

DUPLIKASI FUNGSI DOKUMEN PROPOSAL DAN KERANGKA ACUAN KERJA PADA PENGUSULAN INISIATIF BARU

Irwan Suliantoro
Politeknik Keuangan Negara STAN
Irwans@pknstan.ac.id

ABSTRACT

New Initiatives are proposals for additional performance plans in the form of new programs, activities, outputs. New Initiative proposals are addressed to Bappenas through the New Initiative document and the Directorate General of Budget (DG Budget) through the Terms of Reference (TOR) document. There is a duplication of functions between the New Initiative document (Bappenas version) and the TOR document (DG Budget version). Both documents contain information about the substance of the new output. The similarities in substance in the two documents include the proposed organizational entity, proposed new output, target output volume, output indicators, background, beneficiaries, and proposed budgets up to the component level. From the bureaucratic side, the duplication of functions, among others, creates inefficiency in the bureaucratic process and creates an impression of a lack of consistency between policies in the planning and budgeting domains. It should be reduced. The mechanism for proposing proposals for New Initiatives needs to be integrated with the TOR concept. Integration is carried out by compiling documents and issuing regulations under a common legal umbrella between Bappenas and the Ministry of Finance.

Keyword: New Initiative, Term of Reference

ABSTRAK

Inisiatif Baru merupakan usulan tambahan rencana kinerja yang berupa program, kegiatan, output baru. Usulan Inisiatif Baru ditujukan kepada Bappenas melalui dokumen Inisiatif Baru dan kepada Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) melalui dokumen Kerangka Acuan Kerja (KAK). Terdapat duplikasi fungsi antara dokumen Inisiatif Baru (versi Bappenas) dengan dokumen KAK (versi DJA), dimana pada kedua dokumen tersebut sama-sama memuat informasi mengenai substansi dari suatu output baru. Kesamaan substansi pada kedua dokumen tersebut mencakup entitas organisasi yang mengusulkan, usulan output baru, volume target output, indikator output, latar belakang, penerima manfaat, dan besaran anggaran yang diusulkan hingga level komponen. Dari sisi birokrasi, duplikasi fungsi tersebut antara lain menimbulkan inefisiensi proses birokrasi dan menimbulkan kesan kurangnya konsistensi antara kebijakan pada ranah perencanaan dan pada ranah penganggaran. Untuk mereduksi hal tersebut, mekanisme pengusulan proposal Inisiatif Baru perlu diintegrasikan dengan konsep KAK. Integrasi dilakukan dengan menyatukan dokumen dan dengan menerbitkan peraturan dalam satu payung hukum bersama antara Bappenas dan Kementerian Keuangan.

Kata Kunci: Inisiatif Baru, Kerangka Acuan Kerja

Klasifikasi JEL: H69, H77

1. PENDAHULUAN

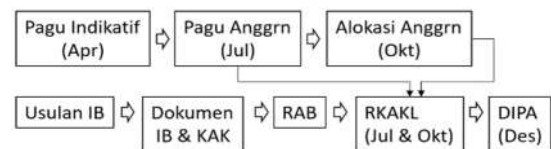
1.1 Latar Belakang

Anggaran belanja Kementerian/Lembaga (K/L) disusun berdasarkan rencana kerja yang tertuang dalam dokumen Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (PP Nomor 90 Tahun 2010). Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKAKL) merupakan dokumen yang berisi rencana kinerja dan rencana anggaran. Sebagai dokumen penganggaran, RKAKL belum dapat dieksekusi (dicairkan anggarannya) hingga diterbitkannya dokumen pelaksanaan anggaran yang berupa Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). DIPA merupakan dasar untuk pencairan anggaran bagi satuan kerja (satker) untuk melaksanakan rencana kinerja yang tercantum pada dokumen RKAKL.

Sebagai dokumen yang berisi rencana anggaran, besaran dana yang tertuang pada RKAKL ditentukan melalui Pagu Indikatif, Pagu Anggaran K/L, dan Alokasi Anggaran K/L (gambar 1). Pagu Indikatif merupakan estimasi besaran anggaran belanja yang diberikan kepada K/L sebagai pedoman dalam penyusunan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja K/L). Pagu Anggaran K/L merupakan batas tertinggi anggaran belanja yang diberikan kepada K/L dalam rangka penyusunan RKAKL (sebelum Pembahasan Rancangan APBN). Alokasi Anggaran K/L merupakan batas tertinggi anggaran belanja yang diberikan kepada K/L berdasarkan hasil Pembahasan Rancangan APBN antara Pemerintah dan DPR (Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan RKAKL)

Sebagai dokumen yang berisi rencana kinerja, dokumen RKAKL memuat rencana target *output* dan indikator *output* yang akan dicapai. Terhadap usulan *output* baru, maka mekanismenya dilakukan melalui usulan Inisiatif Baru. Inisiatif Baru merupakan usulan tambahan rencana kinerja yang berupa program, kegiatan, *output* (Peraturan Menteri

Kuangan Nomor 208/PMK.02/2019 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKAKL dan Pengesahan DIPA). Usulan Inisiatif Baru ditujukan kepada Bappenas dan ditujukan kepada Direktorat Jenderal Anggaran (DJA). Usulan Inisiatif Baru yang ditujukan kepada Bappenas diatur pada Peraturan Menteri (Permen) Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas Nomor 1 Tahun 2011 melalui dokumen Inisiatif Baru. Usulan Inisiatif Baru yang ditujukan ke DJA diatur pada Peraturan Menteri Keuangan (tentang Petunjuk Penyusunan dan penelaahan RKAKL dan Pengesahan DIPA) melalui dokumen Kerangka Acuan Kerja (KAK). Pengajuan dokumen KAK ke DJA dilampiri dengan dokumen Rincian Anggaran Belanja sebagai dokumen pendukung (Peraturan Menteri Keuangan Nomor 208/PMK.02/2019 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran).



Gambar 1. Alur dokumen penganggaran

Selain dokumen penganggaran, terdapat pula dokumen perencanaan yang menjadi ranah dari Bappenas. Contoh dokumen perencanaan misalnya Renja K/L dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Adanya dokumen perencanaan dan dokumen penganggaran merupakan konsekuensi dari pemisahan antara proses perencanaan (yang menjadi ranah Bappenas) dan proses penganggaran pada Kementerian Keuangan (Dorotinsky W., Kristensen J., van Eden H., Eckardt S. & Torp K., 2009). Namun demikian, dalam implementasinya, dapat dikatakan terdapat dokumen yang sekaligus termasuk pada ranah perencanaan dan ranah penganggaran yaitu misalnya dokumen usulan adanya *output* baru. Usulan tersebut

dituangkan pada dokumen Inisiatif Baru (pada Bappenas) dan dokumen Kerangka Acuan Kerja (pada DJA).

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, rumusan masalah yang dibahas yaitu :

1. Apa perbedaan dan persamaan antara dokumen Inisiatif Baru dengan dokumen Kerangka Acuan Kerja ?
2. Apa implikasi dari adanya persamaan antara kedua dokumen tersebut?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan penelitian yang akan dicapai yaitu :

1. Mengetahui perbedaan dan persamaan antara dokumen Inisiatif Baru dengan dokumen Kerangka Acuan Kerja.
2. Mengetahui implikasi dari adanya persamaan antara kedua dokumen tersebut.

1.4 Permasalahan

Terdapat duplikasi fungsi antara dokumen Inisiatif Baru dengan dokumen Kerangka Acuan Kerja dimana pada kedua dokumen tersebut sama-sama memuat informasi mengenai substansi dari suatu output baru. Dalam batas-batas tertentu, hal ini menimbulkan duplikasi dokumen usulan Inisiatif Baru (versi Bappenas dan versi KAK dari DJA). Dari sisi birokrasi, hal ini menjadi tidak efisien dan menimbulkan kesan kurangnya konsistensi antara kebijakan pada ranah perencanaan dan pada ranah penganggaran.

1.5 Reviu Pustaka

Dari sisi *literature review*, gambaran umum proses perencanaan dan penganggaran di Indonesia tercermin pada hasil penelitian dari OECD yang berjudul “*Budgeting in Indonesia*” (Blöndal, Hawkesworth, & Choi, 2009).

Siklus penyusunan anggaran tahunan dapat dibagi dalam lima tahap, yaitu 1) Penyusunan ketersediaan anggaran (*resource envelope*); 2) Penyusunan prioritas atas program-program baru; 3) Pembicaraan Pendahuluan dengan parlemen; 4) Finalisasi proposal anggaran; 5) Penyusunan petunjuk pelaksanaan anggaran.

Penyusunan *resource envelope* dilakukan oleh Badan Kebijakan Fiskal dan DJA, biasanya dimulai pada bulan Februari. Badan Kebijakan Fiskal mempersiapkan angka asumsi ekonomi makro dan membuat perkiraan penerimaan pajak. Setelah kerangka makro ekonomi ditetapkan, DJA membagi ketersediaan anggaran yang ada untuk mendanai *on going activities* (“*routine expenditure*”) dan program/ kegiatan baru (“*development expenditure*”). Penghitungan anggaran yang bersifat “*routine expenditure*” dilakukan dengan menerapkan norma dan indeks (misalnya, gaji akan naik dengan persentase tertentu). Dilain pihak, Badan Kebijakan Fiskal juga memperkirakan jumlah subsidi minyak, transfer ke pemerintah daerah, dan pembayaran bunga.

Setelah Kementerian Keuangan menyusun ketersediaan anggaran untuk belanja yang bersifat *development expenditure*, Bappenas kemudian mendistribusikan anggaran tersebut ke dalam kegiatan prioritas. Kegiatan prioritas ini mengacu pada rencana lima tahunan yang telah digariskan oleh Presiden dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM). RPJM ini kemudian dirinci ke dalam rencana kerja tahunan (Rencana Kerja Pemerintah/RKP). RKP tersebut menjadi landasan bagi Kementerian/Lembaga untuk menyusun Renja K/L dan RKAKL. Bappenas mulai melakukan proses perencanaan dengan serangkaian lokakarya internal yang mengidentifikasi kegiatan prioritas berikut alokasi pendanaannya. Proses perencanaan pada tahap ini bersifat *top-down*.

Selanjutnya Kementerian Keuangan dan Bappenas mengeluarkan Surat Bersama tentang Pagu Indikatif yang berisi pagu anggaran untuk setiap program pada K/L. Pagu Indikatif tersebut sebagai salah satu acuan dalam penyusunan Renja K/L dan RKAKL. Pada bulan April dilakukan pertemuan tiga pihak antara Bappenas, Kementerian Keuangan, dan K/L yang membahas kegiatan prioritas. Bappenas fokus pada aspek substantif sedang Kementerian keuangan fokus pada aspek pembiayaan. Bappenas juga melakukan forum nasional (Musrenbang) dengan pemerintah daerah, organisasi perangkat daerah, dan organisasi masyarakat untuk menyerap aspirasi terkait usulan kegiatan prioritas di daerah.

Pada bulan Mei, pemerintah kemudian menetapkan Rencana Kerja Pemerintah yang selanjutnya diserahkan kepada parlemen. Dokumen ini pada dasarnya adalah laporan pra-anggaran yang mencakup deskripsi kerangka makro ekonomi, kebijakan dan prioritas fiskal, target defisit, proyeksi pendapatan, dan pagu pengeluaran yang diusulkan untuk tahun anggaran yang akan datang.

Setelah pemerintah melakukan kesepakatan dengan parlemen mengenai kebijakan dan prioritas anggaran pada pertengahan Juni, Kementerian Keuangan mengeluarkan Keputusan Menteri Keuangan mengenai Pagu Anggaran untuk program-program pada K/L. Secara keseluruhan, Pagu Anggaran jarang berubah tetapi komposisinya dapat berubah. Kementerian/Lembaga merevisi dan memfinalisasi Renja K/L sesuai dengan pagu awal yang dikeluarkan oleh Kementerian Keuangan.

Kementerian/Lembaga kemudian menyiapkan RKAKL, yang memiliki struktur dan format berbeda dari Renja K/L. Bappenas menelaah RKAKL dan Renja K/L untuk memastikan kesesuaian dengan RKP, sedangkan DJA menelaah RKAKL agar

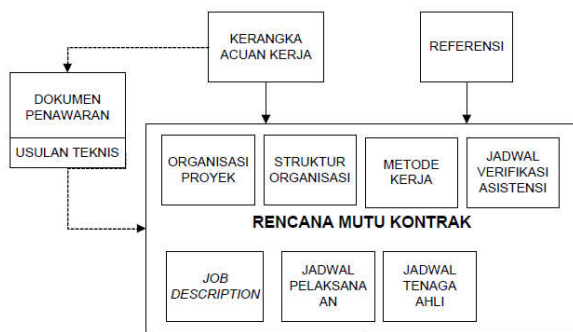
sesuai dengan Pagu Anggaran, *unit cost*, dan klasifikasi belanja.

Kementerian Keuangan menyelesaikan dokumentasi anggaran dan menyiapkan proposal anggaran dan Nota Keuangan. Presiden menyampaikan pidato anggaran kepada parlemen pada 16 Agustus, sehari sebelum hari kemerdekaan.

Secara lebih spesifik, gambaran ringkas implementasi Kerangka Acuan Kerja tercermin pada pengadaan barang/jasa yang dikaitkan dengan Rencana Mutu Kontrak, sebagaimana tampak pada gambar 2. Rencana Mutu Kontrak merupakan dokumen sistem manajemen mutu yang disusun oleh penyedia barang/jasa untuk setiap kontrak pekerjaan dalam rangka menjamin mutu sebagaimana yang dipersyaratkan dalam pekerjaan.

Pada proses pengadaan barang/jasa oleh instansi pemerintah, penyedia jasa ditunjuk setelah melalui proses penawaran dengan mengajukan proposal biaya, administrasi dan proposal teknis berdasarkan Kerangka Acuan Kerja yang disusun oleh pengguna jasa. Proposal teknis antara lain berisi informasi mengenai kegiatan yang akan dilaksanakan, program kerja, jadwal pelaksanaan, komposisi tim / tenaga ahli yang diusulkan, dan jadwal penugasannya.

Apabila organisasi perencana ditunjuk sebagai pelaksana kegiatan/proyek, maka apa yang diajukan pada saat penawaran akan diverifikasi termasuk proposal teknisnya. Hasil verifikasi proposal teknis antara pengguna jasa dan penyedia jasa menjadi acuan penyusunan Rencana Mutu Kontrak. Sebagai penyedia jasa, organisasi perencana melengkapi Rencana Mutu Kontrak dengan aspek yang diperlukan antara lain informasi tambahan dari pengguna jasa, prosedur dan metode kerja yang diterapkan untuk mencapai mutu (Budi Heriyanto, 2018).



Gambar 2. KAK dan Rencana Mutu, gambar disesuaikan (sumber : Budi Heriyanto, 2018)

2. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang dilakukan berupa pendekatan kualitatif dengan menyajikan gambaran suatu fenomena tentang apa yang terjadi terkait dengan objek penelitian. Metode penelitian kualitatif merupakan interpretasi (tafsiran), pendekatan multi metode yang meneliti masyarakat dalam lingkungan alami mereka (Denzin & Lincoln dalam Christensen, 2007).

Definisi di atas mengandung tiga unsur, yaitu : interpretasi, multi metode, dan lingkungan alami. Unsur interpretasi mengacu pada data kualitatif yang berupa kalimat, gambar, pakaian, dokumen, dan informasi non-numerik lainnya yang perlu diinterpretasikan agar dapat memunculkan makna yang tepat.

Unsur multi metode mengacu pada beberapa metode yang digunakan dalam proses pengumpulan data. Penggunaan beberapa metode (baik *interview* maupun observasi) diperlukan untuk memenuhi persyaratan triangulasi agar menghasilkan pengertian yang lebih baik dalam meneliti fenomena yang ada. Unsur lingkungan alami berarti bahwa penelitian dilakukan secara langsung di lapangan atau di lingkungan dimana seseorang tinggal seperti tempat bekerja, ruang kelas, tempat bermain, ruang rapat. Hal ini dilakukan untuk menumbuhkan keterlibatan secara personal sehingga menumbuhkan rasa empatik antara partisipan dengan peneliti.

Menurut Sugiyono (2016), metode kualitatif digunakan ketika masalah belum

jelas dimana metode ini bertujuan untuk memahami makna dibalik data yang tampak untuk memahami interaksi sosial, memahami perasaan orang, mengembangkan teori, memastikan kebenaran data, dan meneliti sejarah perkembangan. Sedangkan menurut Creswell (2014), metode kualitatif digunakan untuk suatu permasalahan yang perlu dieksplorasi.

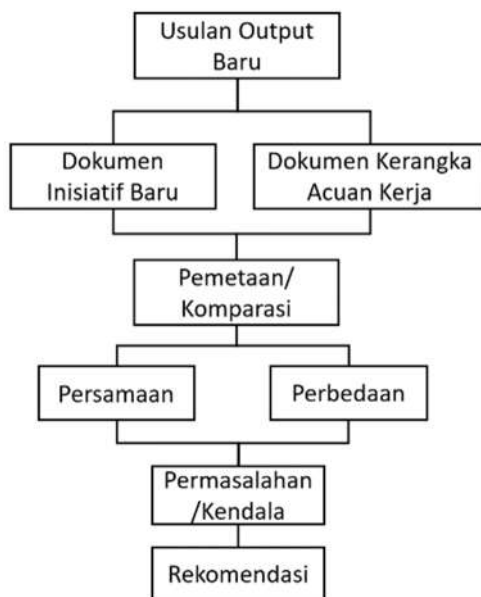
Objek pada penelitian ini yaitu dokumen Inisiatif Baru dan dokumen Kerangka Acuan Kerja. Jenis data yang digunakan pada penelitian ini adalah data kualitatif berupa materi peraturan terkait Inisiatif Baru dan KAK, hasil wawancara dengan pihak terkait, dan materi dari buku atau artikel jurnal. Sumber data yang digunakan berupa data primer (diperoleh secara langsung dari narasumber terkait) dan data sekunder (diperoleh dari studi kepustakaan berupa buku, peraturan terkait Inisiatif Baru/KAK, karya ilmiah, dan dokumen resmi dari instansi pemerintah).

Adapun kerangka pemikirannya tampak pada gambar 3, dimana usulan *output* baru dikemas melalui dua dokumen, yaitu dokumen Inisiatif Baru (diinisiasi Bappenas) dan dokumen KAK (diinisiasi DJA). Kedua dokumen tersebut disusun dengan format dan aturan yang berbeda, namun mempunyai substansi yang sama.

Setiap K/L dapat mengusulkan proposal Inisiatif Baru lebih dari satu proposal. Proposal yang dinyatakan tidak layak, tidak dapat diusulkan kembali pada kesempatan berikutnya. Setiap K/L dapat mengusulkan Inisiatif Baru yang terkait dengan arah kebijakan dan prioritas pembangunan nasional. Penetapan usulan yang akan disetujui sebagai Inisiatif Baru dilakukan melalui sistem kompetisi dengan mempertimbangkan ketersediaan anggaran (Permen PPN/Bappenas Nomor 1 Tahun 2011). Untuk usulan dokumen KAK dalam kerangka angka dasar, disusun dan disampaikan kepada Kementerian Keuangan

c.q. Ditjen Anggaran sekali saja, tidak setiap tahun anggaran yang direncanakan.

Dokumen usulan *output* baru tersebut kemudian dipetakan dan dibandingkan satu dengan lainnya. Hasil pemetaan tersebut berupa persamaan dan perbedaan antara dua dokumen yang ada. Selanjutnya dilakukan identifikasi permasalahan atau kendala. Guna meminimalisasi dampak dari permasalahan tersebut, disusun beberapa rekomendasi yang dapat menjadi pertimbangan.



Gambar 3. Kerangka Pemikiran

3. HASIL PEMBAHASAN

Secara yuridis formal, proses perencanaan dan penganggaran tercermin pada Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional. Pada intinya, proses penyusunan DIPA didahului dengan penyusunan Pagu Indikatif, Pagu Anggaran K/L, dan Alokasi Anggaran K/L. Pagu Indikatif biasanya ditetapkan pada bulan April. Setelah penyusunan Pagu Indikatif, dilakukan *trilateral meeting* antara Bappenas, K/L, dan Kemenkeu untuk membahas atau menelaah (Rancangan) Renja

K/L. Pagu Anggaran K/L ditetapkan pada bulan Juli, sedangkan Alokasi Anggaran K/L ditetapkan pada bulan Oktober.

Pada proses penyusunan Pagu Indikatif, Pagu Anggaran K/L, dan Alokasi Anggaran K/L tersebut dimungkinkan terjadinya usulan kegiatan/*output* baru. Terhadap kegiatan/*ouput* baru tersebut, pengusulannya (kepada Bappenas dan Kementerian Keuangan) dilakukan sesuai dengan mekanisme yang telah diatur. *Output* baru tersebut merupakan inisiatif baru yang dibahas pada subbab berikut ini.

3.1 Proposal Inisiatif Baru

Inisiatif Baru merupakan kebijakan baru atau perubahan kebijakan berjalan yang menyebabkan adanya konsekuensi anggaran. Inisiatif Baru dapat berupa penambahan program baru, *outcome* baru, kegiatan baru, *output* baru, penambahan volume target, atau percepatan pencapaian target.

Proposal Inisiatif Baru merupakan dokumen yang berisi usulan Inisiatif Baru (program baru, *outcome* baru, kegiatan baru, *output* baru, penambahan volume target, percepatan pencapaian target), yang disusun oleh K/L dan disampaikan kepada Bappenas dan Kementerian Keuangan. Inisiatif Baru disebabkan oleh beberapa hal (Permen PPN/Bappenas Nomor 1 Tahun 2011), yaitu:

1. Perubahan struktur organisasi, dimana adanya penambahan eselon I dapat menyebabkan munculnya program baru, *outcome* baru, kegiatan baru.
2. Penugasan terkait dengan adanya kebijakan baru.
3. Perubahan pada kebijakan berjalan, yang bersifat memperkuat pencapaian kebijakan berjalan.
4. Perubahan tugas dan fungsi yang dapat menyebabkan munculnya *outcome* baru.

Inisiatif Baru diarahkan untuk meningkatkan kualitas sistem perencanaan dan penganggaran yang lebih baik, khususnya dalam penerapan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah, dengan cara:

1. Memberikan fleksibilitas pada sistem

perencanaan dan penganggaran. Mekanisme Inisiatif Baru menjadikan sistem perencanaan dan penganggaran bersifat lebih fleksibel yang memungkinkan pemerintah untuk menambah atau mengubah kebijakan nasional. Mekanisme Inisiatif Baru juga memungkinkan K/L untuk mengantisipasi keadaan baru yang muncul, dengan tetap menjaga agar capaian keluaran lebih maksimal.

2. Menjaga konsistensi pencapaian tujuan pembangunan nasional, yang memungkinkan pemerintah untuk mengadakan penyesuaian rencana (*baseline*) dalam merespons perubahan kondisi yang ada.
3. Meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, dimana proses pengusulan Inisiatif Baru bersifat terbuka, mulai dari proses pengusulan hingga penentuan hasil akhir proposal. Selain itu, mekanisme proses pengusulan Inisiatif Baru juga meningkatkan akuntabilitas karena adanya kejelasan tanggung jawab bagi setiap lembaga atau institusi yang terlibat.
4. Melakukan efisiensi, dimana dalam mekanisme proses pengusulan Inisiatif Baru dimungkinkan terjadinya realokasi anggaran.

K/L dapat mengajukan proposal Inisiatif Baru, dengan syarat proposal tersebut harus memiliki keterkaitan dengan arah kebijakan dan prioritas pembangunan nasional untuk tahun yang direncanakan. Usulan Inisiatif Baru yang diajukan oleh K/L dapat dikelompokkan ke dalam 3 kategori (Permen PPN/Bappenas Nomor 1 Tahun 2011), yaitu :

1. Program (Fokus Prioritas), *Outcome*, Kegiatan, dan *Output* Baru. Jenis inisiatif Baru ini berupa usulan kebijakan baru yang tidak ada pada rencana *baseline*, yang disebabkan adanya arah kebijakan baru, atau adanya perubahan pada kebijakan

berjalan, yang membawa konsekuensi berupa penambahan anggaran di luar *baseline*. Bentuk Inisiatif Baru ini dapat berupa usulan Program Baru (Fokus Prioritas Baru), *Outcome* Baru, Kegiatan Baru, *Output* Baru. Fokus Prioritas merupakan kebijakan lintas Program atau lintas K/L untuk mendukung secara langsung pencapaian sasaran prioritas.

2. Penambahan volume target (yang menyebabkan dibutuhkannya penambahan anggaran) pada tahun direncanakan, di luar anggaran *baseline*. Namun demikian, penambahan volume target ini tidak dapat digunakan untuk penambahan target yang disebabkan tidak tercapainya target pada pelaksanaan program/kegiatan tahun sebelumnya (*carry over*).
3. Percepatan pencapaian target, dimana terjadi penambahan target baru yang bersifat percepatan, yang mengakibatkan dibutuhkannya penambahan anggaran pada tahun direncanakan, akan tetapi total pagu anggaran *baseline* jangka menengah dari program/kegiatan bersangkutan tidak berubah (*baseline* jangka menengah merupakan anggaran tahun direncanakan ditambah prakiraan maju untuk 3 tahun ke depan).

Konsekuensi anggaran atau penyesuaian anggaran sebagai akibat dari usulan Inisiatif Baru tersebut dapat diusulkan pada kesempatan pertama (Januari - Februari sebelum pengesahan Pagu Indikatif), pada kesempatan kedua (sekitar Mei - Juni sebelum pengesahan Pagu Anggaran K/L), dan pada kesempatan ketiga (Agustus - September sebelum pengesahan Alokasi Anggaran K/L).

Setiap K/L dapat mengusulkan lebih dari satu proposal Inisiatif Baru. Setiap

proposal hanya dapat diajukan 1 kali pada salah satu dari 3 kesempatan di atas. Proposal yang dinyatakan tidak layak, tidak dapat diusulkan kembali pada kesempatan berikutnya. Pengusulan Inisiatif Baru hanya ditujukan untuk penyusunan anggaran tahun yang direncanakan. Usulan perubahan kebijakan dalam tahun pelaksanaan (akibat kondisi mendesak seperti bencana alam), dilakukan melalui mekanisme perubahan anggaran (APBN-P).

Namun demikian, perlu diperhatikan bahwa tidak setiap perubahan kebijakan yang mengakibatkan konsekuensi anggaran merupakan Inisiatif Baru. Berikut ini perubahan kebijakan yang mengakibatkan konsekuensi anggaran namun bukan merupakan Inisiatif Baru:

1. Penyesuaian anggaran terhadap parameter ekonomi (perubahan inflasi dan nilai tukar).
2. Penyesuaian anggaran terhadap parameter non-ekonomi (*acress*, Standar Biaya Umum, Standar Biaya Khusus).

Penyusunan proposal Inisiatif Baru oleh K/L dilakukan melalui beberapa tahapan, yaitu :

1. Persiapan, dimana K/L menyiapkan data pendukung yang dibutuhkan untuk mendukung usulan baru yang sedang digagas. K/L juga mengumpulkan peraturan perundangan terkait dan mengumpulkan dokumen perencanaan yang dimiliki.
2. Reviu Kebijakan, dimana K/L melakukan review terhadap arah kebijakan & prioritas pembangunan nasional, apakah diperlukan adanya kebijakan baru, atau perubahan kebijakan eksisting.
3. Pembuatan Proposal, dimana K/L mengisi formulir proposal, yang mencakup Formulir I, Formulir II, dan Formulir III.
4. Penuangan pada aplikasi, dimana K/L mengisi data-data proposal pada aplikasi yang telah disediakan dan mencetak proposal sesuai hasil akhir dari aplikasi.

Terkait dengan anggaran, sumber pendanaan Inisiatif Baru berasal dari:

1. Tambahan Anggaran (*on top*), dimana hal ini akan menyebabkan bertambahnya anggaran *baseline*.
2. Realokasi Anggaran, baik realokasi dalam tahun direncanakan maupun realokasi antar tahun. Realokasi antartahun dilakukan dengan mengambil anggaran program/ kegiatan/output yang sama pada tahun selanjutnya. Syaratnya, target jangka menengah tidak berubah.
3. Kombinasi *on top* dan realokasi anggaran.

Penetapan usulan Inisiatif Baru yang akan disetujui dilakukan melalui sistem kompetisi dengan tetap mempertimbangkan ketersediaan anggaran dan melalui sistem kompetisi atas kelayakan proposal. Setiap proposal akan dinilai berdasarkan 10 Aspek penilaian dan 25 Sub-Aspek penilaian, sebagaimana tampak pada tabel 1 di bawah (Permen PPN/Bappenas Nomor 1 Tahun 2011).

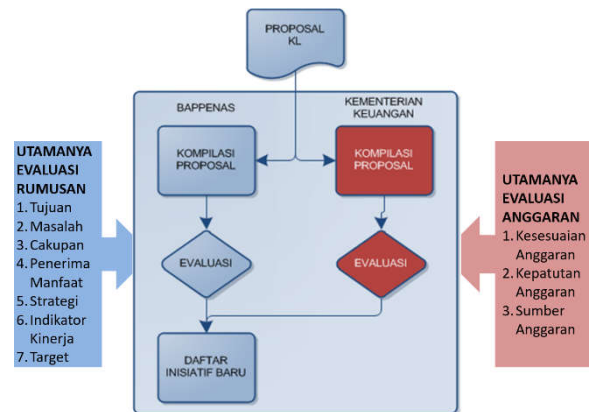
Tabel 1. Kriteria Penilaian Proposal

ASPEK	SUB-ASPEK	BOBOT (%)
1. Tujuan	1. Tujuan jelas dan rasional	8%
	2. Hasil yang ingin dicapai jelas dan terkait Arah Kebijakan dan Prioritas Pembangunan Nasional	
2. Masalah	3. Definisi masalah jelas	8%
	4. Tidak dapat diselesaikan dengan program yang ada	
3. Cakupan	5. Cakupan nasional atau daerah tertentu	8%
	6. Alasan pemilihan cakupan/daerah jelas	
4. Penerima Manfaat	7. Penerima manfaat jelas	12%
	8. Penerima manfaat tepat sasaran	
	9. Data pendukung jelas	
5. Strategi	10. Rencana pelaksanaan jelas	16%

ASPEK	SUB-ASPEK	BOBOT (%)
	11. Jangka waktu rasional	
	12. Kejelasan <i>output-sub output</i>	
	13. Realistis untuk diterapkan	
6. Indikator Kinerja	14. Indikator kinerja logis dan sesuai tupoksi	8%
	15. Indikator kinerja sesuai Arah Kebijakan dan Prioritas Pembangunan Nasional	
7. Target	16. Target jelas dan rasional	8%
	17. Target realistis untuk dicapai	
8. Kesesuaian Anggaran	18. Kesesuaian parameter	12%
	19. Komponen unit jelas	
	20. Biaya proporsional	
9. Kepatutan Anggaran	21. Sesuai SBU/SBK	12%
	22. Konsistensi biaya	
	23. Penghematan/ efisiensi	
10. Sumber Pendanaan	24. Sumber dari realokasi anggaran	8%
	25. Target yang di realokasi tetap dapat dicapai	
10 Aspek	25 Sub-aspek	100 %

Sumber : Bappenas

Proposal yang diusulkan oleh K/L, disampaikan kepada Bappenas dan Kementerian Keuangan (DJA) untuk dilakukan kompilasi dan penilaian/evaluasi. Bappenas melakukan penilaian/evaluasi pada aspek 1-7, sedangkan DJA melakukan penilaian/evaluasi terhadap aspek 8-10 (seperti tampak pada gambar 4 di bawah).



Gambar 4. Kewenangan Bappenas dan DJA pada Evaluasi Proposal

Keduapuluh lima sub-aspek di atas akan dinilai dengan kategori "Sangat Tinggi", "Tinggi", "Sedang", "Rendah". Setiap nilai sub-aspek tersebut dikonversi dengan faktor pengali, yaitu:

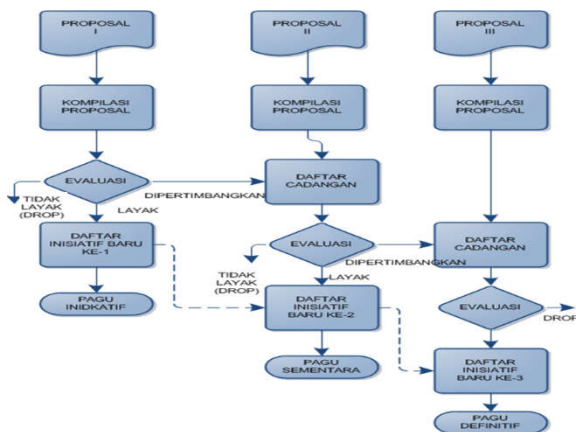
1. Sangat Tinggi x 4
2. Tinggi x 3
3. Sedang x 2
4. Rendah x 1

Hasilnya kemudian dijumlahkan, sehingga diperoleh total nilai akhir proposal. Berdasarkan total nilai, proposal dikategorikan sebagai berikut:

1. Diatas 70 : Baik
2. Diatas 50 hingga 70 : Cukup
3. Sama dengan atau kurang dari 50: Kurang.

Hasil evaluasi dikompilasikan oleh Bappenas menjadi 3 kemungkinan, yaitu "layak", "dipertimbangkan", atau "tidak layak". Proposal yang "layak" akan dimasukkan dalam Daftar Usulan Inisiatif Baru, proposal yang "dipertimbangkan" akan digabungkan dengan proposal pada pengusulan tahap II untuk ditentukan mana yang akan didanai, sedangkan proposal yang "tidak layak" tidak akan diikuti dalam mekanisme penentuan Inisiatif Baru.

Secara umum, deskripsi proses di atas dapat digambarkan pada gambar 5 di bawah ini.



Gambar 5. Proses Pengusulan Inisiatif Baru

Dokumen Proposal Inisiatif Baru terdiri dari Formulir 1, Formulir 2, dan Formulir 3 (Permen PPN/Bappenas Nomor 1 Tahun 2011). Formulir 1 berisi data terkait kode proposal (program baru, *outcome* baru, kegiatan baru, *output* baru, penambahan volume target, percepatan pencapaian volume), nama/judul proposal, K/L yang mengusulkan, nama program, nama kegiatan, jenis Inisiatif Baru (jenis I terkait program/*outcome*/ kegiatan/*output* baru, jenis II terkait penambahan volume target, jenis III terkait percepatan pencapaian *output*), sumber anggaran (tambahan anggaran, realokasi anggaran, atau campuran), besaran anggaran yang diusulkan beserta prakiraan majunya. Formulir II berisi penjelasan kebijakan terkait tujuan, permasalahan (latar belakang, masalah yang dihadapi), cakupan pelaksanaan kegiatan, penerima manfaat, strategi pelaksanaan kegiatan, indikator kinerja, target yang diusulkan. Formulir III berisi rencana anggaran hingga tingkat komponen dan sumber pendanaan (tambahan anggaran atau realokasi). Rencana anggaran per-komponen pada Formulir III disusun dalam rentang waktu 4 tahun sebagai representasi dari konsep Kerangka Pengeluaran Jangka Panjang (KPJM).

3.2 Kerangka Acuan Kerja

Secara umum, Kerangka Acuan Kerja/KAK (*Term of Reference*/TOR)

merupakan dokumen perencanaan kegiatan yang berisi penjelasan/keterangan mengenai apa (*what*), mengapa (*why*), siapa (*who*), kapan (*when*), di mana (*where*), bagaimana (*how*), dan berapa perkiraan biayanya suatu *output*/keluaran kegiatan. Secara khusus, KAK/TOR merupakan dokumen yang memberikan gambaran umum dan penjelasan mengenai *output* (keluaran) yang akan dicapai sesuai dengan tugas dan fungsi unit eselon 1 yang memuat latar belakang, penerima manfaat, strategi pencapaian, waktu pencapaian, dan biaya yang diperlukan (Peraturan Menteri Keuangan Nomor 143/PMK.02/2015 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKAKL dan Pengesahan DIPA). Penyusunan Kerangka Acuan Kerja dilakukan dengan tujuan (Diputra, 2009) :

1. Menjelaskan tujuan dan lingkup barang/jasa yang diperlukan.
2. Sebagai acuan dan informasi bagi para kontraktor/konsultan untuk menyiapkan kelengkapan administrasi, usulan teknis, dan usulan biaya.
3. Sebagai acuan dalam evaluasi usulan, klarifikasi, dan negosiasi dengan calon kontraktor/konsultan terpilih, dasar pembuatan kontrak dan acuan evaluasi hasil kerja.

Terdapat 2 jenis peruntukan KAK yaitu 1) KAK dalam kerangka *baseline* (angka dasar) dan 2) KAK dalam kerangka inisiatif baru. KAK dalam kerangka *baseline* diperuntukkan bila terdapat perubahan pada level komponen *output* (*baseline* merupakan kegiatan-kegiatan yang berulang dan/atau kegiatan-kegiatan tahun jamak dan menjadi acuan dalam penyusunan Pagu Indikatif). KAK dalam kerangka inisiatif baru diperuntukkan bila *output* yang diajukan secara signifikan berbeda dengan *output* yang sudah ada (Peraturan Menteri Keuangan Nomor 196/PMK.02/2015). KAK dalam kerangka *baseline* disusun dan disampaikan kepada Ditjen Anggaran sekali saja, tidak setiap tahun anggaran yang direncanakan.

Apabila Inisiatif Baru tersebut berupa penambahan volume *output*, tetap dibuatkan KAK dengan volume *output* tambahannya saja. Tahapan dalam pencapaian *output* dimaksud, sama dengan *output* yang merupakan *baseline*. Substansi penting dalam KAK yaitu konsistensi antara *output* yang dihasilkan dengan rangkaian tahapan (komponen) pencapaiannya (PMK Nomor 196/PMK.02/2015).

KAK disusun oleh unit eselon I (oleh Bagian Perencanaan) yang disusun secara *top down*, dimana unit eselon I (instansi pusat) menetapkan target kinerja dan selanjutnya satuan kerja (unit operasional) melakukan pencapaian target kinerja dimaksud. Dengan demikian, unit eselon I menetapkan target dan sasaran kinerja program dan kegiatan beserta besaran anggarannya, termasuk volume *output*. Substansi penting dalam KAK ialah konsistensi antara *output* yang dihasilkan dengan rangkaian tahapan (komponen) pencapaiannya.

Dokumen pada KAK tidak menginformasikan satuan kerja (satker) yang ditugaskan untuk mencapai target *output*. Namun apabila ada informasi keberadaan satker dalam KAK, maka data tersebut lebih sebagai informasi mengenai jumlah satker yang turut serta dalam menghasilkan suatu *output*. Substansi dalam KAK tidak terfokus pada bekerjanya *output* tetapi bekerjanya *output* sebagai satu kesatuan utuh dalam proses pencapaian target dan kinerja program ((Peraturan Menteri Keuangan Nomor 142/PMK.02/2018)).

Adapun layout dokumen KAK tampak pada gambar 6. Dokumen KAK berisi data terkait :

1. Entitas dan informasi kinerja (meliputi data K/L, unit eselon I/II, program, sasaran program, indikator kinerja program, kegiatan, sasaran kegiatan, indikator kinerja kegiatan, klasifikasi rincian *output* (KRO), indikator KRO, rincian *output* (RO), indikator RO, Volume RO, Satuan RO).

2. Latar belakang (meliputi dasar hukum, gambaran umum).
3. Penerima manfaat.
4. Strategi pencapaian keluaran (meliputi metode pelaksanaan yang berupa kontraktual atau swakelola, tahapan dan waktu pelaksanaan).
5. Kurun waktu pencapaian keluaran.
6. Biaya yang diperlukan.

KERANGKA ACUAN KERJA/TERM OF REFERENCE KELUARAN (OUTPUT) KEGIATAN TA 20XX	
Kementerian Negara/Lembaga	:
Unit Eselon I/II	:
Program	:
Sasaran Program	:
Indikator Kinerja Program	: 1. 2.
Kegiatan	:
Sasaran Kegiatan	:
Indikator Kinerja Kegiatan	: 1. 2.
Keluaran (Output)	:
Indikator Keluaran (Output)	: 1. 2.
Volume Keluaran (Output)	:
Satuan Ukur Keluaran (Output)	:
A. Latar Belakang	
a. Dasar Hukum.....	(13)
b. Gambaran Umum.....	(14)
B. Penerima Manfaat..... (15)	
C. Strategi Pencapaian Keluaran	
1. Metode Pelaksanaan.....	(16)
2. Tahapan dan Waktu Pelaksanaan.....	(17)
D. Kurun Waktu Pencapaian Keluaran..... (18)	
E. Biaya Yang Diperlukan..... (19)	
Penanggung Jawab Kegiatan,	

Gambar 6. Dokumen Kerangka Acuan Kerja

3.3 Persamaan dan Perbedaan

Dari deskripsi di atas, dapat dipetakan perbedaan antara dokumen proposal Inisiatif Baru dengan dokumen KAK sebagaimana terlihat pada tabel 2.

Tabel 2. Perbedaan Dokumen Proposal Inisiatif Baru dan KAK

Dokumen Proposal Inisiatif Baru (IB)	Dokumen KAK
Dibedakan atas Formulir 1, Formulir 2, Formulir 3	Terdapat 2 jenis peruntukan KAK yaitu 1) untuk <i>output</i> dalam kerangka

	angka dasar dan 2) untuk <i>output</i> dalam kerangka inisiatif baru
Tidak hanya berlaku untuk pengajuan inisiatif baru berupa <i>output</i> , tapi juga program baru, kegiatan baru, dan penambahan volume target <i>output</i>	Hanya untuk level <i>output</i>
Terdapat aspek penilaian yang terstruktur dari sisi nonkeuangan (oleh Bappenas) dan sisi keuangan (oleh DJA)	Tidak ada aspek penilaian
Baru diinisiasi mulai 2011	Istilah KAK merupakan istilah baku dan merupakan terminologi internasional yang sudah eksis jauh sebelumnya.
Terdapat unsur KPJM pada usulan <i>output</i>	Tidak ada unsur KPJM pada usulan <i>output</i>
Belum disesuaikan dengan Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran (RSPP)	Penyesuaian RSPP berupa Rincian <i>Output</i> (RO) dan Klasifikasi Rincian <i>Output</i> (KRO)
Tidak mensyaratkan dokumen RAB	Mensyaratkan dokumen RAB

Sumber : Data diolah

Adapun persamaan antara dokumen Proposal Inisiatif Baru dengan dokumen KAK tampak pada tabel 3.

Tabel 3. Persamaan Dokumen Proposal Inisiatif Baru dan KAK

Aspek	Persamaan
Dari sisi objek	Digunakan sebagai dokumen untuk mengusulkan <i>output</i> baru.
Dari sisi waktu	Diusulkan pada saat pengajuan <i>output</i> baru pada kesempatan 1 (sebelum penyusunan Pagu Indikatif K/L), kesempatan kedua (sebelum penyusunan

	Pagu Anggaran K/L), dan kesempatan ketiga (sebelum penyusunan Alokasi Anggaran K/L).
Dari sisi data	Memuat entitas organisasi yang mengusulkan, usulan <i>output</i> baru, volume target <i>output</i> , indikator <i>output</i> , latar belakang, penerima manfaat, besaran anggaran yang diusulkan hingga level komponen.

Sumber : Data diolah

Dari persamaan dan perbedaan yang tertera pada kedua tabel di atas, menimbulkan permasalahan sebagai berikut :

1. Terhadap hal yang secara substansinya sama dimana K/L mengikuti 2 mekanisme dalam pengajuan proposal Inisiatif Baru, yaitu mekanisme yang diatur melalui Permen Bappenas dan mekanisme yang diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan.
2. Terhadap aspek penilaian dari sisi keuangan yang dilakukan oleh DJA, (menurut narasumber dari DJA) mekanisme tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya. Proses review Inisiatif Baru (melalui mekanisme Permen 1/2011), tidak selalu melibatkan DJA.
3. Terdapat 3 kesempatan pengusulan Inisiatif Baru, yaitu pada kesempatan pertama (sebelum penyusunan Pagu Indikatif), kesempatan kedua (sebelum penyusunan Pagu Anggaran K/L), dan kesempatan ketiga (sebelum penyusunan Alokasi Anggaran K/L). Pada kenyataannya (menurut narasumber dari DJA), proses pembahasan Inisiatif Baru efektif terjadi pada saat *trilateral meeting* (pembahasan Rancangan Renja K/L antara Bappenas, K/L, Kemenkeu) sebelum penyusunan Pagu Anggaran K/L. Setelah penyusunan Pagu Anggaran masih dimungkinkan adanya usulan Inisiatif Baru, namun hal tersebut biasanya merupakan hasil Pembicaraan

Pendahuluan di DPR yang sudah terakomodir pada saat penyusunan Pagu Anggaran.

Implikasi dari permasalahan tersebut adalah :

1. Duplikasi fungsi dimana pada kedua dokumen tersebut sama-sama memuat informasi mengenai substansi dari suatu *output* baru. Dalam batas-batas tertentu, hal ini menimbulkan duplikasi dokumen usulan Inisiatif Baru (versi Bappenas dan versi KAK dari DJA). Dari sisi birokrasi, hal ini menjadi tidak efisien dan menimbulkan kesan kurangnya konsistensi antara kebijakan pada ranah perencanaan dan pada ranah penganggaran.
2. Tidak selalu setiap pembahasan atau *review* Inisiatif Baru, tidak melibatkan DJA. Namun tidak terlibatnya DJA pada pembahasan/*review*, menjadikan pembahasan Inisiatif Baru tidak sesuai dengan mekanisme yang ada, sehingga dapat menimbulkan cacat prosedur. Aturan main yang sudah dibuat, ternyata tidak secara konsisten dilaksanakan.
3. Munculnya Inisiatif Baru akan berdampak pada perubahan perkiraan alokasi belanja untuk tahun-tahun berikutnya yang tertuang pada Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM). Semakin banyak kesempatan pengajuan usulan Inisiatif Baru, mengakibatkan seringnya penyesuaian angka KPJM.

3.4 Hasil Penelitian

Permasalahan dan implikasi sebagaimana telah dibahas pada subbab sebelumnya tidak muncul dengan tiba-tiba. Berdasarkan hasil penelusuran (dari literatur dan dari narasumber DJA) terdapat beberapa hal yang melatarbelakangi permasalahan di atas.

1. Konsep Inisiatif Baru muncul karena terdapat *fiscal space* (selisih antara ketersediaan anggaran dengan belanja *baseline*). Adanya mekanisme seleksi terhadap kelayakan proposal Inisiatif

Baru muncul karena keterbatasan ketersediaan anggaran dibandingkan dengan usulan anggaran pada Inisiatif Baru. Hanya saja dalam perjalanan proses pengajuannya, terjadi duplikasi fungsi dimana pada dokumen Inisiatif Baru dan dokumen KAK sama-sama memuat informasi mengenai substansi dari suatu *output* baru. Dari sisi birokrasi, duplikasi fungsi tersebut menimbulkan inefisiensi proses birokrasi dan menimbulkan kesan kurangnya konsistensi antara kebijakan pada ranah perencanaan dan pada ranah penganggaran.

2. Secara normatif, proses *review* Inisiatif Baru (melalui mekanisme Permen 1/2011) harus melibatkan DJA untuk menentukan kelayakan proposal dari sisi anggaran. Namun demikian, terjadi ketidakseragaman dimana proses *review* Inisiatif Baru pada suatu K/L melibatkan DJA, namun *review* Inisiatif Baru dari K/L yang lain tidak melibatkan DJA. Pada kesempatan yang lain, proses *review* dilakukan dengan pemberitahuan melalui surat resmi sehingga DJA memberikan pendapat *review* tanpa melakukan pembahasan dengan K/L dan Bappenas. Hal ini dapat terjadi antara lain karena pagu atau batas anggaran sudah diinformasikan sebelumnya kepada K/L sehingga K/L mengajukan anggaran usulan Inisiatif Baru sesuai dengan ketersediaan anggaran yang ada. Usulan Inisiatif Baru tersebut nantinya dituangkan pada dokumen penganggaran yaitu dokumen RKAKL. Pada saat pengajuan RKAKL tersebut, DJA kemudian melakukan *review* dari sisi kelayakan anggaran. Jadi dapat dikatakan, *review* kelayakan anggaran pada usulan Inisiatif Baru “bergeser” waktunya ke masa penelaahan RKAKL (pada bulan Juli).
3. Usulan Inisiatif Baru, disampaikan pada tiga kesempatan, yaitu sebelum penyusunan Pagu Indikatif, sebelum

penyusunan Pagu Anggaran K/L, dan sebelum penyusunan Alokasi Anggaran KL. Di luar *moment* tersebut, terdapat pertemuan tiga pihak (antara K/L, Bappenas, dan Kemenkeu) yang dikenal sebagai *trilateral meeting* untuk membahas Renja K/L. *Trilateral meeting* tersebut dilakukan setelah penyusunan Pagu Indikatif. Pasca diterbitkannya PP 17/2017, *trilateral meeting* dilakukan menjadi dua tahap, yaitu tahap I setelah penyusunan Pagu Indikatif, dan tahap II setelah penyusunan Pagu Anggaran K/L. Bila dijumlahkan, secara teoritis paling tidak terdapat 5 kali pertemuan antara K/L, Bappenas, dan Kemenkeu, yaitu : Pembahasan Inisiatif Baru kesempatan pertama, Pembahasan Inisiatif Baru kesempatan kedua, Pembahasan Inisiatif Baru kesempatan ketiga, *trilateral meeting* tahap I, dan *trilateral meeting* tahap II. Menurut narasumber dari DJA, pada kenyataannya yang lebih dominan peranannya adalah *trilateral meeting* tahap I. *Trilateral meeting* merupakan forum yang sudah lama eksis yang menjadi *milestone* pertemuan antara K/L, Bappenas, dan Kemenkeu. *Trilateral meeting* merupakan forum internal pemerintah yang dilakukan sebelum Pembicaraan Pendahuluan dengan DPR. Hasil *Trilateral meeting* (termasuk di dalamnya Inisiatif Baru) dibawa ke forum Pembicaraan Pendahuluan di DPR. Hasil pada Pembicaraan Pendahuluan antara lain berupa Pagu Anggaran (yang di dalamnya sudah mengakomodasi Inisiatif Baru). Pengajuan Inisiatif Baru setelah Pembicaraan Pendahuluan (atau setelah penetapan Pagu Anggaran), masih dimungkinkan, namun biasanya sudah diakomodasi pada saat penyusunan Pagu Anggaran. Bila masih terdapat Inisiatif Baru setelah penetapan Alokasi Anggaran, mekanismenya merupakan usulan DPR sebagai hasil dari optimalisasi pembahasan dan usulannya

harus di-*review* oleh BPKP. Dari penjelasan di atas, usulan Inisiatif Baru (untuk tahun anggaran yang direncanakan) memang dibuka sepanjang tahun. Namun *moment* yang paling tepat adalah pada forum sebelum dilakukannya penetapan Pagu Anggaran, yaitu saat pembahasan Inisiatif Baru kesempatan kedua dan *trilateral meeting* tahap I.

Terkait dengan penentuan prioritas, selain evaluasi terkait dengan rumusan Inisiatif Baru (yang dilakukan oleh Bappenas) dan evaluasi pada aspek anggarannya (dilakukan oleh DJA), perlu dipertimbangkan kriteria lain dalam penentuan prioritas proyek. Kriteria tersebut mencakup jumlah pengguna, biaya pemeliharaan, dan nilai ekonomi. Nilai ekonomi mencakup "sangat rendah", "rendah", "sedang", "tinggi", "sangat tinggi". Selanjutnya nilai ekonomi tersebut dikonversi menjadi bobot angka. Nilai ekonomi "sangat rendah" dikonversi menjadi angka dengan bobot 1. Nilai ekonomi "rendah" dikonversi menjadi angka dengan bobot 2. Nilai ekonomi "sedang" dikonversi menjadi angka dengan bobot 3. Nilai ekonomi "tinggi" dikonversi menjadi angka dengan bobot 4. Nilai ekonomi "sangat tinggi" dikonversi menjadi angka dengan bobot 5. Ketiga kriteria di atas dihitung dan diformulasikan dengan metode *weighted product* atau metode *simple additive weighting* sedemikian hingga diperoleh urutan prioritas dari setiap proyek (Marselia dan Fathushahib, 2017). Implementasi ketiga kriteria di atas akan menjadikan penilaian/evaluasi prioritas proyek menjadi lebih valid.

Hal lain yang patut diperhatikan adalah lampiran dokumen Rincian Anggaran Biaya (RAB) pada saat *review* dokumen Inisiatif Baru. Dalam konteks dokumen KAK, lampiran dokumen RAB menjadi sebuah keharusan (Peraturan Direktur Jenderal Anggaran Nomor PER-5/AG/2020). Sedangkan dalam konteks pengajuan usulan Inisiatif Baru (yang diajukan ke Bappenas),

dokumen RAB secara formal tidak dipersyaratkan sebagai dokumen pendukung. Dalam praktiknya, K/L diminta menyertakan dokumen RAB. Dengan demikian, ke depan perlu dipertegas aturan main terkait dokumen pendukung pada saat pengajuan Inisiatif Baru.

Selain dokumen pendukung berupa RAB, hal lain yang perlu menjadi perhatian adalah penerapan konsep KPJM pada level komponen pada dokumen Inisiatif Baru. Konsep KPJM tidak pada tempatnya diterapkan pada level komponen yang merupakan tahapan dalam pencapaian *output*. Seharusnya, penentuan KPJM dilakukan secara *top down* sebagaimana direkomendasikan oleh IMF dan World Bank (Allen R., Eckardt S., Jacobs D., Kristensen J., Lienert I., 2007).

4. SIMPULAN

Dari pembahasan pada bab sebelumnya, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Terdapat duplikasi fungsi antara dokumen Inisiatif Baru (versi Bappenas) dengan dokumen KAK (versi DJA), dimana pada kedua dokumen tersebut sama-sama memuat informasi mengenai substansi dari suatu *output* baru. Dari sisi birokrasi, duplikasi fungsi tersebut menimbulkan inefisiensi proses birokrasi dan menimbulkan kesan kurangnya konsistensi antara kebijakan pada ranah perencanaan dan pada ranah penganggaran. Untuk mereduksi hal tersebut, mekanisme pengusulan proposal Inisiatif Baru perlu diintegrasikan dengan konsep KAK. Integrasi dilakukan dengan menyatukan dokumen dan dengan menerbitkan peraturan dalam satu payung hukum bersama antara Bappenas dan Kementerian Keuangan.
2. Proses *review* Inisiatif Baru (melalui mekanisme Permen 1/2011), tidak selalu melibatkan DJA. Pembahasan yang tidak

sesuai mekanisme yang ada, dapat menimbulkan cacat prosedur. Aturan main yang sudah dibuat, ternyata tidak secara konsisten dilaksanakan. Untuk mereduksi hal ini, selain perlunya integrasi dokumen Inisiatif Baru dengan dokumen KAK, perlu aturan main yang tegas terhadap peran dari masing-masing pihak serta perlunya status validitas apabila salah satu pihak tidak terlibat pada *review* Inisiatif Baru. Misalnya dibuat klausul, apabila salah satu pihak tidak hadir tanpa pemberitahuan yang resmi, maka keputusan hasil *review* (misalnya) ditunda hingga mendapat persetujuan dari salah satu pihak.

3. Walaupun waktu pengusulan Inisiatif Baru dapat dilakukan pada beberapa kali kesempatan, namun proses pembahasan Inisiatif Baru efektif terjadi pada saat *trilateral meeting* tahap I. Pada *trilateral meeting* tahap I dapat dipastikan adanya kehadiran dari tiga pihak yang terlibat, yaitu K/L, Bappenas, dan Kemenkeu. Kehadiran ketiga pihak tersebut akan memperkuat hasil dari kesepakatan yang dibuat. Namun, walaupun usulan Inisiatif Baru efektif terjadi pada saat *trilateral meeting* tahap I, tidak menutup kemungkinan bahwa usulan Inisiatif Baru terjadi sepanjang tahun. Hal ini menuntut perlunya koreksi estimasi angka belanja prakiraan maju yang tertuang pada KPJM.

5. SARAN/REKOMENDASI

Duplikasi dokumen Inisiatif Baru dan dokumen KAK menimbulkan inefisiensi dan menimbulkan kesan kurangnya konsistensi antara kebijakan pada ranah perencanaan dan pada ranah penganggaran. Saran yang perlu dipertimbangkan yaitu :

1. Perlu adanya integrasi atau penggabungan secara fisik dokumen proposal Inisiatif Baru dan Kerangka Acuan Kerja dengan tetap mempertimbangkan kelebihan pada

masing-masing data yang ada pada kedua dokumen dimaksud. Proses penyusunan, pengajuan, dan penilaian dokumen hasil integrasi tersebut nantinya menjadi kewenangan Kementerian Keuangan dan Bappenas.

2. Pada dokumen proposal Inisiatif Baru dan Kerangka Acuan Kerja, perlu mempertimbangkan adanya kriteria jumlah pengguna, biaya pemeliharaan, dan nilai ekonomi dalam penentuan prioritas proyek. Ketiga kriteria tersebut dihitung dan diformulasikan dengan metode *weighted product* atau metode *simple additive weighting* sedemikian

hingga diperoleh urutan prioritas dari setiap proyek.

3. Perlu dipertimbangkan agar Inisiatif Baru yang sudah disetujui, perlu lebih diselaraskan angkanya dengan data KPJM, sehingga angka yang tertera pada KPJM sudah memperhitungkan adanya tambahan Inisiatif Baru. Proses penyelarasan tersebut dapat dilakukan setelah penyusunan Alokasi Anggaran K/L. *Moment-nya* dapat disatukan dengan agenda *trilateral meeting* tahap II sehingga terkonfirmasi secara *valid* oleh K/L, Bappenas, dan DJA.

6. DAFTAR PUSTAKA

- Allen R., Eckardt S., Jacobs D., Kristensen J., Lienert I., S.-C. S. (2007). *Indonesia : Budget Reform Strategy Priorities*.
- Anggito A., Setiawan J. (2018). *Metode Penelitian Kualitatif*. CV Jejak.
- Blöndal, J. R., Hawkesworth, I., & Choi, H.-D. (2009). *Budgeting in Indonesia*. OECD Journal on Budgeting, 2009/2.
- Diputra, I Gede A. (2009). Sistem penilaian kinerja konsultan perencana dalam menangani proyek perencanaan bangunan gedung. *Jurnal Ilmiah Teknik Sipil* Vol. 13, No. 2, Juli 2009.
- Dorotinsky W., Kristensen J., van Eden H., Eckardt S., C. I., & Torp K., R. V. (2009). *Republic of Indonesia - Strengthening Budget Management*. Jakarta.
- Heriyanto B., Pribadi I Gede O. (2018). Manfaat Rencana Mutu Dalam Pengendalian Proses Perancangan Arsitektur Melalui Penerapan Sistem Manajemen Mutu ISO 9001. *Mintakat Jurnal Arsitektur*, Volume III Nomor I, Maret 2018.
- Marselia M, Fathushahib. (2017). *Komparasi metode DSS untuk menentukan prioritas proyek pembangunan daerah*. Seminar Nasional Informatika 2017. UPN "Veteran" Yogyakarta, 25 November 2017.