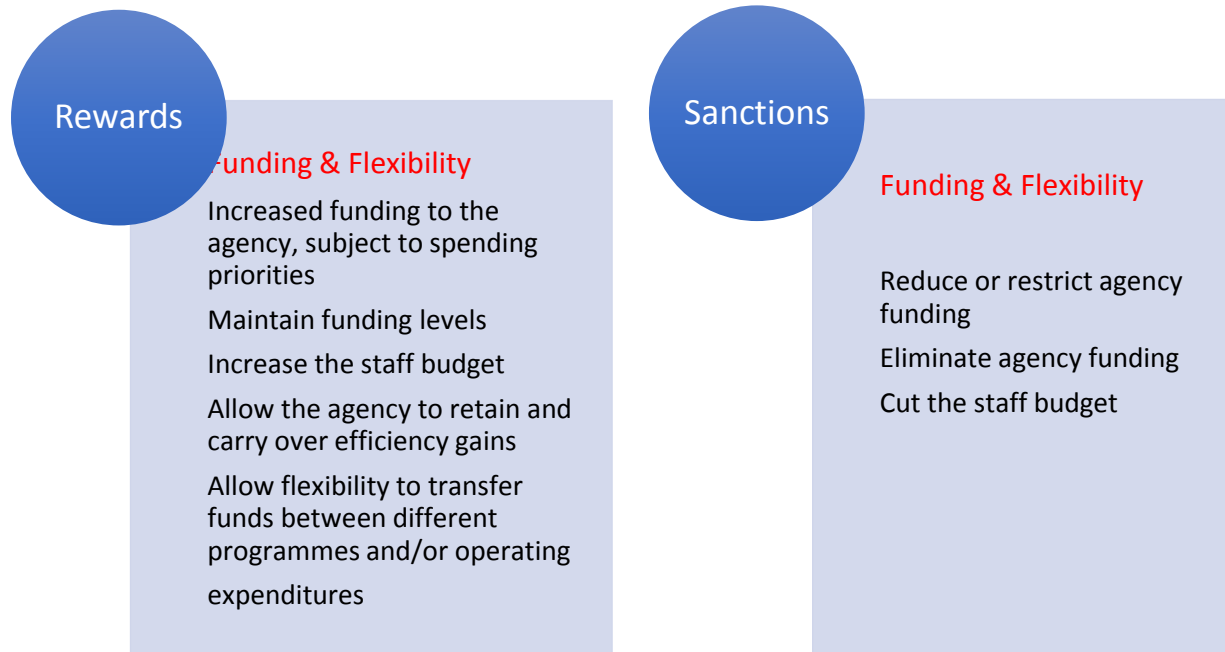
Partisipasi staf operasional di departemen-departemen Kementerian, secara langsung Pengeluaran secara umum diperlukan dan bermanfaat. Akan tetapi, kemungkinan ada resistensi alami dari staf direktorat terhadap pemotongan anggaran. Beberapa insentif dapat berguna untuk memastikan kontribusi mereka beritikad baik.

Mekanisme lain untuk memberi tekanan kepada kementerian-kementerian pengeluaran mungkin berguna, misalnya, dengan mengizinkan direktorat pengeluaran untuk mengajukan opsi realokasi, yang akan memungkinkan mereka menahan sebagian dari nilai pemangkasan belanja dan menerapkan kembali dana-dana tersebut ke area-area prioritas lain di dalam direktorat mereka.

Public recognition of contributions to the savings program can be a positive reinforcement of a savings culture within the Ministry. This need not be in the form of financial incentives. International experience suggests that few countries actually use performance results to financially reward or punish individual agency staff in the civil service or such savings programs, since the evidence of benefits is not strong.

Pengakuan publik terhadap kontribusi untuk program penghematan dapat menjadi penguatan positif dari budaya penghematan di Kementerian. Ini tidak harus dalam bentuk insentif finansial. Pengalaman internasional menunjukkan bahwa beberapa negara benar-benar menggunakan hasil kinerja untuk memberi imbalan atau sanksi finansial bagi staf lembaga perorangan di dalam program-program layanan sipil atau penghematan semacam itu, karena bukti manfaatnya kurang kuat.

Some other mechanisms to motivate performance that may be considered



2. Parameters of a Specific Round of Spending Review

Which Expenditures to Review

To develop the methodology further it will be helpful to keep in mind the magnitude and spread of expenditure across vertical levels (among various organization units) and horizontal levels (across major items of expenditure). Data on actual realization during the budget year 2016 is summarized in Annex A - Tables 1 and 2¹⁴. The following main highlights can be noted from this data:

- Four Eselon 1 Units account for about 96% of total expenditure under the Ministry of Finance. Under a Vertical approach the SR could therefore be focused on these four departments to get maximum return on the SR efforts.
- Operational expense accounts for a large majority (93%) of total expense, with the balance split evenly non-operational and capital expenditure. For purposes of the SR, items within each of these groups should be included in the SR.
- Salaries and allowances are by far the largest expenditure classification, accounting for 39% of the total, and BLU expenses¹⁵ amounting to 34%. The balance is spread quite evenly between operational goods, operational expenses, non-operational expenses and capital expenditure (together accounting for Rp 10.4 Trillion). Salaries and allowances represent a sizeable amount for further examination under the SR, although there are clear sensitivities involved in applying savings opportunities.

Keeping in the mind the objectives of the Spending Review, expenditures eligible for the review must meet the following principles; i.e. Expenditures are :

2. Parameter-Parameter Siklus Khusus Tinjauan Ulang Pengeluaran **Belanja Mana Saja Yang Harus Ditinjau Ulang**

Untuk mengembangkan metodologi lebih lanjut, akan sangat membantu jika memperhatikan besaran dan sebaran belanja di tingkat vertikal (di antara berbagai unit organisasi) dan di tingkat horizontal (di seluruh item belanja utama). Data tentang realisasi aktual selama tahun anggaran 2016 dirangkum di Lampiran A - Tabel 1 dan 2¹⁶. Catatan-catatan penting berikut ini dapat dia, bil dari data ini:

- Empat Unit Eselon 1 menyumbang sekitar 96% total belanja di bawah Kementerian Keuangan. Oleh karena itu, berdasarkan pendekatan Vertikal, SR dapat berfokus pada keempat departemen ini untuk memperoleh imbal hasil maksimal atas upaya-upaya SR.
- Beban operasional menyumbang sebagian besar (93%) dari total biaya, dengan neraca terbagi rata pada belanja non-operasional dan belanja modal. Untuk tujuan SR, item-item dalam masing-masing kelompok ini harus dimasukkan dalam SR.
- Gaji dan tunjangan sejauh ini merupakan klasifikasi belanja terbesar, yang menyumbang 39% dari total, dan biaya BLU¹⁷ sebesar 34%. Neraca tersebar cukup merata di antara barang operasional, beban operasional, beban non operasional dan belanja modal (yang secara bersama-sama menyumbang Rp 10.4 Triliun). Gaji dan tunjangan mewakili jumlah yang cukup besar untuk pemeriksaan lebih lanjut berdasarkan SR, walaupun ada sensitifitas yang jelas yang terlibat dalam menerapkan peluang penghematan.
- directly and clearly linked to the function or service delivery as stated

¹⁴ This data does not include mandatory fiscal transfers to sub-national governments or mandatory spend on social security and debt interest. It includes expenses relating to BLU organizations that are administered by the Ministry of Finance.

¹⁵ BLU expenses seem to include an extraordinary charge of Rp 11 trillion under DG Treasury, that may need further examination and discussion.

¹⁶ Data ini tidak mencakup pengalihan fiskal wajib kepada pemerintah daerah (sub-nasional) atau pengeluaran wajib untuk jaminan sosial dan bunga pinjaman. Data ini mencakup biaya yang berhubungan dengan organisasi-organisasi BLU yang diurus oleh Kementerian Keuangan.

¹⁷ Beban BLU nampaknya meliputi biaya luar biasa sebesar Rp 11 triliun di bawah Ditjen Perbendaharaan, yang mungkin perlu pemeriksaan dan pembahasan lebih lanjut.

in the approved work plan (RKAKL) and are necessary for the implementation of the project or the organization unit's approved work plan;

- included in the approved budget (APBN);
- reasonable, justified and consistent with the principles of sound financial management;
- generated during the implementation of the project or approved work plan;
- actually incurred by the Satker and recorded in its accounts in accordance with the government accounting standards; and
- identifiable and verifiable and proven by relevant original supporting evidence;.

The Spending Review can cover both discretionary budgeted expenditures and mandatory expenditures (e.g. pensions) that are within the responsibility of the Ministry of Finance. However, at this stage, the methodology will focus only on current expenditure and capital expenditure projects that have already been given budgetary approval.

The scope of this methodology may however be enlarged to include procedures and organizational arrangements related to the decisions, management and the control of public expenditure.

Selection of Expenditure Groups – a Risk-based Analytical Methodology

Given the large universe of expenditures and spending locations, a degree of selectivity is required to decide which expenditure groups and sampling locations are most likely to generate potential savings, for which some considerations are given below. The objective is to scan the landscape for the largest opportunities for savings. The following considerations can help develop a risk-based model¹⁸:

Mengingat tujuan Tinjauan Ulang Pengeluaran, belanja yang layak untuk

ditinjau ulang harus memenuhi kaidah-kaidah berikut: yakni, Belanja tersebut harus:

- secara langsung dan secara jelas terkait dengan penyelenggaraan fungsi atau layanan sebagaimana disebutkan di dalam rencana kerja yang telah disetujui (RKAKL) dan diperlukan untuk pelaksanaan proyek atau rencana kerja unit organisasi yang telah disetujui;
- masuk dalam anggaran yang telah disetujui (APBN);
- masuk akal, dapat dibenarkan dan sesuai dengan prinsip pengelolaan keuangan yang baik;
- dihasilkan selama pelaksanaan proyek atau rencana kerja yang telah disetujui;
- secara aktual ditimbulkan oleh Satker dan dicatat dalam rekeningnya sesuai dengan standar akuntansi pemerintah; dan
- dapat diidentifikasi dan dapat diverifikasi dan dibuktikan dengan bukti pendukung asli yang relevan ;

Tinjauan Ulang Pengeluaran dapat mencakup belanja diskresioner yang dianggarkan dan belanja wajib (misalnya pensiun) yang menjadi tanggung jawab Kementerian Keuangan. Akan tetapi, pada tahap ini, metodologi hanya akan berfokus pada proyek belanja jangka pendek dan belanja modal yang telah mendapat persetujuan anggaran.

Akan tetapi, ruang lingkup metodologi ini dapat diperluas untuk mencakup prosedur-prosedur dan pengaturan organisasi yang terkait dengan keputusan, pengelolaan dan pengendalian belanja publik.

¹⁸ In this context, risk refers to the risk of inefficient or wasteful spending.

a. *Statistical analysis*

Statistical analysis will include the use of *trend lines* of specific expenditure groups over a multi-year period, to identify those that show sustained increases that appear unreasonable. Such an analysis can start with a higher-level account group (e.g. Account Operational Expense) and then gradually at a deeper level (e.g. 52: 'Beban Barang dan Jasa Operasional') and then even deeper level (e.g. 5221 'Belanja Jasa Operasional') and then even deeper. Such a 'deep dive' methodology should acknowledge the possibility that sometimes a stable trend at a higher level may in fact mask unfavorable trends among some component expenses that get compensated by favorable trends in others.

Trend lines should be developed at aggregate levels, and also across organizational units to see if unusual increases or changes indicate a wider pattern or indicator of inefficiency. This kind of analysis can indicate inefficiencies in price or usage. For example, increases in expenses on electricity consumption, when the electricity tariffs have not changed, or where the expenses increase is in excess of tariff changes, would merit a higher risk rating.

b. *Management accounting analysis*

Management accounting analysis involves use of ratios to relate expenses other factors such as information on activity levels and cost drivers.

Classification of expenses to *fixed* and *variable* can be helpful to determine what expenses may vary with changes in volume of activity and price. Variable expenses could also be those identified directly with specific activities or components that are to be conducted for a limited period. To get a clear understanding of this, it is important for the review team to fully understand the activity plans of the spending units being reviewed and cost drivers for all expense accounts, both fixed and variable.

Pemilihan Kelompok Belanja - Metodologi Analitis Berbasis Risiko

Mengingat luasnya semesta lokasi belanja dan pengeluaran, tingkat selektivitas diperlukan untuk menentukan kelompok belanja dan lokasi pengambilan sampel mana yang paling besar kemungkinannya menghasilkan penghematan potensial, dimana beberapa pertimbangan diberikan di bawah ini. Tujuannya adalah untuk meneliti lansekap untuk kesempatan penghematan yang terbesar. Pertimbangan-pertimbangan berikut ini dapat membantu mengembangkan model berbasis risiko¹⁹:

a. *Analisis statistik*

Analisis statistik akan meliputi penggunaan *garis kecenderungan* kelompok-kelompok belanja spesifik selama satu periode multi tahun, untuk mengidentifikasi kelompok-kelompok yang menunjukkan peningkatan berkelanjutan yang terlihat tidak wajar. Analisis semacam itu dapat dimulai dengan kelompok akun yang levelnya lebih tinggi (misalnya, Akun Beban Operasional) dan kemudian secara bertahap pada tingkat yang lebih dalam (misalnya 52: 'Beban Barang dan Jasa Operasional') dan kemudian pada tingkat yang lebih dalam lagi (misalnya 5221 'Belanja Jasa Operasional') dan kemudian yang lebih dalam lagi. Metodologi 'deep dive' (menyelam dalam) tersebut harus mengakui kemungkinan bahwa kadang-kadang suatu tren yang stabil pada tingkat yang lebih tinggi mungkin sebenarnya menutupi tren yang tidak menggembarakan di antara beberapa komponen beban yang dikompensasi oleh tren yang menggembarakan pada komponen-komponen lain.

Garis tren harus dikembangkan di tingkat agregat, dan juga di seluruh unit organisasi untuk melihat apakah kenaikan atau perubahan yang tidak biasa mengindikasikan pola atau indikator inefisiensi yang lebih luas. Analisis semacam ini dapat menunjukkan inefisiensi harga atau penggunaan. Sebagai contoh, kenaikan biaya konsumsi listrik, ketika tarif listrik belum berubah, atau dimana kenaikan biaya

¹⁹ Dalam konteks ini, risiko merujuk kepada risiko pengeluaran yang tidak efisien atau boros.

Ratios are often useful when tracked over time or compared across directorates or regions within the same directorate or among field offices / service centers grouped according to similar size. Tracking a measure over time can show increases and decreases in the productivity of the part of an organization unit. Comparisons in the productivity measures of different organization units can show how relative performance is changing.

Gradually a central database should be developed of cost drivers and the behavior of costs under different circumstances and activity levels. Some examples are as follows:

Another element of spending reviews information base is *performance indicators* where these have been formulated in approved budget documents. Each Unit's Work Plans indicate the budgeted expense for components and outputs with corresponding performance indicators. Comparing actual expenditures to reported performance indicators gives an indication of potential inefficiencies or wastages. Note that to make the comparison meaningful expenditures will need to be allocated or carefully attributed in situations where assets are shared among several Saters, or internal costs are shared among several measurable activities / outputs. (See guidance note on costs in Annex C)

However, performance indicators alone are not enough to provide a useful and solid information base to improve spending reviews. The analysis of indicators has to be done in parallel with the analysis of monitoring evaluations to become fruitful. Consideration can be given to what it takes to improve performance; a simple rule that specialists advise is: "take steps to improve performance, the savings will follow soon".

Comparison of expenses against benchmarks can be a useful measurement and analysis technique. Benchmarks can be developed using two methods:

melebihi perubahan tarif, patut diberi peringkat risiko yang lebih tinggi.

b. Analisis akuntansi manajemen

Analisis akuntansi manajemen melibatkan penggunaan rasio-rasio untuk menghubungkan biaya faktor lain seperti informasi pada tingkat aktivitas dan penggerak biaya.

Klasifikasi beban untuk beban *tetap* dan *variabel* dapat membantu untuk menentukan beban-beban apa saja yang mungkin berubah dengan adanya perubahan volume kegiatan dan harga. Beban variabel juga dapat berupa beban-beban yang diidentifikasi secara langsung dengan kegiatan-kegiatan atau komponen-komponen khusus yang akan dilakukan untuk jangka waktu yang terbatas. Untuk memperoleh pemahaman yang jelas tentang hal ini, penting bagi tim tinjauan ulang untuk memahami sepenuhnya rencana kegiatan unit-unit pengeluaran yang ditinjau ulang dan penggerak biaya untuk semua akun beban, baik yang tetap maupun bervariasi.

Rasio sering kali berguna apabila dilacak dari waktu ke waktu atau dibandingkan di seluruh direktorat atau wilayah di dalam direktorat yang sama atau di antara kantor lapangan / pusat layanan yang dikelompokkan menurut ukuran yang sama. Melacak suatu ukuran dari waktu ke waktu dapat menunjukkan peningkatan dan penurunan produktivitas bagian dari sebuah unit organisasi. Perbandingan pada ukuran-ukuran produktivitas unit-unit organisasi yang berbeda-beda dapat menunjukkan bagaimana kinerja relatif berubah.

Secara bertahap basis data pusat harus dikembangkan dari penggerak-penggerak biaya dan perilaku biaya dalam keadaan dan tingkat aktivitas yang berbeda. Beberapa contoh diberikan sebagai berikut:

- i) Use of zero-based cost budgets or activity based costs. Based on a clearly defined output and relevant set of activities to help achieve this, value the cost of inputs at nominal prices. Use the database of cost drivers and historical cost information to build up the full standard cost of individual outputs. Use a variance analysis of actual costs against the standards to identify wastages and inefficiencies.
- ii) Frontier analysis²⁰: Define the decision-making units (DMUs) – DMUs are a central feature of frontier analysis and can refer to an individual, firm, public agency (eg, a school or hospital), region or country. In the Indonesian context this could refer to a Satker, or Directorate or a regional office of Tax or Customs. Calculate the ‘efficiency frontier’ – the efficiency frontier (sometimes called the reference set) is made up of DMUs whose input levels are the lowest for any given level of output; this becomes the set against which the efficiency of all DMUs can be assessed. Estimate the distance of DMUs to the efficiency frontier score²¹.

The benchmarking technique can be usefully employed for selected output clusters within the Ministry of Finance, ideally where the public service elements and variable cost are relatively high.

c. Feedback on business process, internal controls

An element of spending review methodology is to identify business processes that are leading to wastages and inefficiencies. A good source of information on poorly performing business processes can be audit reports and management letters from Inspector General, BPKP and BPK. Management letters often report instances where control systems have not performed satisfactorily or are inadequate or inefficient. A careful analysis of such findings and a review of the pattern of such findings can help point the Spending Review to the right direction.

Elemen lain basis informasi tinjauan ulang pengeluaran adalah *indikator kinerja* dimana indikator kinerja ini telah dirumuskan di

dalam dokumen anggaran yang telah disetujui. Rencana Kerja masing-masing Unit menunjukkan beban yang telah dianggarkan untuk komponen dan output dengan indikator kinerja yang sesuai. Membandingkan belanja aktual terhadap indikator kinerja yang dilaporkan memberikan indikasi inefisiensi atau pemborosan potensial. Perhatikan bahwa untuk membuat agar perbandingan dapat bermakna maka belanja perlu dialokasikan atau dikaitkan secara hati-hati dalam situasi-situasi dimana aset digunakan bersama-sama di antara beberapa Satker, atau biaya internal dibagi bersama-sama di antara beberapa kegiatan / output yang terukur. (Lihat catatan panduan tentang biaya di Lampiran C)

Akan tetapi, indikator kinerja saja tidak cukup untuk memberikan basis informasi yang berguna dan solid untuk memperbaiki tinjauan ulang pengeluaran. Analisis indikator harus dilakukan secara paralel dengan analisis evaluasi pemantauan agar dapat membuahkan hasil. Pertimbangan dapat diberikan pada apa yang diperlukan untuk meningkatkan kinerja; aturan sederhana yang disarankan oleh spesialis adalah: “ambil langkah-langkah untuk meningkatkan kinerja, maka penghematan akan segera menyusul”.

Pembandingan beban terhadap tolok ukur dapat menjadi teknik pengukuran dan analisis yang bermanfaat. Tolok ukur dapat dikembangkan menggunakan dua metode:

- i) Penggunaan anggaran biaya berbasis nol (zero-based cost budgets) atau biaya berbasis kegiatan (activity based costs). Berdasarkan output yang didefinisikan dengan jelas dan serangkaian kegiatan terkait untuk membantu mencapai ini, nilailah biaya input sesuai harga nominal. Gunakan basis data **penggerak biaya** dan informasi biaya historis untuk membangun biaya standar penuh output-output individual. Gunakan analisis variansi biaya aktual terhadap standar untuk mengidentifikasi pemborosan dan inefisiensi

²⁰ A methodology recently applied by the New Zealand government to assess productivity in the government.

²¹ This method is very similar to the one used by ROCANKEU in its SR.

Some expenses are inherently not well structured, standardized or monitored and thereby create savings opportunities. For example, utility costs like energy, water and phones tend to be neither monitored well nor cheap. These are not what most people think of when they think of government waste and inefficiencies -- but they are also where some money could disappear.

a. Organizational factors.

The trend analysis noted above can be further refined using the standard deviation tool to identify locations within the Ministry that are experiencing unusually high expenses. An analysis of the deviation of expenses in various locations beyond a standard or expected level can identify outliers that should be examined closely.²²

Geographical dispersion of spending units across the country, with decentralized delegated authorities, can add to spending risks, by virtue of the fact that economies of scale are not available for recurring purchases.

The above risk factors can help generate a shortlist of expenditure accounts for a thematic review, and also possibly a list of spending offices and locations that could be included in the sample.

3. Implementation of the spending review

[The following are some generic guidelines on questions that should be asked or issues that should be examined during the fieldwork.](#) This will need to be further expanded based on the specific expenditure themes or organizational units to be reviewed.

I. Procurement, supply chain management innovations:

- a. Can technical specification of goods and services that are used regularly be simplified, changed or reduced to lower costs?
- b. Can specifications for goods and services be standardized across regions and offices? This could lead to

²² ROCANKEU has developed a good model to compare expenditure profiles of KPPN offices using standard deviation and thereby identify regional offices that are outliers and possibly inefficient.

Analisis Frontier²³: Definisi unit-unit pengambil keputusan (DMU) - DMU adalah fitur sentral analisis frontier dan dapat merujuk pada perorangan, perusahaan, lembaga publik (misalnya, sekolah atau rumah sakit), daerah atau negara. Dalam konteks Indonesia, ini dapat merujuk pada Satker, atau Direktorat atau kantor wilayah Pajak atau Bea Cukai. Hitung 'batas efisiensi' - batas efisiensi (kadang-kadang disebut pola referensi) terdiri dari DMU-DMU yang tingkat inputnya paling rendah untuk tingkat output tertentu; ini menjadi pola dimana efisiensi semua DMU dapat dinilai terhadapnya.

Perkiraan jarak DMU ke skor batas efisiensi.²⁴

Teknik benchmarking dapat digunakan dengan baik untuk kelompok output tertentu di Kementerian Keuangan, idealnya dimana elemen layanan publik dan biaya variabel relatif tinggi.

c. Umpan balik proses bisnis, pengendalian internal

Element dari metodologi tinjauan ulang pengeluaran adalah untuk mengidentifikasi proses bisnis yang menyebabkan pemborosan dan inefisiensi. Sumber informasi yang baik tentang proses bisnis yang berkinerja buruk dapat berupa laporan audit dan surat-surat manajemen dari Inspektur Jenderal, BPKP dan BPK. Surat manajemen sering kali melaporkan kejadian dimana sistem pengendalian tidak berjalan dengan memuaskan atau tidak memadai atau tidak efisien. Analisis cermat terhadap temuan-temuan tersebut dan tinjauan ulang pola temuan-temuan tersebut dapat membantu mengarahkan Tinjauan Ulang Pengeluaran ke arah yang benar.

²³ Sebuah metodologi yang baru-baru ini diterapkan oleh pemerintah New Zealand untuk menilai produktivitas di pemerintahan.

shorter lead times, lower storage costs, and more efficient replacement operations.

- d. Many departments conduct similar activities or purchase the same items independently, on a small scale. In such cases, coordination can reap valuable savings. Fruitful areas to examine include paper, photocopying, personal computers, and furniture. Examine feasibility of consolidating procurement for additional buying power, possibly through procurement support units (ULPs). Consolidation of suppliers will also produce a reduction of administrative expenses due to processing fewer purchase orders, invoices and payments. Economy of scale can be realized.
 - e. Examine feasibility of entering into annual contracts for procurement of recurring items (e.g. stationery items) – bulk buying, long term contracts can get discounts; this could generate lower prices and more efficient procurement effort.
 - f. Test check market prices of procurement goods to assess value for money and procurement efficiency.
 - g. Do a variance analysis of actuals vs standard costs (SBM) by region and assess reasons for difference. Variance analysis of budget vs actual expenses?
- II. Examine instances of frequent or significant increases in procured goods and services to identify if the changes reflect inefficiencies.
- Services, activities, costs:**
- a. Classify and analyze administrative costs, as % to total organizational running costs over time. Understand what has changed over time, the driver of these changes.
 - b. Where possible, develop normative cost coefficients for major controllable costs. Separate periodical costs vs one-time expenses. See trends in costs over successive periods. Do a variance analysis of actuals vs standard costs by region - these may vary by region.

Beberapa pengeluaran secara bawaan tidak terstruktur, terstandarisasi atau dimonitor dengan baik dan oleh karena itu menciptakan peluang penghematan. Sebagai contoh, biaya utilitas seperti energi, air dan telepon cenderung tidak dipantau dengan baik dan tidak murah. Ini bukan saja tidak dipikirkan oleh kebanyakan orang ketika mereka memikirkan pemborosan dan inefisiensi pemerintah -- tapi juga dimana sejumlah uang dapat hilang.

a. Faktor organisasi

Analisis kecenderungan yang dikemukakan di atas dapat disempurnakan lebih lanjut menggunakan alat deviasi standar untuk mengidentifikasi lokasi-lokasi di Kementerian yang mengalami biaya yang amat sangat tinggi. Analisis deviasi biaya di berbagai lokasi di luar tingkat standar atau yang diharapkan dapat mengidentifikasi *pemotong (outlier)* yang harus diperiksa secara cermat.²⁴

Sebaran geografis unit pengeluaran di seluruh negeri, dengan otoritas yang didelegasikan dan terdesentralisasi, dapat menambah risiko pengeluaran, berdasarkan fakta bahwa skala ekonomi tidak tersedia untuk pembelian berulang.

Faktor-faktor risiko di atas dapat membantu menghasilkan daftar pendek akun belanja untuk tinjauan ulang tematik, dan juga mungkin daftar kantor dan lokasi pengeluaran yang dapat dimasukkan di dalam contoh.

3. Pelaksanaan Tinjauan Ulang Pengeluaran

Berikut disajikan beberapa pedoman umum tentang pertanyaan yang harus diajukan atau permasalahan yang harus diperiksa

²⁴ ROCANKEU telah mengembangkan sebuah model yang bagus untuk membandingkan profil belanja kantor-kantor KPPN dengan menggunakan standar deviasi dan dengan demikian

mengidentifikasi kantor-kantor regional yang menjadi pemotong (outlier) dan mungkin tidak efisien.

analysis of actuals vs standard costs by region - these may vary by region.

c. Are volumes of consumable expenses or frequency of activities commensurate with activity

d. Travel expenses – are travel fare claims supported by original tickets and the ticket costs are consistent with rules?

e. Travel expenses – is the volume, frequency and location travel fully justified in relation to approved activities and components?

f. Many organizations fail to obtain substantial travel discounts from hotels & car rentals, because they don't recognize the anticipated volume of travel or that their various departments separately send personnel to the same locations. Examine this possibility.

g. Are the locations of office meetings in external locations justified? Are prices charged for such events reasonable?

h. Examine workflow processes for various segments of the office work that apply (See Annex B for a indicative generic list). Can any manual business processes be easily automated to reduce time and effort?

i. Can the workflow or processing steps be simplified, rationalized without affecting quality?

j. Identify activities (and related expenses) that agencies are doing work that is not their core business, or which duplicated the work of other departments.

k. Assess staffing levels in offices compared to workload. Evaluate the possibility of consolidating tasks or outsourcing activities or work groups to make them cheaper.

l. Examine saving possibility in electricity consumption by improving use practices: e.g. Turning off lights, computers, monitors, printers, speakers, and other electronic equipment when not in use and before offices close; turning off lights in meeting rooms when not in use; turning off electronic equipment not in use (projectors and computers).

selama pekerjaan lapangan. Ini akan perlu diperluas lebih lanjut berdasarkan tema-tema belanja atau unit-unit organisasi khusus yang akan ditinjau ulang.

Pengadaan, inovasi manajemen rantai pasokan:

a. Dapatkah spesifikasi teknis barang dan jasa yang digunakan secara rutin disederhanakan, diubah atau dikurangi untuk menurunkan biaya?

b. Dapatkah spesifikasi untuk barang dan jasa dibakukan di seluruh wilayah dan kantor? Hal ini dapat menyebabkan waktu tunggu (lead time) lebih pendek, menurunkan biaya penyimpanan, dan operasi penggantian yang lebih efisien.

c. Banyak departemen melakukan kegiatan serupa atau membeli barang yang sama secara independen, dengan skala kecil. Dalam kasus seperti itu, koordinasi dapat menghasilkan penghematan yang berharga. Area-area yang perlu diperiksa meliputi kertas, fotokopi, komputer pribadi, dan perabotan. Periksa kelayakan mengkonsolidasikan pengadaan untuk daya beli tambahan, mungkin melalui unit-unit layanan pengadaan (ULP). Konsolidasi pemasok juga akan menghasilkan pengurangan beban administrasi karena memproses pesanan pembelian, tagihan dan pembayaran yang lebih sedikit. Skala ekonomi dapat terwujud.

d. Periksa kelayakan membuat kontrak tahunan untuk pengadaan barang berulang (misalnya item-item alat tulis kantor) - pembelian dalam jumlah besar, kontrak jangka panjang dapat memperoleh diskon; hal ini dapat menghasilkan harga yang lebih rendah dan upaya pengadaan yang lebih efisien.

e. Lakukan pengecekan harga pasar dari barang pengadaan untuk menafsir nilai uang dan efisiensi pengadaan.

I. Outputs

- a. Review performance information; identify opportunities for savings from programs that are ineffective, offer poor value-for-money, or are inconsistent with government priorities.
- b. Can any activities, components be dropped completely without affecting the output?
- c. Review available performance information and identify programs where further investigation is needed because of poor information about performance;
- d. Assess labor productivity or multifactor productivity (all inputs) by measuring costs in relation to outputs. Compare over time for repetitive outputs, or develop Unit Cost ratio for comparison with other offices of similar function and size.
- e. Identify activities that have been completed in the past and outputs that are non-recurring and fully realized. Confirm if underlying costs associated with these are no longer being incurred.
- f. Perform benchmarking analysis, using either standard costs, activity based costs or frontier analysis analytical tools. (See Annex C for additional notes on benchmarking costs).
- g. Design a common output structure for outputs or groups of similar outputs across the Ministry, where feasible, and develop cost benchmarks using standard costs (SBK) that are given as maximum and standard estimates for fixed expenses. Do variance analysis vs actual expenses.

II. Delivery of services

- a. Choice of delivery agent matters. Can the agent for delivery of public services be made more efficient, less costly? For instance greater use of electronic delivery?
- b. Evaluate costs directly associated with a service to the public. Compare this with other comparable offices in regions.

f. Lakukan analisis varians biaya aktual versus biaya standar (SBM) berdasarkan wilayah dan nilai alasan-alasan perbedaannya. Analisis varians anggaran vs beban aktual?

g. Periksa kejadian-kejadian kenaikan yang sering atau signifikan dalam barang dan jasa yang diadakan untuk mengidentifikasi apakah perubahan merefleksikan inefisiensi.

Jasa, kegiatan, biaya:

a. lakukan klasifikasikan dan analisis biaya administrasi, sebagai % terhadap total biaya operasional organisasi dari waktu ke waktu. Pahami apa yang telah berubah dari waktu ke waktu, apa penggerak perubahan ini.

b. Jika memungkinkan, kembangkan koefisien biaya normatif untuk biaya-biaya utama yang dapat dikendalikan. Pisahkan biaya periodik vs beban sekali waktu. Lihat tren biaya selama periode berturut-turut. Lakukan analisis varians harga aktual vs biaya standar berdasarkan wilayah - ini dapat berbeda-beda menurut wilayah.

c. Apakah volume pengeluaran konsumsi atau frekuensi kegiatan sepadan dengan tingkat aktivitas atau jumlah pegawai?

d. Biaya perjalanan - apakah klaim ongkos perjalanan didukung dengan tiket asli dan biaya tiketnya sesuai aturan?

e. Biaya perjalanan - apakah volume, frekuensi dan lokasi perjalanan dibenarkan sepenuhnya sehubungan dengan kegiatan dan komponen yang telah disetujui?

f. Banyak organisasi gagal mendapatkan diskon perjalanan yang cukup besar dari hotel & persewaan mobil, karena mereka tidak mengakui volume perjalanan yang diantisipasi atau bahwa berbagai departemen mereka secara

- c. Evaluate cost of internal or collective service delivery, including allocated costs (see Annex C). Do benchmarking analysis and understand cost drivers.

III. Fixed Assets

- a. Assess level of utilization of fixed assets and office equipment. Should under-utilized fixed assets be sold, disposed of to save cost of maintenance?
- b. Do repair expenditure of fixed assets look reasonable compared to age of the assets?
- c. Do rent-vs-buy evaluation for assets such as photocopiers, office space, cars.
- d. Most of the physical capital expenditure can be said not to recur, except those related to the main task and function or core business. Review the frequency of purchases of same / similar capital expenditure items to assess wastage or inefficient spending.

Savings decisions and follow up

At this stage recommendations and options on possible savings measures will be presented, to a management team who will make the final decision on which savings will be implemented. To be useful these reviews must lead to actionable steps, with an impact on design (of goods or the organization) and budget. Savings measures arising from spending review are specific in the sense that the concerned department knows how the reduction in baseline expenditure concerned will be achieved – that is, what services, activities or payments will be cut back or what cost-reducing changes to business processes will be made. Some decisions may have wider organizational implications across the Ministry that will need to be considered. Some ideas may be scalable, i.e. with possible wider application in the rest of the Ministry to capitalize. A senior team within the Ministry should therefore take these decisions, possibly led by the Sekjen's Department. As a follow up, financial implications of the changes for the

terpisah mengirim personil ke lokasi-lokasi yang sama. Periksa kemungkinan ini.

- g. Apakah lokasi rapat dinas di lokasi luar dibenarkan? Apakah harga yang dibebankan untuk acara tersebut wajar?
- h. Periksa proses alur kerja untuk berbagai segmen pekerjaan kantor yang berlaku (Lihat Lampiran B untuk daftar umum indikatif). Dapatkan proses bisnis manual mudah dibuat otomatis untuk mengurangi waktu dan tenaga?
- i. Dapatkan alur kerja atau langkah-langkah proses disederhanakan, dirasionalisasi tanpa mempengaruhi kualitas?
- j. Identifikasi kegiatan-kegiatan (dan beban biaya terkait) bahwa lembaga-lembaga melakukan pekerjaan yang bukan bisnis inti mereka, atau yang menduplikat pekerjaan departemen lain.
- k. Nilailah tingkat kepegawaian di kantor dibandingkan dengan beban kerja. Evaluasi kemungkinan mengkonsolidasikan tugas atau kegiatan alih daya (outsourcing) atau kelompok kerja agar lebih murah.
- l. Periksa kemungkinan penghematan pada konsumsi listrik dengan memperbaiki praktik penggunaan: misalnya, Mematikan lampu, komputer, monitor, printer, speaker, dan peralatan elektronik lainnya ketika tidak digunakan dan sebelum tutup kantor; mematikan lampu di ruang rapat ketika tidak digunakan; mematikan peralatan elektronik yang tidak digunakan (proyektor dan komputer).
- m. Jika ada kegiatan / program yang dibutuhkan hanya dalam satu tahun anggaran, tetapi terus berlanjut di tahun berikutnya juga untuk kegiatan / program yang sama, maka ini dapat diklasifikasikan sebagai 'einmalig'. Hal ini dapat mengindikasikan pengeluaran yang tidak efisien.

budget year should feed into baseline at T-1, through DG Budget.

E. CONCLUDING REMARKS AND RECOMMENDATIONS

International experience, as well as recent Spending Reviews done in Indonesia by the DG Treasury and ROCANKEU, clearly indicates the potential of these exercises to generate savings. Some ideas for progressing this exercise are presented below. These are designed to enable coordination of the review work and its findings, encourage innovative thinking and wider participation by staff within the Ministry of Finance.

We also need to bear in mind some challenges and pitfalls. The success of a Spending Review requires that its focus on the identification of savings opportunities be rigorously maintained, and that the process is not permitted to drift towards other objectives, such as broader management and performance improvement processes within the Ministry. Though other ideas for reform may well emerge from a Spending Review, it is best to keep a tight focus of this work, and pursue other reform ideas separately.

A significant challenge in the Spending Review model is the meaningful correlation of financial and non-financial information in relation to outputs of work. In Indonesia the architecture for developing, recording and monitoring elements of the performance based budgeting system are gradually falling into place, providing a strong foundation for a spending review process in future. Detailed instructions of the system have been issued and systems architecture is under development. SPAN and other satellite systems such as ADIK, KRISNA offer potential for rich information for analysis, for correlating financial with non-financial performance. These systems, though very useful for assessing or rating the effectiveness and efficiency of government expenditures do not, in themselves, constitute spending review. Robust analytical work and

Output

- a. Tinjau ulang informasi kinerja; identifikasi peluang penghematan dari program-program yang tidak efektif, menawarkan nilai uang yang kurang baik, atau yang tidak sesuai dengan prioritas pemerintah.
- b. Dapatkah kegiatan-kegiatan, komponen-komponen di-drop sama sekali tanpa mempengaruhi output?
- c. Tinjau ulang informasi kinerja yang tersedia dan identifikasi program-program dimana diperlukan penyelidikan lebih lanjut karena buruknya informasi tentang kinerja;
- d. Nilailah produktivitas tenaga kerja atau produktivitas multifaktor (semua input) dengan mengukur biaya-biaya terkait dengan output. Bandingkan dari waktu ke waktu untuk output-output berulang, atau kembangkan rasio Biaya Satuan untuk perbandingan dengan kantor-kantor lain yang fungsi dan ukuran hampir sama.
- e. Identifikasi kegiatan-kegiatan yang telah selesai di masa lalu dan output-output yang tidak berulang dan yang sepenuhnya terrealisasi. Pastikan apakah biaya yang mendasari yang terkait dengan ini tidak lagi timbul.
- f. Lakukan analisis benchmarking, dengan menggunakan biaya standar, biaya berbasis kegiatan ataupun alat analitik analisis frontier. (Lihat Lampiran C untuk catatan tambahan tentang biaya benchmarking).
- g. Rancanglah struktur output umum untuk output-output atau kelompok output yang serupa di Kementerian, apabila layak, dan kembangkan tolok ukur biaya dengan menggunakan biaya standar (SBK) yang diberikan sebagai estimasi maksimum dan standar untuk beban tetap. Lakukan analisis varians vs beban aktual.

conceptual clarity will still be necessary to generate savings.

A final challenge arises in the measurement of outputs. A unique feature of the Ministry of Finance in comparison to other line ministries is that a significant proportion of total spend is national policy making or the production of what might be called 'collective services': because services are often consumed collectively and are intangible. Some departments produce outputs as transactional services that are intended for external parties (citizens) and are standardized and repetitive (e.g. taxation services). These are usually relatively easy to measure, quantify and value. In other cases, it is often a challenge to define a standardized unit of output, assign a value to it, and therefore measure productivity or efficiency. In such situations, a proxy indicator of 'output' is often used. Some options are discussed in Annex C. One that could be adopted is to divide expenditure into two groups, applying direct output measures where possible, and reverting to an input method for the remaining collective services, and use activity indicators for collectively measure consumed services.

Progressing the spending review. Next steps.

Short Term

1. Seek to coordinate and harmonize SR approaches at various levels within the Ministry. Reduce overlaps.
2. Build SR database on costs, business processes, outputs and sub-outputs for Ministry of Finance.
3. Develop benchmarking standards for output costs.
4. Select themes for first pilot review; refine methodology with findings.
5. Implement spending review, select samples.
6. Launch SR process.
7. Prepare model for Participatory Savings scheme.

Pengiriman layanan

- a. Masalah pilihan agen pengiriman. Dapatkah agen pengiriman layanan publik dibuat lebih efisien, lebih murah? Misalnya penggunaan pengiriman elektronik yang lebih besar?
- b. Lakukan evaluasi biaya yang terkait langsung dengan layanan kepada masyarakat. Bandingkan ini dengan kantor-kantor lain yang sebanding di daerah.
- c. Lakukan evaluasi biaya pengiriman layanan internal atau kolektif, termasuk biaya yang telah dialokasikan (lihat Lampiran C). Lakukan analisa benchmarking dan pahami penggerak biayanya.

Aktiva Tetap

- a. Nilailah tingkat pemanfaatan aktiva tetap dan peralatan kantor. Apakah aset tetap yang kurang bermanfaat dijual, dilepas untuk menghemat biaya pemeliharaan?
- b. Apakah belanja perbaikan aktiva tetap terlihat wajar dibandingkan umur aset?
- c. Lakukan evaluasi sewa-vs-beli untuk aset-aset seperti mesin fotokopi, ruang kantor, mobil.
- d. Sebagian besar belanja modal fisik dapat dikatakan tidak berulang, kecuali yang berkaitan dengan tugas pokok dan fungsi atau bisnis inti. Tinjau ulang frekuensi pembelian item-item belanja modal yang sama / serupa untuk menilai pemborosan atau pengeluaran yang tidak efisien.

Keputusan penghematan dan tindak lanjut Pada tahap ini rekomendasi dan opsi tentang langkah-langkah penghematan yang memungkinkan akan disajikan, kepada tim manajemen yang akan membuat keputusan akhir tentang penghematan-penghematan mana yang akan dilaksanakan. Agar dapat bermanfaat, tinjauan ulang ini harus mengarah pada langkah-langkah yang dapat diambil tindakan, yang berpengaruh pada

Medium / Long Term

1. Institutionalize expenditure control mechanisms; leverage the use of the use of performance information in annual budget and multi-annual fiscal frameworks.
2. Strengthening “performance audits”, or alternatively, attest audit of performance indicators and/or systems.

anggaran. Langkah-langkah penghematan yang timbul dari tinjauan ulang pengeluaran disain (barang atau organisasi) dan bersifat spesifik dalam arti bahwa departemen terkait mengetahui bagaimana pengurangan belanja dasar bersangkutan akan dicapai - yakni, layanan, kegiatan atau pembayaran apa saja yang akan dikurangi atau perubahan pengurangan biaya terhadap proses bisnis apa saja yang akan dilakukan. Beberapa keputusan mungkin memiliki implikasi organisasi yang lebih luas di seluruh Kementerian yang akan perlu dipertimbangkan. Beberapa ide mungkin terskalakan (*scalable*), yakni dengan kemungkinan aplikasi yang lebih luas di bagian lain dari Kementerian untuk dikapitalisasi. Oleh karena itu, tim senior di Kementerian harus mengambil keputusan-keputusan ini, mungkin dipimpin oleh Departemen Sekjen. Sebagai tindak lanjut, implikasi finansial dari perubahan untuk tahun anggaran berikutnya harus dimasukkan ke dalam *baseline* pada T-1, melalui Ditjen Anggaran.

PENUTUP DAN SARAN

Pengalaman internasional, serta Tinjauan Ulang Pengeluaran yang akhir-akhir ini dilakukan di Indonesia oleh Ditjen Perbendaharaan dan ROCANKEU, secara jelas menunjukkan potensi latihan ini untuk menghasilkan penghematan. Beberapa ide untuk kemajuan latihan ini disajikan di bawah ini. Ide-ide ini dirancang untuk memungkinkan koordinasi pekerjaan tinjauan ulang dan temuan-temuannya, mendorong pemikiran inovatif dan partisipasi yang lebih luas oleh staf di lingkungan Kementerian Keuangan.

Kita juga perlu mengingat beberapa tantangan dan hambatan. Keberhasilan suatu Tinjauan Ulang Pengeluaran mensyaratkan bahwa fokusnya pada identifikasi peluang penghematan dijaga secara ketat, dan bahwa proses tidak diizinkan untuk bergeser ke tujuan lain, misalnya proses peningkatan manajemen dan kinerja yang lebih luas di Kementerian. Meskipun ide-ide lain untuk reformasi mungkin muncul dengan baik dari Tinjauan Ulang Pengeluaran, sebaiknya tetap fokus secara ketat pada pekerjaan ini, dan upayakan ide-ide reformasi lainnya secara terpisah.

Tantangan signifikan dalam model Tinjauan Ulang Pengeluaran adalah korelasi yang bermakna antara informasi keuangan dengan non-keuangan sehubungan dengan output pekerjaan. Di Indonesia, arsitektur untuk mengembangkan, mencatat dan memantau elemen-elemen sistem penganggaran berbasis kinerja secara bertahap terbentuk, yang memberikan pondasi yang kuat untuk proses tinjauan ulang pengeluaran di masa mendatang. Instruksi terperinci dari sistem telah diterbitkan dan arsitektur sistem masih dalam pengembangan. SPAN dan sistem-sistem satelit lainnya, seperti ADIK, KRISNA menawarkan potensi untuk informasi yang kaya untuk dianalisis, untuk mengkorelasikan kinerja keuangan dengan kinerja non-keuangan. Sistem ini, meskipun sangat berguna untuk menilai atau memeringkat efektivitas dan efisiensi belanja pemerintah tidak, dengan sendirinya, merupakan tinjauan ulang pengeluaran. Pekerjaan analitis yang kuat dan kejelasan konseptual masih akan diperlukan untuk menghasilkan penghematan.

Tantangan terakhir muncul dalam pengukuran output. Fitur unik dari Kementerian Keuangan dibandingkan dengan kementerian lain adalah bahwa proporsi signifikan dari total pengeluaran adalah pembuatan kebijakan nasional atau produksi dari apa yang dapat disebut 'layanan kolektif': karena layanan sering kali dikonsumsi secara kolektif dan tidak berwujud. Beberapa departemen menghasilkan output sebagai layanan transaksional yang dimaksudkan untuk pihak-pihak eksternal (warga negara) dan distandarisasi dan berulang (misalnya layanan perpajakan). Ini biasanya relatif mudah diukur, dikuantifikasi dan dinilai. Dalam kasus-kasus lain, ini seringkali merupakan tantangan untuk mendefinisikan satuan bagu dari output, menetapkan nilai untuknya, dan oleh karena itu mengukur produktivitas atau efisiensi. Dalam situasi seperti itu, indikator proksi dari 'output' sering kali digunakan. Beberapa opsi dibahas di dalam Lampiran C. Salah satu yang dapat diadopsi adalah membagi belanja menjadi dua kelompok, yang menerapkan ukuran-ukuran output langsung jika memungkinkan, dan beralih ke metode input untuk layanan kolektif yang tersisa, dan

menggunakan indikator kegiatan untuk secara kolektif mengukur layanan konsumsi.

**Melanjutkan tinjauan ulang pengeluaran.
Langkah selanjutnya.**

Jangka Pendek

1. Upayakan untuk mengkoordinasikan dan menyelaraskan pendekatan SR di berbagai level di Kementerian. Kurangi tumpang tindih.
2. Bangun basis data SR tentang biaya, proses bisnis, output dan sub-output untuk Kementerian Keuangan.
3. Kembangkan standar benchmarking untuk biaya output.
4. Pilih tema-tema untuk tinjauan ulang percontohan pertama; sempurnakan metodologi dengan temuan.
5. Laksanakan tinjauan ulang pengeluaran, pilih contoh.
6. Luncurkan proses SR.
7. Siapkan model untuk skema Penghematan Partisipatif.

Jangka Menengah / Jangka Panjang

8. Lembagakan mekanisme pengendalian belanja; tingkatkan penggunaan informasi kinerja dalam anggaran tahunan dan kerangka fiskal multi-tahunan.
9. Memperkuat “audit kinerja”, atau alternatifnya, membuktikan audit indikator kinerja dan/atau sistem.

Kotak 3 – Ide-Ide dan Contoh

1. Penerimaan, Bea Cukai Inggris: Menghentikan distribusi nomor Asuransi Nasional kepada masyarakat dengan surat dan bukan dengan kartu plastik menghemat biaya konsumsi.
2. Meningkatkan penjualan surplus dan aset / peralatan bekas Pemerintah dengan memperluas penggunaan layanan *e-Disposals* Kementerian Pertahanan untuk digunakan di seluruh departemen Pemerintah dan percontohan sebuah situs lelang online. (Inggris).
3. Memusatkan pengadaan barang dan jasa yang umum digunakan (termasuk Energi, Solusi /Keperluan Kantor, Jasa Profesional, Telekomunikasi, Komoditas IT, Armada, Cetak, dan Periklanan & Media) dengan pengelolaan sumber dan pemborongan, pembelian dan pembayaran yang lebih efektif dan pemasok berkelanjutan. (Inggris).
4. Pengurangan secara signifikan biaya publikasi swa-loka pemerintah - menggunakan transmisi dokumen secara digital alih-alih salinan kertas (Inggris).
5. Memindahkan kantor pemerintah luar negeri sehingga lebih dekat ke tempat yang disatukan, misalnya melalui penggabungan lokasi dan layanan pendukung apabila sesuai. (Inggris)
6. Penghematan energi direalisasikan, melalui program penyadaran. Menerbitkan panduan untuk kembali menekankan praktik terbaik pada pemanasan, pendinginan dan pencahayaan bangunan pemerintah. (Inggris).
7. Pengenalan “cap” pada staf administrasi pemerintah inti. Tujuan dari cap adalah untuk memberikan prioritas pada penyelenggaraan layanan garis depan yang secara langsung menguntungkan warga negara dan membantu mengelola belanja publik. Penghematan biaya gaji direalisasikan. (New Zealand)
8. Pindah ke Tempat Kerja Pemerintah Federal Mobile: Mengurangi biaya real estat dan biaya tapak lainnya dan menciptakan tenaga kerja yang lebih tangkas dan fleksibel menyebabkan penghematan tahunan yang diperkirakan sebesar \$ 1,6 miliar. (Kanada)
9. Anggaran memberikan wewenang kepada kantor Wilayah (County) untuk mewajibkan kantor-kantor wilayah lain menggunakan layanan terpusat seperti pembelian, transportasi, pemeliharaan kendaraan, sumber daya manusia, percetakan dan operasi pos. Pejabat yang dipilih secara independen akan mempertahankan wewenang untuk menjalankan fungsi inti mereka, sekaligus menciptakan skala keekonomian untuk fungsi-fungsi administrasi back office. (Amerika Serikat)
10. Koordinasi dan konsolidasi operasi back office di seluruh pemerintahan dapat menghasilkan penghematan tahunan sebesar \$ 1,5 miliar sampai dengan \$ 2 miliar. (Kanada)
11. Sebagai bagian dari proses anggaran tahun 2009, departemen-departemen New Zealand diinstruksikan untuk melakukan “*tinjauan ulang lini demi lini*” terhadap belanja. Tinjauan ulang tersebut diharapkan dapat mengidentifikasi pekerjaan yang berlimpah serta operasi back office. Sebagai hasil dari proses tersebut penghematan tahunan sebesar \$ 500 juta telah diidentifikasi.

Box 3 - Ideas and Examples

1. UK Revenues, Customs: Stopping the distribution of National Insurance numbers to the public with a letter rather than a plastic card saved consumable costs.
2. Increase the selling of surplus and second hand Government assets / equipment by expanding the use of the Ministry of Defence's e-Disposals service for use across all Government departments and the piloting of an online auction site. (UK).
3. Centralize the procurement of commonly used goods and services (including Energy, Office Solutions/Supplies, Professional Services, Telecoms, IT Commodities, Fleet, Print, and Advertising & Media) with more effective sourcing and contracting, buying and paying and continuous supplier management. (UK).
4. Significantly reduction in the costs of in-house Government publications – use digital transmission of documents instead of paper copies (UK).
5. Move overseas Government offices closer to a unified presence, for example through combining locations and support services where appropriate. (UK)
6. Energy savings realized, through an awareness program. Issued guidance to re-emphasize best practice on heating, cooling and lighting Government buildings. (UK).
7. Introduction of a “ cap” on core government administrative staff. The aim of the cap was to give priority to delivering frontline services that directly benefit citizens and help manage public expenditure. Savings in salaries costs realized. (New Zealand)
8. Move to a Mobile Federal Government Workplace: Reducing real estate and other footprint costs and creating a more agile and flexible workforce led to estimated \$1.6 billion in annual savings. (Canada)
9. The budget provides authority to County offices to require other county offices to use centralized services such as purchasing, transportation, vehicle maintenance, human resources, printing and mail operations. Independently elected officials will maintain the authority to carry out their core functions, while creating economies of scale for back office administrative functions. (US)
10. Coordination and consolidation of back office operations across government could generate as much as \$1.5 billion to \$2 billion in annual savings. (Canada)
11. As part of the 2009 budget process, New Zealand departments were instructed to undertake “line by line reviews” of expenditure. Reviews were expected to identify redundant work as well as back office operations. As a result of the process some \$500 million in annual savings was identified.

Kotak 4 - Tinjauan Ulang Program Kanada – 6 kriteria

1. **Uji kepentingan umum.** Apakah kegiatan tersebut masih tetap melayani kepentingan umum?
2. **Uji peranan pemerintah.** Adakah peranan yang sah dan penting bagi pemerintah di area ini? Haruskah ini ditinggalkan atau dialihkan?
3. **Uji federalisme.** Apakah aturan terbaru dari pemerintah federal tepat atau apakah program merupakan kandidat untuk penyelarasan ulang dengan provinsi-provinsi?
4. **Uji kemitraan.** Kegiatan atau program apa saja yang harus dialihkan semuanya atau sebagian kepada sektor swasta?
5. **Uji efisiensi.** Bagaimana efisiensi dapat ditingkatkan?
6. **Uji keterjangkauan.** Apakah bagasi program atau kegiatan terjangkau pada waktu ada kendala fiskal? Jika tidak, program atau kegiatan apa yang harus ditinggalkan?

Box 4 - Canada's Program Review – 6 criteria

1. **The public interest test.** Does that activity continue to serve that public interest?
2. **The role of government test.** Is there a legitimate and necessary role for government in this area? Should this be abandoned or transferred?
3. **The federalism test.** Is the current rule of the federal government appropriate or is the program the candidate for realignment with the provinces?
4. **The partnership test.** What activities or programs should all be transferred in all or part to private sector?
5. **The efficiency test.** How could the efficiency be improved?
6. **The affordability test.** Is the baggage of programs or activities affordable in a time of fiscal constraint? If not which program or activities should be abandoned?

Kotak 5 – Alat Benchmarking

(Kutipan dari KMK 195)

Benchmarking dapat dilakukan dengan menganalisis output pada unit-unit eselon I yang pada dasarnya memiliki tugas dan fungsi yang sama. Perbedaan pada struktur biaya kemudian dapat digali lebih lanjut, apakah itu disebabkan oleh perbedaan struktur organisasi, perbedaan tugas dan fungsi atau perbedaan dalam proses bisnis. Selain itu, perbandingan dapat dilakukan dengan melihat tren (kecenderungan) antar tahun. Analisis kecenderungan dilakukan dengan membandingkan nilai selisih antara anggaran dan realisasi dalam beberapa periode. Dengan bertolak ukur pada output-output serupa pada beberapa unit eselon I, dapat berfungsi sebagai bahan evaluasi dalam proses perencanaan anggaran pada tahun fiskal berikutnya.

Box 5 - Benchmarking Tools

(Extracts from KMK 195)

Benchmarking can be done by analyzing output on echelon I units that basically have the same tasks and functions. Differences in the cost structure can then be further explored, whether they are caused by differences in organizational structure, task differences and functions or differences in business processes. In addition, comparisons can be done by looking at inter-year trends. Trend analysis is done by comparing the value of the difference between budget and realization in some period. By benchmarking of similar outputs on some echelon I units, it can serve as an evaluation material in the budget planning process in the next fiscal year.

Lampiran C

Annex C

Notes on Output Costing

Most departments of a government have a mix of activities / expenditures relating to policy making and providing services to the public. The proportion between the two varies in different countries and different ministries in the same country. The complexity increases when large proportions of a ministry's resources are deployed towards providing services not to the public, but internally, to other ministries and agencies. This will be the experience at a typical Ministry of Finance. For countries that have adopted performance based budgeting, such a mix of activities and budget raise challenges on how to quantify outputs, performance and assess value for money. The following notes may help understand the complexities and develop solutions most appropriate to Indonesia.

Inputs fall into three broad categories – labor inputs (e.g. salaries and wages), capital services (e.g. fixed assets used to deliver services or perform a ministry's functions), and intermediate goods and services (i.e. other goods or services consumed as inputs in the production of the output). There are two main ways to calculate inputs used in the production of outputs – *volume* measures and *expenditure* based measures. In some circumstances, volume and expenditure data may need to be combined to provide more accurate input measures.

Labor: number of staff, hours worked / paid. The calculation of labor inputs also needs to account for the indirect costs associated with the production of goods or services, such as labor provided through administrative or support services. The full cost of an employee is therefore more than just salaries and allowances – a fact that is often overlooked in analysis.

Capital: a good proxy of capital consumption cost is depreciation of fixed assets. If assets are not owned by Government, lease or rental charges should be included.

Intermediate goods and services refer to inputs procured and consumed in the production of outputs; this includes outsourced or contracted staff, repairs and

Catatan tentang Penetapan Biaya Output

Sebagian besar departemen dari suatu pemerintahan memiliki berbagai kegiatan / belanja yang berhubungan dengan dengan pembuatan kebijakan dan penyelenggaraan layanan kepada masyarakat. Proporsi antara keduanya berbeda-beda di negara yang berbeda dan di kementerian yang berbeda di negara yang sama. Kompleksitas semakin besar ketika proporsi besar sumber daya kementerian dikerahkan untuk memberikan layanan bukan kepada masyarakat, melainkan secara internal, untuk kementerian-kementerian dan lembaga-lembaga lain. Ini akan menjadi pengalaman di setiap Kementerian Keuangan. Bagi negara-negara yang telah mengadopsi penganggaran berbasis kinerja, campuran kegiatan dan anggaran tersebut meningkatkan tantangan tentang bagaimana cara mengukur kuantitas output, kinerja dan menafsir nilai uang. Catatan-catatan berikut dapat membantu memahami kompleksitas dan mengembangkan solusi-solusi yang paling tepat untuk Indonesia.

Masukan (input) terbagi dalam tiga kategori besar – input tenaga kerja (misalnya gaji dan upah), layanan modal (misalnya aset tetap yang digunakan untuk memberikan layanan atau melaksanakan fungsi kementerian), dan barang dan jasa antara (misalnya barang atau jasa lain yang digunakan sebagai input dalam produksi output). Ada dua cara utama untuk menghitung input yang digunakan dalam produksi output - ukuran *volume* dan ukuran berbasis *belanja*. Dalam beberapa keadaan, data volume dan belanja mungkin perlu digabungkan untuk mendapatkan ukuran input yang lebih akurat.

Tenaga kerja: jumlah staf, jumlah jam kerja / jam dibayar. Perhitungan input tenaga kerja juga perlu memperhitungkan biaya tidak langsung yang terkait dengan produksi barang atau jasa, misalnya tenaga kerja yang disediakan melalui layanan administrasi atau layanan pendukung. Oleh karena itu, biaya penuh seorang karyawan adalah lebih besar dari sekadar gaji dan tunjangan - fakta yang sering diabaikan dalam analisis.

maintenance, and charges for assets that are rented or leased by an agency. Intermediate goods and services can be further disaggregated into subcategories (sub-outputs) for more detailed analysis.

As a first step, all costs of a department should be grouped into these 3 categories, and then identified or attributed to individual outputs that each department is accountable for. As the scale and complexity of outputs increase, or as staff are expected to contribute to multiple outputs, cost attribution issues can become challenging.

The cost allocation model is based around four main principles:

- Fully attribute or identify all expenses directly incurred for Service Delivery to the output: these are the departmental costs of service delivery, rather than payments made by the department to citizens or beneficiaries. We can call these direct or variable expenses, i.e. if the quantity of service were to increase or decrease, expenses would also increase somewhat proportionally. Examples would be procured cost of contracted services, and staff costs who are directly employed fully in providing these services.
- Allocate or share fixed and semi-variable expenses to outputs. Certain expenses are fixed in nature, and do not vary significantly as service volumes change. These indirectly support the service delivery. An example is capital costs such as rental of office building or depreciation charge. Others are semi-variable, i.e. they may remain fixed up to certain volume thresholds and will change significantly thereafter. An example is office administration expense. Both fixed and semi-variable costs should be shared among outputs.
- Reconcile allocated expenditure to financial total expenditure, to make sure that all expenses have been considered.
- Break down total (direct + indirect shared) costs to the individual output level, separately treating external outputs and outputs internally delivered to other departments within the Ministry or to other ministries.

Modal: Proksi yang baik dari biaya konsumsi modal adalah penyusutan aktiva tetap. Jika aktiva (aset) tidak dimiliki oleh Pemerintah, maka biaya sewa guna atau biaya sewa harus dimasukkan.

Barang dan jasa antara merujuk kepada input yang diperoleh dan dikonsumsi dalam produksi output; ini meliputi pula staf, perbaikan dan pemeliharaan, dan biaya yang di-alih dayakan atau dibiringkan dan biaya untuk aset yang disewa atau disewa guna oleh suatu lembaga. Barang dan jasa antara dapat dipilah lebih lanjut menjadi subkategori (sub-output) untuk analisis lebih rinci.

Sebagai langkah pertama, semua biaya suatu departemen harus dikelompokkan ke dalam 3 kategori ini, dan kemudian diidentifikasi atau dikaitkan dengan output individual yang masing-masing departemen bertanggungjawab atasnya. Seiring dengan meningkatnya skala dan kompleksitas output, atau ketika staf diperkirakan berkontribusi pada bermacam-macam output, permasalahan atribusi biaya dapat menjadi menantang.

Model alokasi biaya didasarkan pada empat prinsip utama:

- Mengaitkan atau mengidentifikasi secara penuh semua biaya yang timbul secara langsung untuk Penyelenggaraan Layanan untuk output: ini adalah biaya departemental untuk penyelenggaraan layanan, dan bukan pembayaran yang dilakukan oleh departemen kepada warga negara atau penerima manfaat. Kita dapat menyebutnya beban langsung atau variabel, yakni jika kuantitas layanan bertambah atau berkurang, maka beban juga akan meningkat secara agak proporsional. Contohnya adalah pengadaan biaya jasa yang diborongkan, dan biaya staf yang secara langsung dipekerjakan sepenuhnya untuk menyelenggarakan jasa ini.

This exercise can help determine the full cost / value of each output or sub-output produced by each department of the ministry. If the same approach is adopted over successive financial years, we can get a better understanding of how the productivity of expenditure is changing over time, and where inefficiencies are evident. Some countries use such an analysis to assess how the total cost of an output compares with the purchased cost of the same output from the market, to assess if internal cost of producing an output is efficient or not. Some lines of enquiry to better understand cost behavior include:

- Is the cost of providing outputs increase commensurate with increase in volumes of service delivered?
- Is the total variable expense of outputs increasing at the same rate as the volume of outputs?
- Is the rate of increase in total fixed expenses justified in comparison to the increase in output levels?

At the Ministry of Finance, the output structures of different Programs are distinctly different in the extent of external vs internal service delivery performed. Programs such as DG Tax, DG Customs and DG Treasury have more external service delivery outputs and therefore the above exercise can help sharpen focus on the productivity and efficiency of their spending. For other Programs, the internal service content of programs is likely to be predominantly high, and with minimal variability of their expenses over time. In such cases, alternative mechanisms that have been adopted by some other countries are:

- Assume outputs are equal to inputs, with corresponding expenses as costs. Track changes over time and question increases that are in excess of price indices (e.g. CPI inflation). Compare costs with similar clusters of functions in other comparable work groups in other ministries or departments
- Divide expenditures into two groups: apply direct output measurement and cost allocation where possible. Use the input method for all remaining costs for balance.

Mengalokasikan atau membagi bersama beban-beban tetap dan semi-variabel ke output-output. Biaya beban-beban tertentu bersifat tetap, dan tidak berubah secara signifikan ketika volume layanan berubah. Ini secara tidak langsung mendukung pemberian layanan. Contohnya adalah biaya modal seperti sewa gedung perkantoran atau beban penyusutan. Yang lainnya adalah semi-variabel, yakni mereka mungkin masih tetap sampai batas ambang volume tertentu dan akan berubah secara signifikan sesudah batas ambang tersebut. Contohnya adalah biaya administrasi kantor. Biaya tetap maupun semi-variabel harus dibagi bersama di antara output-output.

- mencocokkan belanja yang telah dialokasikan terhadap total belanja keuangan, untuk memastikan bahwa semua beban telah dipertimbangkan.
- Merinci biaya total (langsung + tidak langsung yang dibagi bersama) menjadi level output individual, dengan secara terpisah memperlakukan output eksternal dan output yang secara internal diserahkan kepada departemen-departemen lain di lingkungan Kementerian atau kementerian-kementerian lainnya.
- Latihan ini dapat membantu menentukan biaya / nilai penuh masing-masing output atau sub-output yang dihasilkan oleh masing-masing departemen kementerian. Jika pendekatan yang sama diadopsi selama beberapa tahun keuangan berturut-turut, kita dapat memperoleh pemahaman lebih baik tentang bagaimana produktivitas belanja berubah dari waktu ke waktu, dan dimana inefisiensi benar ada. Beberapa negara menggunakan analisis demikian ini untuk menilai bagaimana total biaya suatu output dibandingkan dengan biaya pembelian output yang sama dari pasar, untuk menilai apakah biaya internal memproduksi suatu output efisien atau tidak. Beberapa baris pertanyaan agar dapat lebih memahami perilaku biaya meliputi:

- To reduce complexity, reduce the variety in outputs reported by different organizational units for similar work. Develop standard output structures and build up benchmarks using standard costs (SBK). Monitor actual costs against these benchmarks.

- Apakah biaya untuk menyediakan output meningkat sepadan dengan peningkatan volume layanan yang diberikan?

- Apakah total beban variabel dari output meningkat dengan laju yang sama dengan volume output?

- Apakah tingkat kenaikan total beban tetap dibenarkan jika dibandingkan dengan kenaikan tingkat output?

Di Kementerian Keuangan, struktur output dari Program yang berlainan adalah sangat berbeda dalam hal luasnya penyelenggaraan layanan internal vs internal yang dilaksanakan. Program-program seperti Ditjen Pajak, Ditjen Bea Cukai dan Ditjen Perbendaharaan memiliki lebih banyak output penyelenggaraan layanan eksternal dan, oleh karena itu, latihan di atas dapat membantu mempertajam fokus pada produktivitas dan efisiensi pengeluaran mereka. Untuk Program-program lain, isi layanan internal dari program mungkin sangat tinggi, dan dengan variabilitas minimal pada biayanya dari waktu ke waktu. Dalam kasus-kasus tersebut, mekanisme alternatif yang telah diadopsi oleh beberapa negara lain adalah:

- Mengasumsikan bahwa output sama dengan input, dengan beban yang sesuai dengan biaya. Melacak perubahan dari waktu ke waktu dan pertanyaan kenaikan-kenaikan yang melebihi indeks harga (misalnya inflasi IHK). Membandingkan biaya dengan kelompok fungsi yang sejenis di kelompok kerja lain yang sebanding di kementerian-kementerian atau departemen-departemen lain.

- Membagi belanja menjadi dua kelompok: menerapkan pengukuran output dan alokasi biaya langsung jika memungkinkan. Gunakan metode input untuk semua biaya lainnya untuk keseimbangan.

- Untuk mengurangi kompleksitas, mengurangi variasi pada output yang dilaporkan oleh unit-unit organisasi yang berbeda-beda untuk pekerjaan yang serupa. Kembangkan struktur output standar dan susun tolok ukur (benchmark) dengan menggunakan biaya standar (SBK). Pantau biaya actual terhadap tolok ukur ini.

