

IMPLEMENTASI KERANGKA PENGELUARAN JANGKA MENENGAH (KPJM) DI INDONESIA

Bilmar Parhusip

Pusdiklat Anggaran dan Perbendaharaan, Bogor, Indonesia
parhusipbilmar@yahoo.com; parhusipbilmar@gmail.com

Abstrak

This research aims to identify the progress of implementation of one of the Indonesian budget pillars--Medium-Term Expenditure Framework (MTEF). In Indonesia, MTEF as the mandate of the Law No. 17/2003 on State Finance has been implemented; however, the implementation of MTEF is still far from its original intention. Employing international and domestic literatures including secondary data on the implementation of MTEF in Indonesia, the research shows that some of the problems related to the implementation of MTEF are inadequacy of budget system and limited human resources capacity. Research on MTEF is limited; hence, this research is expected to give input for budget policy makers as well as practitioners in public finance. This research recommends several things such as improvement of budget system, strengthening coordination and application system development that facilitates MTEF; and more importantly enhancing the human resource capacity. The research finding fill the gap on the limited literature of KPJM in Indonesia, mainly the progress of the implementation of KPJM in Indonesia.

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi tingkat kemajuan salah satu pilar penganggaran Indonesia yakni implementasi Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) di Indonesia. KPJM sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah mulai diterapkan, akan tetapi implementasi KPJM belum sesuai dengan niat awal dari kebijakan itu sendiri. Dengan mengutilisasi berbagai literatur termasuk data sekunder terkait implementasi KPJM di Indonesia, penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat beberapa permasalahan yang timbul dalam penerapan KPJM di Indonesia antara lain terkait dengan ketidaksiapan sistem penganggaran dan kompetensi SDM yang terbatas. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pengambil kebijakan penganggaran dan praktisi dalam bidang keuangan publik. Penelitian ini merekomendasikan beberapa hal yaitu antara lain perbaikan sistem penganggaran, penguatan koordinasi dan pengembangan sistem aplikasi yang dapat memfasilitasi KPJM, dan yang terpenting adalah peningkatan kapasitas SDM. Hasil penelitian ini mengisi gap dalam pengetahuan yaitu keterbatasan literatur mengenai implementasi KPJM di Indonesia, utamanya tingkat kemajuan KPJM di Indonesia.

Kata Kunci: Keuangan Negara, Perencanaan, Penganggaran, KPJM, Implementasi.

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Reformasi perencanaan dan penganggaran ditandai dengan terbitnya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Peraturan-peraturan turunannya yaitu Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP), Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-K/L)

yang telah direvisi dengan Peraturan Pemerintah No. 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan, dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional yang menekankan pada perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja (*performance base budgeting*), berjangka menengah (*Medium Term Expenditure Framework*), dan Sistem Penganggaran Terpadu (*Unified Budgeting*).

Perencanaan dan penganggaran yang berbasis kinerja, berjangka menengah, serta terpadu merupakan perwujudan dari tiga prinsip pengelolaan keuangan public (*public financial management*) yaitu (1) Kerangka Kebijakan Fiskal Jangka Menengah (*Medium Term Fiscal Framework*) yang dilaksanakan secara konsisten (*aggregate fiscal discipline*); (2) Alokasi pada prioritas untuk mencapai manfaat yang terbesar dari dana yang terbatas (*Alocative Efficiency*) yaitu melalui penerapan kerangka pengeluaran jangka menengah (*Medium Term Expenditure Framework*) yang terdiri dari penerapan perkiraan maju (*Forward Estimates*), anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) dan anggaran terpadu (*Unified Budget*); dan (3) Efisiensi dalam pelaksanaan dengan meminimalkan biaya untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan (*Technical and Operational Efficiency*) (Kementerian Keuangan dan Bappenas, 2009).

Penganggaran tersebut di atas disebut sebagai tiga pilar penganggaran, yang merupakan pendekatan baru dalam penganggaran diamanatkan dalam UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Sejalan dengan pilar penganggaran yang lain, penerapan kerangka pengeluaran jangka menengah mulai diimplementasikan di Indonesia pada tahun 2005 dan masih dilakukan hingga saat ini.

Amanat mengenai kerangka pengeluaran jangka menengah, tercantum dalam penjelasan UU No. 17 tahun 2003, Bagian Umum, Dasar Pemikiran, butir 6 : "APBN dan APBD menyebutkan : "Ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN/APBD dalam undang-undang ini meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, penegasan peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran, dan penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran. Perkembangan dinamis dalam penyelenggaraan pemerintahan membutuhkan sistem perencanaan fiskal yang terdiri dari sistem penyusunan anggaran tahunan yang dilaksanakan sesuai dengan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*) sebagaimana dilaksanakan di negara maju."

Penerapan KPJM idealnya merupakan pendekatan yang meningkatkan kaitan antara kebijakan dan alokasi pendanaannya dan merupakan indikasi awal pendanaan tahun berikutnya, yang memberikan kepastian atas sumber daya (*resource-certainty*). Akan tetapi, penerapan KPJM yang dilaksanakan di Indonesia pada saat ini baru sebatas mencantumkan prakiraan maju tiga tahun kedepan, namun belum ada metodologi untuk memberikan justifikasi bahwa prakiraan maju yang dicantumkan tersebut merupakan indikasi awal pendanaan tahun berikutnya.

Dalam rangka penerapan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah dan prinsip *money follows function* dalam penganggaran, maka pola penganggaran yang selama ini menggunakan "*zero based budgeting*" berubah menjadi "*rolling*

budget” dengan mengacu pada perhitungan *baseline*. Disamping itu, dalam kaitannya dengan penganggaran berbasis kinerja, perubahan paradigma penganggaran yang berorientasi pada hasil telah dilaksanakan secara serentak untuk seluruh K/L mulai tahun 2011 dan diharapkan akan memberikan dampak signifikan dalam implementasi pengeluaran negara secara lebih efektif dan efisien.

Kajian literatur maupun kajian empiris terkait KPJM di Indonesia relatif terbatas. Oleh karena itu, penelitian ini berkontribusi pada pengetahuan dan praktik. Penelitian ini memberikan kontribusi untuk pengayaan literatur KPJM negara *emerging economies* seperti Indonesia. Disamping itu, hasil penelitian literatur ini terkait kondisi terkini pengembangan dan penerapan KPJM juga dapat memberikan kontribusi praktis utamanya untuk perbaikan proses perencanaan dan penganggaran khususnya dalam rangka perbaikan kebijakan dan implementasi dalam rangka memenuhi amanat penerapan KPJM sebagaimana yang tertuang dalam UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

1.2. Tujuan Penelitian

Tulisan ini bertujuan untuk: (1) mengkaji sejauh mana salah satu pilar penganggaran yaitu KPJM dilaksanakan di Indonesia; dan (2) mengidentifikasi faktor-faktor apa yang menghambat penerapan KPJM. Saat ini, penerapan KPJM di Indonesia belum sepenuhnya sesuai dengan teori dan konsep KPJM.

Penelitian ini diharapkan juga memberikan manfaat bagi teori dan praktik KPJM. Hal ini dikarenakan fakta yang menunjukkan bahwa penelitian mengenai penganggaran berbasis kinerja relatif banyak dilakukan, penelitian KPJM sebagai pilar penganggaran relatif terbatas. Penelitian ini mencoba mengisi *gap* dalam penelitian dan memberikan rekomendasi untuk teori dan praktik penerapan KPJM. Hasil dari penelitian diharapkan dapat dijadikan masukan/rekomendasi baik bagi perumus kebijakan penganggaran maupun pelaksana anggaran.

2. KERANGKA TEORI

2.1. Pengertian KPJM

Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM)/*Medium-Term Expenditure Framework* telah mulai dikenal sejak tahun 1980-an, namun baru mulai berkembang sejak tahun 1990-an (World Bank, 2013). Setidaknya World Bank (2013) menyatakan dua alasan mengapa berbagai negara mengadopsi KPJM dalam sistem penganggaran mereka: (1) untuk *low-middle income country*, adopsi KPJM merupakan persyaratan yang diberikan donor kepada mereka selaku peminjam untuk menjamin adanya komitmen sumber daya atas kebijakan; dan (2) untuk *high-income country*, KPJM digunakan untuk mendukung pencapaian target-target anggaran, memperbaiki prioritas pengeluaran dan menyokong kinerja pemerintahan yang lebih baik. Demikian juga di Indonesia, KPJM juga telah diadopsi dalam pengelolaan anggaran publik.

Definisi KPJM diberikan oleh Wildavsky (1986) yang menyatakan KPJM merupakan suatu pendekatan terhadap anggaran dan manajemen keuangan publik yang tujuannya untuk mengatasi berbagai kelemahan dalam penganggaran tahunan. Anggaran tahunan kerap memiliki perspektif jangka pendek (*short-sighted*) yang mengabaikan biaya dan manfaat masa depan (World Bank, 2013).

Pendekatan KPJM adalah pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan dengan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektif lebih dari satu tahun anggaran. Hal tersebut dilakukan dengan

mempertimbangkan implikasi biaya keputusan yang bersangkutan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam prakiraan maju. KPJM merupakan suatu kebijakan penganggaran yang melibatkan Kementerian dan sektor-sektor dibawahnya secara keseluruhan dalam memutuskan pengalokasian sumber daya yang ada. (World Bank dalam Maharani, 2012). Sejalan dengan hal tersebut, Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional (2011, hal 12) menyebutkan bahwa KPJM adalah: “Pendekatan yang digunakan oleh pembuat kebijakan untuk memotret implikasi kebijakan yang disusun dan ditetapkan saat ini terhadap besaran anggaran yang akan ditimbulkan pada tahun-tahun anggran berikutnya”.

Pendekatan jangka menengah (*medium-term approach*) memberikan kerangka yang mengaitkan dan memfasilitasi ketidaksesuaian antara kebijakan (kebutuhan) dan ketersediaan sumber daya (*availability of resources*) untuk mengurangi tekanan pada keseluruhan siklus anggaran (World Bank, 1998). Dengan kata lain, pendekatan pengeluaran yang memiliki horison jangka menengah bermanfaat untuk meningkatkan kepastian atas sumber daya. Sejalan dengan World Bank (1998), Sherwood (2015) menyatakan bahwa pengalaman berbagai negara dalam menghadapi krisis menunjukkan bahwa pendekatan jangka pendek atas perencanaan anggaran tidak sehat bagi manajemen kebijakan fiskal dan dapat menimbulkan hambatan-hambatan keuangan publik dan risiko terkait fiskal dan keuangan negara.

Endel (2017) menggarisbawahi 2 (dua) pilar dalam KPJM yaitu: (1) apa yang dapat didanai (*what is affordable*); dan (2) apa yang dibutuhkan (*what is needed*). Yang menjadi perhatian utama dalam KPJM adalah bagaimana mengaitkan antara kedua pilar tersebut. Dalam perspektif yang lain, KPJM dapat didekati dengan dua cara yaitu *top-down* dan *bottom-up* (Endel, 2017). Pendekatan *top-down* terkait erat dengan peramalan multi-tahunan yang realistis atas target *resource envelopes* (*what is affordable*). Sedangkan pendekatan *bottom-up* terkait dengan perkiraan biaya multi-tahunan dari program-program sektoral/kementerian (*what is needed*).

Penerapan KPJM dalam penganggaran pada hakikatnya disebabkan adanya permasalahan dalam penganggaran tradisional. Downes (2013) menyatakan beberapa permasalahan atau isu dimaksud antara lain adalah: (1) lemahnya keterkaitan antara sumber daya dan hasil dalam penganggaran tahunan; dan (2) tidak memadainya perspektif tahunan untuk memastikan ketercapaian hasil, sehingga diperlukan *milestone* jangka yang lebih panjang untuk memonitor pencapaian hasil. Adapun beberapa perubahan yang terjadi melalui penerapan KPJM dalam perspektif penganggaran adalah memperpanjang kerangka penganggaran dari satu menjadi 3-4 tahun, memproyeksi biaya masa yang akan datang atas perubahan program dan kebijakan saat itu, dan merestrukturisasi anggaran yang fokus pada inisiatif kebijakan (Downes, 2013). Salah satu varian dari KPJM adalah Kerangka Anggaran Jangka Menengah (*Medium-Term Budgeting Framework/MTBF*) yang merupakan instrumen kebijakan yang memperpanjang horison pengambilan keputusan melebihi kalender anggaran tahunan (Sherwood, 2015).

Secara umum kerangka kerja KPJM di Indonesia didasarkan pada UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Berbeda dengan sistem penganggaran tradisional yang bersifat tahunan, dalam KPJM disusun rencana pengeluaran untuk beberapa tahun kedepan, bukan hanya tahun bersangkutan. Proses penganggaran termasuk implementasi KPJM terkait erat dengan konteks perencanaan dan

penganggaran di Indonesia yang dilakukan oleh Bappenas dan Kemenkeu. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, baru-baru ini Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 17/2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional ke dalam peraturan tentang penganggaran agar selaras dengan Amanah UU 17/2003 tentang Keuangan Negara.

Adapun pokok-pokok perkuatan perencanaan dan penganggaran yang tertuang dalam PP No. 17/2017 antara lain terkait : (1) integrasi pendanaan yakni RKP mengintegrasikan belanja K/L-non K/L, transfer ke Daerah dan non APBN; (2) memperkuat koordinasi Bappenas-Kemenkeu dalam penyusunan Kerangka Ekonomi Makro (KEM) dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal (PPKF) dan ketersediaan anggaran; (3) Memperkuat koordinasi Bappenas-Kemenkeu dalam penyusunan anggaran yakni penetapan bersama pagu indikatif dan pagu anggaran serta penyesuaian anggaran dilakukan bersama pada Perubahan APBN; (4) Memperkuat integrasi kebijakan dan pendanaan dalam RKP; dan (5) Prioritas dikendalikan hingga level proyek dan memperkuat pengendalian prioritas.

Dalam proses penyusunannya, KPJM disusun dalam satu rangkaian siklus yang saling bersangkutan satu sama lain, yaitu siklus perencanaan dan penganggaran. PP No. 17/2017 memberikan solusi atas permasalahan deviasi perencanaan dan penganggaran dan memperkuat implementasi KPJM di Indonesia. Bappenas (2017) menyoroti fakta dan contoh rencana pembangunan yang kerap mengalami deviasi dari aspek alokasi, sasaran dan lokus tanpa adanya pengendalian yang kuat. Beberapa contoh deviasi tersebut adalah: (1) Bandara Kualanamu di Sumatera Utara yang merupakan salah satu proyek multiyear, semula direncanakan dibangun selama 5 tahun dengan anggaran Rp2,05 triliun. Adanya perubahan atas rencana dan alokasi anggaran telah mengakibatkan tertundanya pembangunan bandara dimaksud menjadi 7 tahun dengan anggaran meningkat menjadi Rp3,3 triliun. (2) Pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2017 direncanakan dibangun 2.500 kapal dengan alokasi Rp1,1 triliun, namun adanya deviasi mengakibatkan perubahan menjadi 1.080 kapal dengan alokasi Rp618,6 miliar.

2.2. Tujuan KPJM

Pendekatan dengan perspektif jangka menengah memberikan kerangka kerja perencanaan penganggaran yang menyeluruh dengan manfaat optimal yang diharapkan berupa:

1. transparansi alokasi sumber daya anggaran yang lebih baik (*allocative efficiency*);
2. meningkatkan kualitas perencanaan penganggaran (*to improve quality of planning*);
3. fokus yang lebih baik terhadap kebijakan prioritas (*best policy option*);
4. meningkatkan disiplin fiskal (*fiscal discipline*); dan
5. menjamin adanya kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*).

Dalam proyeksi penganggaran jangka menengah, tingkat ketidakpastian ketersediaan alokasi anggaran di masa mendatang dapat dikurangi baik dari sisi penyediaan kebutuhan dana untuk membiayai pelaksanaan berbagai inisiatif kebijakan prioritas baru maupun untuk terjaminnya keberlangsungan prioritas yang tengah berjalan (*on going policies*), sehingga pendisain kebijakan dapat menyajikan

perencanaan penganggaran yang berorientasi kepada pencapaian sasaran secara utuh, komprehensif, dan dalam konteks yang tepat sesuai dengan kerangka perencanaan kebijakan yang telah ditetapkan. Dengan memusatkan perhatian pada kebijakan-kebijakan prioritas yang dapat dibiayai, tercapainya disiplin fiskal yang merupakan kunci dari efektivitas penggunaan sumber daya publik, diharapkan akuntabilitas pemerintah dalam penyelenggaraan fiskal secara makro dapat tercapai (Kementerian Keuangan dan Bappenas, 2009).

Tujuan KPJM adalah:

- a. Memperbaiki situasi fiskal secara makro, sehingga dapat menurunkan defisit anggaran, meningkatkan pertumbuhan ekonomi, dan lebih rasional dalam menjaga stabilitas ekonomi.
- b. Meningkatkan dampak kebijakan pemerintah dengan cara mengaitkan prioritas dan kebijakan pemerintah dengan program-program yang dilaksanakan
- c. Meningkatkan kinerja dan dampak program, salah satunya dengan cara mengubah kultur birokrasi dari administratif ke manajerial
- d. Menciptakan fleksibilitas manajerial dan inovasi sehingga tercapai rasio cost/output yang lebih rendah, peningkatan efektifitas program/kebijakan, dan meningkatkan prediktabilitas sumberdaya. (KPJM dalam APBD, Abdullah Syukri, <https://syukryi.wordpress.com>)

2.3. Manfaat KPJM

Riset menunjukkan bahwa KPJM bermanfaat bagi pengelolaan anggaran pemerintahan. Diamond (2006) menyatakan bahwa meningkatkan kepastian atas sumber daya (*resource certainty*) adalah salah satu manfaat yang dapat diperoleh dengan menerapkan perspektif jangka menengah terhadap penganggaran. Sejalan dengan hal tersebut, Schick (2012) mengonfirmasi bahwa penggunaan KPJM dapat memperbaiki pencapaian hasil. Menurutnya, perbaikan hasil dimaksud antara lain tercipta dikarenakan KPJM memperbaiki keterkaitan yang lemah antara sumber daya dan hasil pada anggaran tahunan, KPJM memperpanjang horison waktu yang memungkinkan Pemerintah bertindak berdasarkan sumber daya yang tersedia dalam kerangka waktu KPJM, dan kerangka tahunan sesungguhnya tidaklah cukup untuk menghasilkan perubahan yang signifikan.

Manfaat secara umum atas MTEF dikemukakan oleh Endel (2017) yaitu: (1) untuk meningkatkan disiplin fiskal, (2) menghindari *overspending*, (3) menghindari *underspending*, (4) untuk mengelola proyek-proyek investasi di masa yang akan datang, (5) untuk menyesuaikan prioritas strategis, dan (5) peramalah atas biaya yang diperlukan. Secara khusus, Endel (2017) menunjukkan bahwa orientasi jangka menengah diperlukan khususnya dalam konteks penganggaran belanja investasi, yang biasanya pelaksanaannya melebihi satu tahun anggaran atau bersifat *multiyears*. Tanpa adanya perspektif jangka menengah, sulit memastikan bahwa sumber daya untuk menyelesaikan aktivitas investasi tersebut.

Berbeda dengan penelitian-penelitian tersebut diatas, Salvatore & Schiavo-Campo (2009) sedikit pesimis mengenai keberhasilan penerapan KPJM di Negara berkembang, dimana hal positif implementasi lebih sedikit ditemui dari hal negatifnya. Hal positif yang tercipta melalui implementasi KPJM antara lain adanya dukungan koordinasi antar pemerintah, dan mendukung orientasi awah terhadap hasil; sedangkan hal negatif meliputi *ownership* yang kecil, gangguan atas masalah dasar anggaran dan kapasitas SDM yang terbatas.

2.4. Prinsip Kerja KPJM

Sejalan dengan dua pilar dan kaitan pilar-pilar tersebut dalam KPJM yang dikemukakan oleh Endel (2017), Kementerian Keuangan dan Bappenas (2009) menegaskan bahwa kerangka kerja KPJM yang efektif pada dasarnya terdiri atas 3 (tiga) komponen penting sebagai berikut:

- a. Pendekatan *top-down* dalam menentukan besaran sumber daya anggaran (*resource envelope*) yang berperan sebagai batas pendanaan tertinggi (*hard budget constraint*) bagi setiap institusi/sektor pemerintahan.
- b. Pendekatan *bottom-up* dalam melakukan estimasi kebutuhan sumber daya anggaran, baik kebutuhan di tahun anggaran saat ini maupun dalam jangka menengah, untuk membiayai kebijakan yang tengah dilakukan saat ini dan akan terus dilaksanakan beberapa tahun kedepan sesuai dengan amanat perencanaan yang telah diputuskan.
- c. Kerangka kerja anggaran yang menghasilkan kesesuaian antara kebutuhan dan ketersediaan sumber daya anggaran dalam jangka menengah.

World Bank (2013) menggarisbawahi rencana anggaran multi-tahun adalah karakteristik penentu KPJM. Pendekatan terhadap rencana dimaksud, menurut World Bank (2013) dapat dilakukan melalui: (1) pendekatan *top-down* dengan menentukan *resource-envelope* secara agregat, (2) pendekatan *bottom-up* dengan menentukan kebutuhan anggaran jangka menengah masing-masing *spending agencies*, dan (3) pendekatan rekonsoliasi dengan melakukan kesepakatan atas alokasi pengeluaran dan anggaran tahunan.

Schick (2012) menyatakan bahwa KPJM memiliki beberapa tahapan yaitu: (1) menyusun angka dasar KPJM, dan (2) menggulirkan KPJM di tahun yang akan datang. Penyusunan angka dasar adalah instrumen penting dalam mengukur ruang fiskal yang tersedia untuk melakukan inisiatif kebijakan. Angka dasar (*baseline*) memperhatikan peramalan ekonomi jangka menengah dan juga memperhatikan perubahan kebijakan yang telah ditetapkan. Selanjutnya, KPJM digulirkan setiap tahun dengan meletakkan anggaran awal tahun dan menambahkan tahun pada akhirnya. Pengguliran KPJM diawali dengan pemuktahiran proyeksi angka dasar dengan memperhatikan peramalan ekonomi terkini, perubahan kebijakan, dan faktor lainnya. Setelah angka dasar di-*update*, maka Pemerintah dapat memeperkirakan ruang fiskal yang tersedia untuk anggaran tahun berikutnya dalam melaksanakan perubahan kebijakan dalam jangka menengah. Langkah selanjutnya adalah menentukan apakah batasan fiskal perlu disesuaikan akibat adanya perubahan kondisi fiskal dan perubahan prioritas pemerintah.

2.5. Pengalaman Empiris Berbagai Negara dan Faktor Penentu Kesuksesan KPJM

World Bank (2013) melakukan penelitian atas KPJM yang dilakukan berbagai negara. KPJM di Australia dilakukan sekitar tahun 1980 pada saat negara tersebut menerbitkan inisiatif “forward estimate”. Negara-negara lainnya mengikuti hal tersebut di sekitar tahun 1980-an dan 1990-an yakni Denmark, New Zealand, Belanda dan Norwegia; bahkan negara-negara di Afrika mulai mengimplementasikannya sekitar tahun 1990-an dan negara-negara lainnya. World Bank (2013) mengidentifikasi bahwa setidaknya sampai dengan akhir tahun 2008, 132 negara—lebih dari dua pertiga negara yang ada telah mengimplementasikan KPJM dengan tingkat kesuksesan yang berbeda.

Disamping pengalaman negara-negara maju, berbagai literatur juga menceritakan bukti empiris implementasi KPJM di negara berkembang yang dapat dijadikan acuan dalam implementasi KPJM. Houerou & Taliercio (2002) mengelaborasi pengalaman negara-negara Afrika dalam implementasi KPJM yakni perbaikan manajemen belanja publik tidak dapat dicapai hanya dengan mengimplementasikan KPJM, namun perlu dibarengi dengan sistem pelaksanaan dan pelaporan anggaran yang kuat. Bukti empiris lainnya adalah implementasi KPJM di negara-negara Amerika Latin seperti Argentina, Kolombia, dan Peru (Filc & Scartascini, 2010). Pengalaman empiris dimaksud antara lain menyoroti perlunya pembelajaran institusi sehingga KPJM perlu dilaksanakan secara bertahap serta peningkatan koordinasi antarinstansi dalam menerapkan KPJM sehingga dapat mencapai tujuannya (Filc & Scartascini, 2010).

Berdasarkan hasil penelitian dimaksud, World Bank (2013) menemukan salah satu faktor penentu kesuksesan implementasi KPJM adalah kondisi negara dimana KPJM diterapkan, utamanya terkait eksistensi aspek-aspek dasar manajemen anggaran. Pendapat dimaksud didukung oleh Le Houerou dan Taliercio (2002) yang menyatakan bahwa KPJM sendiri tidak dapat memperbaiki manajemen keuangan publik di negara yang memiliki kelemahan dalam berbagai aspek manajemen anggaran.

3. METODOLOGI PENELITIAN

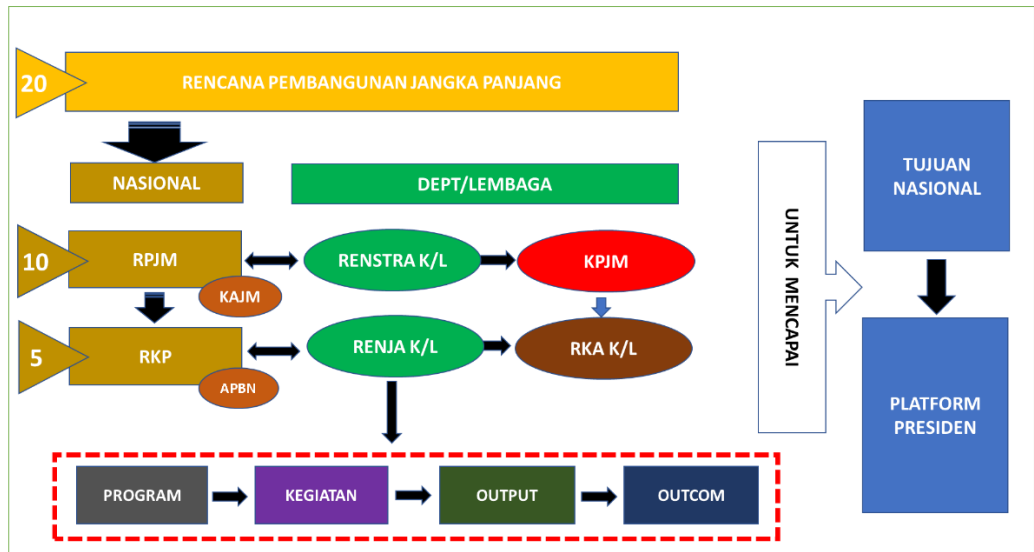
Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kajian literatur. Literatur yang digunakan meliputi literatur terkait teori dan konsep, peraturan dan data/informasi yang diterbitkan oleh Pemerintah dan laporan-laporan terkait penerapan KPJM. Literatur mengenai teori dan konsep KPJM utamanya diambil dari teori dan konsep penganggaran yang berasal dari literatur internasional, sedangkan literatur terkait peraturan dan laporan banyak menggunakan literatur yang ada di Indonesia.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Hasil Penelitian

4.1.1. Kerangka Kerja KPJM Indonesia

Kerangka kerja KPJM di Indonesia didasarkan pada UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan PP 21 Tahun 2004 tentang Petunjuk Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Peraturan Pemerintah No. 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, disamping itu sebagai petunjuk teknis dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian /lembaga maka KPJM juga diatur dalam Peraturan menteri Keuangan tentang petunjuk Penyusunan RKA;KL yang ditetapkan dan diterbitkan tiap tahun. Selanjutnya pada UU No. 25 Tahun 2004 di atur mengenai mekanisme penyusunan rencana kerja nasional baik secara jangka panjang (20 tahun), jangka menengah (5 tahunan) dan jangka pendek (1 tahunan) (Kementerian Keuangan, Bappenas, 2009)



Gambar 1 Kerangka KPJM di Indonesia

Sumber: Kementerian Keuangan dan Kementerian PPN/Bappenas, 2009, Pedoman Reformasi dan Penganggaran

4.1.2. Ilustrasi dan Cara Kerja KPJM

UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengamanatkan bahwa dalam rangka penerapan KPJM, K/L menyusun Prakiraaan Maju dalam periode 3 (tiga) tahun ke depan. Agar dapat memahami KPJM secara komprehensif maka dapat diberikan gambaran mengenai KPJM sebagai berikut. (Kementerian Keuangan, Bappenas, 2009).



Gambar 2. Ilustrasi KPJM

Sumber: Kementerian Keuangan dan Kementerian PPN/Bappenas, 2009, Pedoman Reformasi dan Penganggaran

Secara khusus, maksud dan tujuan penerapan KPJM di Indonesia adalah:

1. Melakukan alokasi sumber daya yang optimal pada tingkat harga dan teknologi tertentu dalam jangka menengah (*allocative efficiency*);
2. Meningkatkan kualitas perencanaan penganggaran;
3. Membuat fokus yang lebih baik terhadap kebijakan prioritas;
4. Meningkatkan disiplin fiskal; dan
5. Menjamin adanya kesinambungan fiskal.

Pada tahun 2012, dalam rangka menerapkan KPJM, Pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional No. 1 tahun 2011 tentang Tata Cara Penyusunan Inisiatif Baru. Peraturan dimaksud diterbitkan dalam rangka penerapan KPJM. Mekanisme Inisiatif Baru sebagaimana yang tertuang dalam peraturan tersebut mulai dilaksanakan tahun 2012. Secara khusus disebutkan bahwa Inisiatif Baru adalah kebijakan baru atau perubahan kebijakan berjalan yang menyebabkan adanya konsekuensi anggaran, baik pada anggaran *baseline* maupun anggaran ke depan. Inisiatif Baru dapat berupa penambahan Program (Fokus Prioritas)/*Outcome*/Kegiatan/Output baru, penambahan Volume Target atau Percepatan Pencapaian Target. Dalam konteks KPJM, inisiatif baru menjadi penting dikarenakan inisiatif baru dapat meningkatkan sistem perencanaan dan penganggaran. Manfaat inisiatif baru tersebut dapat diperoleh melalui: (1) memberikan fleksibilitas pada perencanaan dan penganggaran; (2) menjaga konsistensi pencapaian tujuan pembangunan nasional, (3) meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, dan (4) melakukan efisiensi (Peraturan Menteri PPN No. 1/2011).

4.1.3. Mekanisme Implementasi KPJM di Indonesia

Cara mengimplementasikan KPJM secara lebih rinci tertuang dalam PMK Nomor 163/PMK.03/2016 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Lembaga dan Pengesahan DIPA. PMK tersebut menyatakan bahwa sebagai sebuah pendekatan penganggaran, KPJM dilakukan berdasarkan kebijakan dalam perspektif lebih dari satu tahun anggaran, dengan mempertimbangkan implikasi anggaran yang dibutuhkan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam Prakiraan Maju. Pagu indikatif sebagai angka yang tercantum dalam prakiraan maju untuk satu tahun anggaran berikutnya yang dicantumkan pada saat penyusunan RKA KL tahun anggaran yang direncanakan (tahun T+1) dijadikan sebagai angka dasar, yang merupakan salah satu variabel yang menentukan besarnya pagu indikatif untuk tahun anggaran berikutnya.

Secara rinci, penerapan KPJM berdasarkan peraturan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Dalam rangka menerapkan KPJM, K/L menyampaikan RKA K/L disertai dengan prakiraan maju. Prakiraan maju adalah indikasi kebutuhan dana untuk mencapai tingkat kinerja yang ditargetkan dalam jangka menengah.
2. Prakiraan maju tersebut harus dimuktahirkan oleh K/L sesuai substansi RKA K/L.
3. Prakiraan maju yang telah dimuktahirkan oleh K/L menjadi bahan bagi Menteri Keuangan untuk melakukan rewiu angka dasar dalam rangka menyusun pagu anggaran yang direncanakan.

4.1.4. Pihak yang Terlibat dalam Penerapan KPJM

Dalam penerapan KPJM terdapat beberapa pihak yang terlibat. Implikasinya adalah koordinasi dan sinergi antara berbagai pihak dimaksud penting untuk mendukung kesuksesan implementasi KPJM. Pihak-pihak tersebut adalah:

1. Direktorat Anggaran Bidang Perekonomian dan Kemaritiman, Direktorat Anggaran Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, Direktorat Anggaran Bidang Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan, dan Bagian Anggaran Bidang Bendahara Umum Negara
2. Biro Perencana/Unit Perencana Kementerian Negara/Lembaga

4.1.5. Tahapan Penerapan KPJM

Untuk menerapkan KPJM sesuai dengan kerangka konseptual dan kerangka kerja KPJM, maka diperlukan tahapan implementasi KPJM secara operasional. Secara umum, implementasi sistem penganggaran dalam KPJM secara operasional memerlukan tahapan-tahapan yang sistematis dan bersifat runtut (*sequential*), meliputi: 1.) Evaluasi Kebijakan berjalan, 2.) Penyusunan Prioritas, 3.) Proses Penganggaran, 4.) Penetapan *baseline* anggaran, 5.) Penetapan Parameter / indikator yang akan mempengaruhi besaran alokasi, 6.) Penetapan tiga tahun prakiraan maju. PMK No. 163/PMK.02/2016 menguraikan mengenai tahapan proses penyusunan KPJM yang komprehensif, yang meliputi:

- a. Tahapan *top-down*
 1. Penyusunan proyeksi/rencana kerangka (asumsi ekonomi makro) untuk jangka menengah.
 2. Penyusunan proyeksi/rencana/target-target fiskal (seperti *tax ratio*, defisit, dan rasio utang pemerintah) jangka menengah.
 3. Rencana kerangka anggaran (penerimaan, pengeluaran dan pembiayaan) jangka menengah (*medium-term budget framework*) yang menghasilkan pagu total belanja pemerintah (*resource-envelopes*).
 4. Pendistribusian total pagu jangka menengah ke masing-masing K/L (*the ministries ceiling*). Indikasi pagu K/L dalam jangka menengah tersebut merupakan perkiraan batas tertinggi anggaran belanja dalam jangka menengah.
- b. Tahapan *bottom-up*
Penjabaran pengeluaran jangka menengah masing-masing K/L (*the ministries ceiling*) ke masing-masing program dan kegiatan berdasarkan indikasi pagu jangka menengah yang telah ditetapkan.

Pengintegrasian proses penyusunan KPJM ke dalam mekanisme penganggaran tahunan secara garis besar mencakup tahapan sebagai berikut: 1.) Tahun pertama dari proyeksi KPJM digunakan sebagai dasar dari proses penyiapan anggaran tahunan berikutnya, 2.) Pagu belanja untuk kementerian/lembaga, 3.) Penyusunan KPJM/Prakiraan Maju untuk tahun berikutnya.

4.1.6. Mekanisme Pengalokasian Anggaran

Dengan penerapan KPJM maka mekanisme anggaran berubah secara signifikan, khususnya menyangkut pengalokasian anggaran yang telah ditetapkan sebagai *baseline*. Perubahan dalam pengalokasian anggaran tersebut secara detail meliputi hal-hal sebagai berikut:

- Pengalokasian anggaran diprioritaskan untuk memenuhi hal-hal yang bersifat wajib dan sudah ditetapkan dalam angka dasar (*baseline*) yang meliputi: gaji dan tunjangan, operasional dan pemeliharaan kantor, tunggakan pada pihak ketiga, dan kegiatan yang ditetapkan dilanjutkan pada tahun anggaran berikutnya.

- Rincian penggunaan anggaran yang termasuk dalam baseline tidak perlu dibahas kembali. Hal ini merupakan wujud penerapan dari prinsip *rolling budget*, yaitu anggaran tahun berikutnya dan hanya perlu dilakukan penyesuaian kembali angka dasar (*baseline adjustment*) dengan parameter-parameter baru baik ekonomi maupun non-ekonomi yang ditetapkan oleh pemerintah pada tahun anggaran berikutnya. Untuk usulan tambahan alokasi anggaran kegiatan baru dapat diberikan kepada kementerian Negara/lembaga berdasarkan hasil penilaian dan evaluasi atas proposal kegiatan baru yang diajukan dengan tetap mengacu pada prioritas pembangunan nasional dan kemampuan keuangan negara (*national priority and fiscal space*)

Prosedur alokasi anggaran untuk KPJM berdasarkan PMK No. 163/PMK. 02/2016 adalah anggaran tahun rencana dan prakiraan maju 3 (tiga) tahun ke depan yang disusun oleh K/L dikonsolidasikan di tingkat Pemerintah Pusat (keseluruhan) oleh Kementerian Keuangan cq. Direktorat Jenderal Anggaran, dan dimuktahirkan sesuai dengan siklus penyusunan anggaran yaitu pagu indikatif pada Februari-Maret, pagu anggaran para Juni-Juli, alokasi anggaran pada Oktober-November, dan jadwal perubahan APBN sesuai kebijakan pemerintah.

4.1.7. Capaian Implementasi KPJM di Indonesia

Public Expenditure Framework Assessment (PEFA) untuk Indonesia tahun 2015 memberikan informasi mengenai perkembangan dan capaian implementasi KPJM di Indonesia. Capaian tersebut antara lain perkembangan dari tahun ke tahun, antara lain terkait tahun 2011 adalah tahun pertama proses implementasi KPJM secara rinci di Indonesia dan pada tahun tersebut berbagai regulasi pelaksanaan diterbitkan dengan tujuan untuk mengakomodasi peramalan anggaran jangka menengah dan perlakuan terhadap insiatif baru dalam proses penganggaran (World Bank, 2016). Selanjutnya World Bank (2016) menggambarkan bahwa sejak tahun 2014, pemerintah Indonesia juga telah mengidentifikasi perubahan fiskal yang berdampak pada KPJM dalam nota keuangan (World Bank, 2016).

Sejak mulai diamanatkan implementasinya dalam UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, implementasi KPJM di Indonesia mengalami berbagai kemajuan, yang ditunjukkan dalam capaian implementasi KPJM.

Kementerian Keuangan (2014) mengidentifikasi beberapa capaian tersebut yang dituangkan secara kronologis mulai tahun 2010 yaitu sebagai berikut:

Tahun 2010

- a. Penerapan KPJM (MTEF) secara bertahap;
- b. Dilakukan sejalan dengan penyempurnaan Format RKA-K/L yang memfasilitasi penuangan angka Prakiraan Maju untuk 3 tahun ke depan.
 - 1) Penyajian informasi KPJM (MTEF) pada RKA-K/L dituangkan dalam Formulir 1 RKA-K/L (akumulasi untuk seluruh Unit Eselon I K/L) dan Formulir 2 RKA-K/L (untuk masing-masing unit Eselon I K/L).
 - 2) Penghitungan KPJM (MTEF) untuk masing-masing Satker, dituangkan dalam Kertas Kerja RKA-K/L Formulir Bagian D.
Contohnya adalah : Penerapan 6 (enam) K/L sebagai Pilot Project penerapan penganggaran berbasis kinerja dan KPJM, yaitu Bappenas, Kementerian Keuangan, Kementerian Pertanian, Kementerian Kesehatan, Kementerian Pekerjaan Umum dan Kementerian Pendidikan Nasional.

Tahun 2013

- a. Informasi penerapan KPJM (MTEF) dan hasil penghitungan angka Prakiraan Maju secara nasional sudah dituangkan dalam Bab VII Nota Keuangan.
- b. Hal ini sejalan dengan saran dan masukan dari pihak Bank Dunia untuk mulai mempublikasikan kepada stakeholder.

Sampai dengan TA 2014

- a. Penerapan KPJM (MTEF) masih fokus pada penghitungan Prakiraan Maju untuk belanja K/L berdasarkan data RKA-K/L.
- b. Belum ada sinkronisasi antara angka KPJM dalam RPJMN, Proyeksi Angka Menengah APBN, dan Realisasi untuk setiap tahun.

Sampai dengan TA 2016

- a. Prakiraan maju akan disusun oleh biro perencanaan atau unit perencana K/L. Untuk itu selama masa penyampaian dan penelaahan RKA-K/L, alokasi anggaran, DJA akan menyiapkan *helpdesk* untuk mendampingi perwakilan dari biro perencanaan atau unit perencana K/L untuk menyusun prakiraan maju untuk T.A. 2018, 2019 dan 2020.
- b. Penyusunan prakiraan maju akan dilakukan menggunakan aplikasi yang memberikan kemudahan, kecepatan, dan tentu saja dengan hasil yang lebih akurat.

Sampai dengan TA 2017

- a. Penggunaan aplikasi KPJM, guna mengatasi permasalahan tidak akuratnya anggaran dengan program yang ada, semula menggunakan RKA K/L maka di tahun ini digunakan aplikasi KPJM agar seluruh program serta anggaran sesuai dengan output dan outcome yang ingin di capai. Sehingga anggaran yang diproyeksikan sesuai dengan kebutuhan dan kenyataan.
- b. Seluruh perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional dilakukan dengan pendekatan penganggaran berbasis program (*money follow program*).
- c. DIPA dikeluarkan setelah dilakukan review oleh Kemenkeu dan apabila ada perubahan DIPA maka meliputi perubahan program, kegiatan, proyek prioritas, output juga lokasi.

4.2. Pembahasan

4.2.1. Permasalahan KPJM

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi KPJM masih mengalami berbagai permasalahan. Kementerian Keuangan (2014) menyatakan beberapa faktor penyebab kualitas penerapan KPJM (MTEF) saat ini masih belum optimal antara lain:

1. Kapasitas SDM yang terbatas.

Kapasitas SDM pada satker K/L yang merupakan ujung tombak pelaksanaan KPJM tercermin dari kesalahan/kekeliruan satker K/L dalam melakukan indikasi pendanaan dan mengklasifikasikan output dan komponen. Temuan penelitian ini mengonfirmasi Salvatore & Schiavo-Campo (2009) dan Dorotinsky (2007) yang menyatakan bahwa dengan mengabaikan kapasitas institusi, penerapan KPJM di negara berkembang lebih meningkatkan biaya transaksi, tanpa secara nyata dapat memperbaiki kinerja anggaran.

Permasalahan dalam melakukan indikasi pendanaan, yang disebabkan oleh kapasitas SDM yang tidak memadai tersebut antara lain tercermin dari

penyusunan KPJM (MTEF) oleh masing-masing K/L banyak yang tidak konsisten dengan target kinerja dan indikasi pendanaan sesuai angka yang ditetapkan dalam RPJMN, yakni:

- a) Dalam menyusun angka Prakiraan Maju, K/L masih banyak melakukan kesalahan dalam mengklasifikasikan (a) output atau Komponen “berhenti” atau “berlanjut”; dan (b) komponen “utama” atau “pendukung”;
 - b) K/L dalam menghitung angka Prakiraan Maju pada umumnya menerapkan perlakuan yang sama terhadap output yang merupakan tugas fungsi; output dalam rangka penugasan;
 - c) Terkait output yang bersifat *multiyears project* : (a) memasukkan alokasi belanja transitio, output cadangan, dan tambahan dana dari Hasil Optimalisasi DPR; dan (b) tidak memasukan tambahan alokasi yang berasal dari BA BUN, khususnya tambahan untuk Biaya Operasional.
2. Belum ada pedoman yang standar untuk melakukan *review baseline* dan mekanisme penyesuaian *baseline* setiap tahun;
 3. Belum ada mekanisme penyesuaian angka KPJM (MTEF) yang ditetapkan dalam RPJMN dengan kondisi riil setiap tahun sesuai perhitungan *resource envelope* dan proyeksi jangka menengah RAPBN;
 4. Belum optimalnya sinergi antara Kementerian Keuangan dan Bappenas dalam menjamin kualitas penerapan KPJM (MTEF), baik dalam dokumen perencanaan dan penganggaran.

Kelemahan dalam Penerapan KPJM (MTEF) Saat ini

1. Penerapan KPJM (MTEF) belum mencapai hasil yang optimal karena belum optimal keterkaitan antara dokumen perencanaan dan dokumen anggaran;
2. Kebijakan prioritas yang ditetapkan pemerintah terkadang *timeframe* penyelesaiannya tidak jelas dan setiap tahun selalu berubah sehingga mengakibatkan proses penganggaran selalu kembali ke nol (*zero based budgeting*); dan
3. Penerapan KPJM baru sebatas mencantumkan prakiraan maju tiga tahun ke depan, namun belum ada metodologi untuk memberikan justifikasi bahwa prakiraan maju yang dicantumkan tersebut merupakan indikasi awal pendanaan tahun berikutnya.

Permasalahan maupun kelemahan penerapan KPJM di atas dapat disimpulkan sebagai permasalahan terkait sistem dan prosedur anggaran, termasuk permasalahan data anggaran, akuntansi. Dengan demikian, penelitian ini mendukung Le Houerou dan Taliencio (2002) yang menyatakan manajemen anggaran dasar sebagai salah satu prasyarat keberhasilan KPJM di berbagai negara. Penelitian ini juga mendukung argumen Dorotisky (2007) yang menyatakan faktor-faktor yang dapat menghambat penerapan KPJM adalah keterbatasan SDM, buruknya sistem pencatatan/akuntansi dan data, dan tidak komprehensifnya sistem anggaran.

4.2.2. Upaya Perbaikan

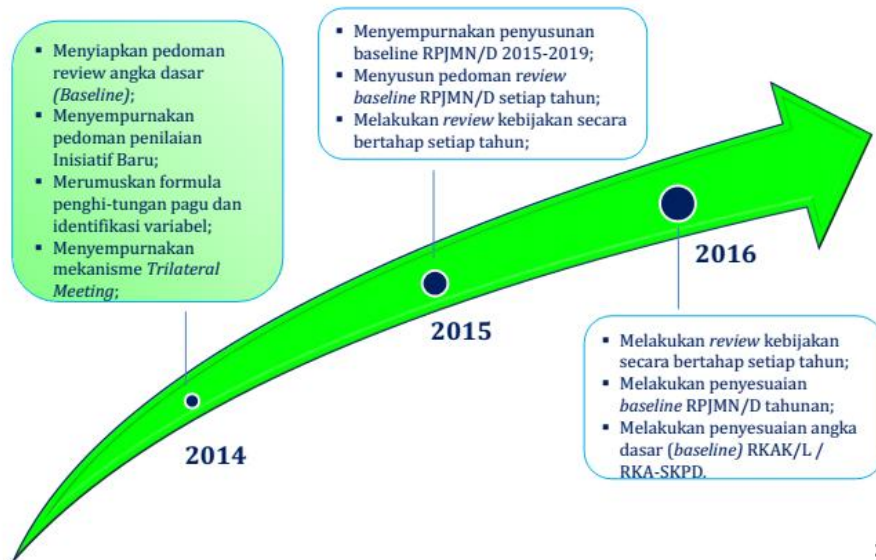
Untuk mengatasi permasalahan pada saat ini yang menyebabkan kurang optimalnya penerapan KPJM saat ini, dan untuk menjaga agar penerapan KPJM telah sesuai dan optimal, pemerintah melakukan :

1. Evaluasi terhadap kebijakan yang telah dijalankan. Dalam melakukan evaluasi kebijakan, terdapat beberapa metode yang digunakan, diantaranya: 1)Evaluasi berbasis teori (*Theory-based evaluation*), 2)Evaluasi berdasarkan tujuan (*Goals-*

based evaluation), 3) Evaluasi bebas (*Goals-free evaluation*), 4) Evaluasi eksperimen dan quasi eksperimen (*Experimental and quasi-experimental evolution*), 5) Evaluasi Kualitatif (*Qualitative evaluation*), 6) Penilaian dan evaluasi ekonomi (*Economic appraisal and evaluation*)

2. Penyempurnaan Implementasi KPJM

- a) Menyiapkan pedoman review angka dasar (*Baseline*) 2015;
- b) Menyempurnakan pedoman penilaian Inisiatif Baru;
- c) Merumuskan formula penghitungan pagu dan identifikasi variabel;
- d) Menyempurnakan mekanisme *Trilateral Meeting*;
- e) Menyempurnakan penyusunan *baseline* RPJMN/D 2015-2019;
- f) Menyusun pedoman *review baseline* RPJMN/D setiap tahun; Melakukan *review* kebijakan secara bertahap setiap tahun.
- g) Melakukan *review* kebijakan secara bertahap setiap tahun.



Gambar 3. Penyempurnaan Implementasi KPJM

Sumber: Kementerian Keuangan.2014. *Kebijakan Pengeluaran Jangka Menengah di Daerah (Medium Term Expenditure Framework/MTEF)*

3. Secara khusus di tahun 2016, perubahan mendasar KPJM meliputi penyempurnaan KPJM yang dilakukan adalah (1) melakukan *review* kebijakan secara bertahap setiap tahun; (2) melakukan penyesuaian *baseline* RPJMN/D tahunan; dan (3) melakukan penyesuaian angka dasar (*baseline*) RKAK/L / RKA-SKPD.

5. KESIMPULAN

KPJM merupakan suatu pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan, dengan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektif lebih dari satu tahun anggaran, dengan mempertimbangkan Implikasi Biaya keputusan yang bersangkutan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam prakiraan maju. Mencermati kronologis capaian KPJM di Indonesia, dapat

disimpulkan bahwa KPJM di Indonesia dilakukan secara bertahap dan memiliki tingkat kemajuan yang memadai, walaupun KPJM belum sepenuhnya dapat diimplementasikan secara sempurna. Masih terdapat permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah terkait dengan KPJM. Dengan melihat penerapan KPJM yang belum optimal, pemerintah melakukan upaya dengan (1) evaluasi kelemahan penerapan KPJM saat ini, dan (2) melakukan penyempurnakan implementasi KPJM. Penelitian yang menggunakan literatur dan data sekunder ini menunjukkan bahwa implementasi KPJM masih mengalami permasalahan. Adapun faktor-faktor yang menjadi permasalahan dalam implementasi KPJM adalah terkait: (1) masalah klasik yang dihadapi Pemerintah yaitu kapasitas SDM yang terbatas, (2) belum memadainya sistem dan prosedur dalam implementasi KPJM (kelemahan dalam manajemen anggaran), (3) Koordinasi dan sinergi yang belum optimal antar unit terkait implementasi KPJM.

Dari berbagai permasalahan yang timbul dalam penerapan KPJM, dapat disimpulkan pula bahwa kapasitas SDM yang terbatas juga menjadi tantangan tersendiri. Hal ini antara lain terkait dengan kesalahan di tingkat satker (K/L) dalam mengklasifikasikan output atau komponen dan membedakan antara komponen utama atau pendukung. Disamping kapasitas SDM, permasalahan KPJM terkait belum tersedianya SOP dalam melakukan *review baseline* dan penyesuaian *baseline*. Walaupun K/L memiliki pengelola keuangan, namun demikian substansi review yang sangat teknis mensyaratkan adanya SOP yang dapat dijadikan pedoman bagi K/L yang memiliki variasi latar belakang, karakteristik yang berbeda. Sistem dan prosedur penganggaran utamanya terkait dengan belum optimalnya keterkaitan antara dokumen perencanaan dan penganggaran.

6. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

6.1. Implikasi

Penelitian ini mengisi gap yang terdapat dalam literature KPJM. Di mana penelitian ini membahas implementasi KPJM di Indonesia. Gap yang diisi oleh penelitian ini adalah terkait bahwa kemajuan capaian KPJM di Indonesia belum sempurna. Capaian kemajuan yang belum sempurna ini terkait temuan baru bahwa:

1. Implementasi KPJM sulit terlaksana jika keterkaitan dokumen perencanaan dan penganggaran tidak optimal. Dengan demikian kualitas dokumen perencanaan dan penganggaran menjadi salah satu penentu keberhasilan implementasi KPJM.
2. Sistem dan prosedur anggaran belum terbangun secara optimal dengan baik dalam memfasilitasi implementasi KPJM. Perbaikan sistem dan prosedur penganggaran ini diperlukan untuk memberikan panduan/pedoman bagi satker K/L dalam mengimplementasikan KPJM.
3. Tanpa sinergi dan koordinasi yang kuat antara institusi terkait KPJM, juga berakibat pada sulitnya implementasi KPJM terlaksana. Perlu sinergi dan koordinasi ini ditingkatkan.
4. Tanpa pengembangan kapasitas SDM, akan menjadi penghambat utama pencapaian tujuan KPJM. Perlu dilaksanakan kegiatan edukasi terus menerus kepada antara lain petugas perencana pada K/L, khususnya penanggungjawab program/kegiatan karena penyusunan perkiraan maju pada saat ini dilakukan oleh operator pada K/L.

6.2 Keterbatasan

Dalam penelitian ini Penulis menghadapi beberapa keterbatasan yang dapat mempengaruhi kondisi dari penelitian yang dilakukan. Ada pun keterbatasan tersebut antara lain:

1. Waktu yang tersedia untuk menyelesaikan penelitian ini relatif pendek, sedangkan kebutuhan untuk lebih mengali data sangat besar.
2. Dana yang dapat disediakan oleh Peneliti dalam menyelesaikan penelitian ini sangat terbatas
3. Keterbatasan dari kedua aspek tersebut di atas mempengaruhi kondisi penelitian ini.

Bagi peneliti yang akan datang:

1. Agar mendapatkan suatu model penelitian yang lebih baik dan dukungan teori yang kuat. Untuk itu disarankan lebih memperbanyak referensi penelitian dalam mendukung topik yang diteliti.
2. Pengumpulan data primer dan data sekunder agar lebih diperkaya untuk mendukung analisis dalam penelitian

DAFTAR PUSTAKA

- Bappenas, 2017, Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran, paper dipresentasikan pada Budget Day, 22 November 2017, Jakarta. Deputi Bidang Pendanaan Pembangunan.
- Diamond, J, 2006, *Budget System Reform in Emerging Economies: The Challenges and the Reform Agenda*, International Monetary Fund, Washington. D.C.
- Dorotinsky, Bill, 2007, *MTEF's: Concept and Linkages* (presentation slide), International Monetary Fund.
- Downes, Ronnie, 2013, *Medium-Term Expenditure Framework (MTEF): Logic, Benefits, and Implementation*, presentation on Results Based Planning, Budgeting and Implementation, Chengdu City, China, 12-16 August 2013.
- Endel, Joris, 2017, *Policy-based Budgeting: Basic Concepts*, Ecorys: Rotterdam.
- Filc, Gabriel & Scartascini, Carlos, 2010. *Is Latin America on the Right Track? : An Analysis of Medium-Term Frameworks and the Budget Process*, Inter-American Development Bank.

- Houerou, Le Philippe & Taliercio, Robert, 2002. *Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice, Preliminary Lessons from Africa, Africa Region Working Paper Series No. 28.*
- Maharani, Nadia. 2012. *Analisis Implementasi Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah dalam Proses Perencanaan dan Penganggaran pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Provinsi DKI Jakarta. Skripsi.* Jakarta : Universitas Indonesia.
- Kementerian Keuangan dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.2009. *Pedoman Penerapan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) Buku 3.*Jakarta: Kementerian Keuangan dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Kementerian Keuangan dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.2009. *Pedoman Perencanaan dan Penganggaran.*Jakarta: Kementerian Keuangan dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Kementerian Keuangan.2014. *Kebijakan Pengeluaran Jangka Menengah di Daerah (Medium Term Expenditure Framework/MTEF).*Musrenbang RPJMD Prov. Jawa Timur Tahun 2014-2019. Surabaya. 6 Maret 2014
- Le Houerou, P., dan R. Taliercio. 2002. *Medium-Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice (Preliminary Lessons from Africa), Africa Region Working Paper, 28, World Bank, Washington, DC.*
- Peraturan Menteri Perencanaan dan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional No. 1 tahun 2011 tentang Tata Cara Penyusunan Inisiatif Baru.
- Peraturan Menteri Keuangan No. 163 Tahun 2016 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran
- Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP)
- Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga

Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional

Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan

Peraturan Pemerintah No. 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga

Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional

Salvatore & Schiavo-Campo, 2009, Potemkin Village: "The" Medium-Term Expenditure Framework in Developing Countries, *Public Budgeting and Finance*, 29(2) Summer 29. 1-26.

Sherwood, Monica, 2015, Medium-Term Budgetary Framework in the EU Member States, *European Economy Discussion Paper No. 021*.

Schick, Allen, 2012, *Medium-Term Expenditure Frameworks (MTEF): Logic, Benefits, Limitations*, presented in Special Course on Impact Evaluation and Results-Based Planning and Budgeting, Kuming, China, June 18-21, 2012.

Syukriy, Abdullah. "Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) dalam APBD". Diakses pada tanggal 28 October 2017 pukul 18.00 WIB.

<https://syukriy.wordpress.com/2010/02/08/kerangka-pengeluaran-jangka-menengah-kpjm/amp/>

Republik Indonesia, 2003. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Republik Indonesia, 2004. Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Wildavsky, A, 1986, *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.

World Bank, 1998, *Public Expenditure Management Handbook*, the World Bank, Washington, D.C

World Bank, 2013, *Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium Term Expenditure Framework*, the World Bank, Washington, D.C World Bank, 2016, *Public Expenditure Framework Assessment Indonesia*, World Bank Jakarta.

World Bank, 2016, *Public Expenditure Framework Assessment Indonesia*, World Bank Jakarta.