



**TINJAU ULANG KONSEP DAN PRAKTIK KPJM:
PENDEKATAN BIBLIOGRAFI**

Windraty Ariane Siallagan
Direktorat Jenderal Perbendaharaan
Alamat Korespondensi: windraty.siallagan@kemenkeu.go.id

ABSTRACT

Medium-term Expenditure Framework (MTEF) has been implemented more than two decades in a number of countries since its gained prominence in public management reforms in 1990s. Assessment and research on policy and implementation of MTEF has been conducted. Utilizing a wide range of literature such as books and research papers concerning MTEF since 2000 to 2018, this paper aims at reviewing current state of literature on conceptual and practical aspects of MTEF, investigating gaps in the literature and analyzing future research agenda. The literature on MTEF paid attention to policy implementation and policy evaluation, but there has been no significant progress of MTEF policy design. While MTEF has been a widespread trend across the globe, literature on Southeastern Asia especially Indonesia remains limited. In addition, research on MTEF is dominated by qualitative methodology with a meager of quantitative research. This finding calls for future agenda of research to focus on developing countries especially in Southeastern Asia and Indonesia, to support the utilization of quantitative and mixed research methods, and to employs an in-depth research on the design focusing on costing.

KATA KUNCI:

Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah, Perencanaan, Anggaran

ABSTRAK

Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) telah dilaksanakan lebih dari dua dekade di berbagai negara sejak tren dimaksud mengemuka dalam reformasi manajemen publik 1990-an. Penilaian dan penelitian terkait kebijakan dan implementasi KPJM juga telah banyak dilakukan. Dengan menggunakan literatur atau kepustakaan seperti buku dan jurnal ilmiah terkait KPJM periode 2000 s.d. 2018, tulisan ini bertujuan untuk melakukan revidi atas status terkini literatur mengenai KPJM, menginvestigasi kesenjangan dalam literatur dan menganalisis agenda riset di masa yang akan datang. Penelitian ini berargumen bahwa berbagai kajian KPJM memberikan perhatian terhadap implementasi dan evaluasi kebijakan KPJM, namun isu bagaimana KPJM didesain khususnya terkait analisis biaya belum memiliki *progress* yang signifikan. Walaupun KPJM telah diimplementasikan di berbagai negara, literatur KPJM di Asia Tenggara khususnya Indonesia masih terbatas. Di samping itu, literatur atas penilaian KPJM di berbagai negara didominasi oleh metodologi penelitian kualitatif, dengan penelitian kuantitatif dan pendekatan gabungan yang terbatas. Selanjutnya, penulis berargumen dan menawarkan suatu agenda riset di masa yang akan datang antara lain perluasan cakupan penelitian pada negara-negara Asia Tenggara dan Indonesia, penggunaan metodologi penelitian kuantitatif atau penelitian gabungan dalam kajian KPJM dan melakukan kajian yang mendalam mengenai desain dan analisis biaya KPJM.

KLASIFIKASI JEL:

H61, H68

CARA MENGUTIP:

Siallagan, W. A. (2019). Tinjau ulang konsep dan praktik KPJM: Pendekatan bibliografi. *Indonesian Treasury Review*, 4(2), 177-194.

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) semakin mengemuka dalam diskursus penganggaran dan keuangan publik di berbagai negara. KPJM mulai dikenal sejak tahun 1980-an sejak Australia menerapkan *'forward estimates'* dalam penganggarnya. Namun demikian, KPJM mulai mendapat perhatian di tahun 1990-an (World Bank, 2013).

World Bank (2013) melaporkan sampai dengan tahun 2008, dua pertiga dari seluruh negara atau setidaknya 132 negara telah mengimplementasikan KPJM. Adapun OECD (2012) melaporkan bahwa 90 persen negara maju (*advanced economy*) telah menerapkan KPJM. Data tersebut di atas merefleksikan luasnya penerapan KPJM di berbagai negara seluruh dunia.

Di Indonesia, KPJM adalah salah satu pilar penganggaran disamping penganggaran terpadu dan penganggaran berbasis kinerja. Namun demikian, implementasi KPJM belum selesai dan sukses, terbukti dari berbagai tahapan implementasi yang ditetapkan Pemerintah. Walaupun KPJM diperkenalkan pertama kali dalam Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, KPJM secara rinci baru mulai diimplementasikan sejak tahun 2011 (World Bank, 2016) dan mengalami berbagai penyesuaian dalam implementasinya (DJA, 2016).

Diskusi mengenai KPJM cenderung terbatas dibandingkan dengan isu penganggaran lainnya seperti model penganggaran berbasis hasil atau kinerja, antara lain seperti yang dilaporkan oleh World Bank (2016) mengenai progres reformasi penganggaran berbasis kinerja. Di samping itu, analisis komparatif atas implementasi KPJM di negara-negara berkembang masih terbatas (Yimer, 2015) dan belum terdapat analisis komprehensif atas dampak KPJM (Filc & Scarcastini, 2010).

Berbagai literatur menyajikan pengalaman empiris KPJM di negara maju dan berkembang dan menyoroti fakta bahwa KPJM paling aktif diterapkan di Afrika, Eropa dan Asia Tengah (World Bank, 2013). Adapun ulasan komprehensif tentang KPJM Indonesia pada jurnal ilmiah relatif terbatas, dengan pengecualian jurnal OECD tentang penganggaran secara umum dengan KPJM secara ringkas di Indonesia yang ditulis oleh Blöndal (2009).

Mencermati hal tersebut, perlu kiranya dilakukan suatu kajian yang dapat menggambarkan perkembangan konsep dan empiris KPJM, dan dengan demikian dapat memberikan rekomendasi lebih lanjut.

Gambaran sistematis mengenai status perkembangan KPJM diharapkan dapat

memberikan implikasi baik secara konseptual maupun praktik. Implikasi konsepsi dari penelitian ini adalah memberikan fondasi (*groundwork*) bagi pengembangan konsep KPJM termasuk paradigma baru dan bukan sekedar mengulang ulasan mengenai kesuksesan atau kegagalan dari implementasi KPJM. Dengan demikian, kajian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi bagi agenda riset KPJM khususnya di negara berkembang seperti di Indonesia. Adapun implikasi praktis melalui ringkasan hasil evaluasi atas penerapan KPJM dalam kajian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pengembangan dan implementasi KPJM yang tengah berlangsung di Indonesia saat ini.

1.2. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bermaksud untuk memberikan nilai tambah bagi pengetahuan dan implementasi KPJM melalui analisis dalam rangka meninjau ulang perkembangan konsep dan praktik KPJM di berbagai negara. Di samping itu penelitian ini diharapkan dapat membantu peneliti lain untuk melakukan riset KPJM pertama kali atau memperluas penelitian KPJM yang sudah ada. Penelitian ini akan mengidentifikasi perkembangan literatur dari sisi konsep maupun pengalaman empiris terkait KPJM. Berdasarkan hal dimaksud, diharapkan dapat dipetakan suatu struktur mengenai status konsepsi dan praktik terkini KPJM.

Tujuan utama penelitian ini adalah:

- (1) melakukan revidi atas status perkembangan terkini konsepsi dan praktik KPJM;
- (2) mengidentifikasi kesenjangan (*gap*) dalam literatur KPJM; dan
- (3) memberikan rekomendasi atas riset di masa yang akan datang.

2. LANDASAN TEORI

2.1. Definisi KPJM

World Bank (1998) sebagai pengusung ide KPJM dan peneliti yang memiliki laboratorium implementasi KPJM dalam bukunya yang banyak dikutip *Public Expenditure Management Handbook* menyatakan bahwa KPJM adalah elemen sentral dari reformasi manajemen pengeluaran publik untuk mengatasi tidak adanya kaitan antara kebijakan, perencanaan dan implementasi yang menjadi penyebab utama hasil atau dampak anggaran yang lemah (World Bank, 1998).

Definisi World Bank sejalan dengan OECD (2012) yang menyebutkan KPJM sebagai kerangka untuk mengintegrasikan kebijakan fiskal dan anggaran jangka menengah yang dilakukan dengan mengaitkan peramalan fiskal agregat ke proses untuk mempertahankan estimasi anggaran jangka

menengah yang terinci. Pengertian sederhana KPJM adalah instrumen kebijakan institusional yang memungkinkan perpanjangan horizon pengambilan keputusan fiskal melebihi satu tahun anggaran (European Commission, 2007). Pendekatan jangka pendek untuk dapat melihat ke depan tidak memadai untuk manajemen kebijakan fiskal.

Pestana (2014) mendefinisikan KPJM sebagai suatu metodologi yang dapat membantu pemerintah untuk mengembangkan perencanaan jangka menengah dan jangka panjang yang berfungsi sebagai pedoman instrumen pengambilan keputusan manajerial yang berdampak pada kesehatan finansial negara. Selanjutnya Pestana (2014) menyebutkan bahwa KPJM menyediakan alasan yang lebih kuat bagi negara untuk mengambil kebijakan, tindakan dan memaksimalkan sumber daya terbaik untuk pembangunan dan KPJM dapat dipandang sebagai kebijakan strategis suatu negara dalam kerangka pengeluaran dan pengambilan keputusan secara terpadu.

Pemahaman konsep KPJM di atas serupa dengan penelitian lainnya yang menyatakan KPJM sebagai salah satu upaya mengaitkan antara kebijakan, perencanaan dan penganggaran (Holmes & Evans, 2003; World Bank, 2013; Houerou & Taliercio, 2002).

KPJM bukan hanya terbatas pada penyusunan anggaran multi-tahun, namun KPJM secara lebih luas merupakan instrumen untuk memperkuat kualitas anggaran tahunan, dimana anggaran berisi informasi mengenai estimasi perkembangan dalam dua tahun setelah tahun anggaran berjalan (Schiavo-Campo, 2007; Ljungman, 2007). Pendapat Ljungman (2017) mengenai KPJM sebagai upaya mengatasi kelemahan anggaran tahunan didukung oleh Filcs & Scarcastini (2010) yang memberikan contoh beberapa fakta dimana anggaran tahunan tidak sepenuhnya terintegrasi dengan perencanaan kebijakan publik, sehingga KPJM menjadi alat penting untuk mengatasi kelemahan anggaran tahunan tersebut. Kasus-kasus dimaksud dalam program publik terlihat antara lain dari proses administrasi pelelangan yang melebihi akhir tahun, proyek infrastruktur yang membutuhkan beberapa tahun untuk penyelesaiannya, investasi modal yang mengakibatkan biaya operasi di masa yang akan datang.

Dalam mencapai tujuan strategis di setiap negara, hampir semua program publik mensyaratkan pendanaan dan memperoleh manfaat dalam beberapa tahun ke depan, sehingga perencanaan anggaran melebihi satu tahun anggaran diperlukan (World Bank, 2013).

Istilah KPJM dalam berbagai literatur KPJM atau MTEF kerap dibedakan dengan MTFF (*Medium-Term Fiscal Framework*), atau MTBF

(*Medium-Term Budget Framework*). Sedetil apa perkiraan atau estimasi (berdasarkan program, fungsi dan seterusnya) menjadi dasar penentuan apakah itu MTFF, MTBF atau MTEF (European Commission, 2007). MTFF kurang terinci dibandingkan dengan MTBF; MTBF kurang terinci dibandingkan dengan MTEF. Oxford Policy Management (2000) berargumen bahwa MTFF adalah tahapan pertama yang diperlukan untuk menuju MTEF, MTBF dikembangkan dari MTFF, dan MTEF disusun dengan menambahkan elemen aktivitas dan output berdasarkan kinerja pada kerangka MTBF.

2.2. Tujuan dan Manfaat KPJM

Tujuan KPJM yang komprehensif dikemukakan oleh World Bank (2013) yaitu menerjemahkan tujuan makrofiskal dan kendala-kendala ke dalam suatu penganggaran dan rencana pengeluaran, mencapai tujuan manajemen pengeluaran publik (disiplin fiskal agregat, efisiensi alokatif, dan efisiensi teknis), menghubungkan tujuan kebijakan fiskal dengan penganggaran, fokus pada tantangan mikroekonomi, menciptakan celah fiskal dan meningkatkan kualitas penganggaran dan kredibilitas anggaran.

Selain itu, tujuan KPJM adalah memperbaiki proses anggaran tahunan. Sebagaimana yang dijelaskan oleh World Bank:

Anggaran tahunan biasanya dimulai dengan anggaran tahun lalu dan dimodifikasi secara *incremental*, sehingga menyulitkan untuk melakukan prioritas ulang kebijakan dan belanja. Akibatnya, anggaran menjadi kaku, bahkan apabila perubahan dibutuhkan. KPJM mengambil pendekatan strategis yang mengarah ke depan untuk menetapkan prioritas dan mengalokasikan sumber daya, yang memungkinkan tingkatan dan komposisi belanja publik ditentukan berdasarkan kebutuhan yang muncul (World Bank, 2013: 7).

Berbagai manfaat yang ditawarkan KPJM telah terdokumentasi dalam berbagai literatur. Sejalan dengan World Bank (2013), Holmes & Evans (2003) berargumen bahwa KPJM akan mendisipinkan pengambilan keputusan dalam rangka mendukung tujuan ekonomi seperti stabilisasi makroekonomi, memperbaiki pengambilan keputusan dan perencanaan serta peningkatan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik. Pengelolaan anggaran yang efektif merupakan hasil dari penerapan KPJM dikarenakan KPJM memperluas horizon pengambilan keputusan terkait fiskal melebihi satu tahun sehingga mendukung perencanaan dan penganggaran strategis (Sherwood, 2005).

Lebih spesifik lagi, dalam revidi implementasi KPJM terhadap program pengentasan kemiskinan di Afrika, Holmes & Evans (2003) menyatakan bahwa tujuan KPJM bukan hanya terkait menghubungkan kebijakan makroekonomi jangka menengah dan jangka panjang dan mendorong efisiensi dan efektifitas pelayanan pemerintah, melainkan pengentasan kemiskinan dan pencapaian *Millenium Development Goals* dan mempermudah penarikan dana dari negara-negara donor atas kesinambungan program pendanaan pengentasan kemiskinan. World Bank (2013) menggarisbawahi manfaat KPJM dengan menyebutkan bahwa KPJM mensyaratkan pengambil kebijakan (*policy makers*) turut mempertimbangkan anggaran antarsektor, antarprogram dan antarproyek untuk melihat bagaimana belanja dapat direstrukturisasi dengan cara terbaik untuk mencapai tujuannya. Dengan demikian, kesempatan untuk menguntungkan satuan kerja dan penerima manfaat (*opportunistic interest*) yang menjadi karakteristik utama anggaran tahunan dapat dimitigasi.

Dalam konteks implementasi KPJM di negara-negara Eropa, European Commission (2007) mengidentifikasi manfaat utama KPJM yang dapat diperoleh suatu negara dalam pengelolaan fiskal: (1) meningkatkan transparansi tujuan jangka menengah dan menyediakan informasi tentang tren di keuangan publik; (2) meningkatkan konsistensi kebijakan fiskal; (3) mengatasi permasalahan distribusi sumber daya publik, misalnya terdapat kelompok yang mengambil manfaat dari jenis belanja tertentu; dan (4) sebagai alat perencanaan yang lebih baik untuk meningkatkan kualitas dan stabilitas pengambilan keputusan.

Benang merah yang disarikan dari berbagai penelitian terdahulu terkait tujuan dan manfaat KPJM menggarisbawahi bahwa KPJM pada akhirnya bermuara pada perbaikan kondisi fiskal dengan penekanan pada perbaikan anggaran tahunan, peningkatan tata kelola anggaran dan kesinambungan fiskal.

2.3. Karakteristik dan Tahapan KPJM

Karakteristik utama KPJM adalah perencanaan anggaran melebihi satu tahun anggaran. World Bank (2013, 1998) menggarisbawahi tiga tahapan dalam proses perencanaan KPJM yakni: (1) *top-down* dengan menentukan *resource envelope* jangka menengah, (2) *bottom-up*, dengan menentukan sumber daya jangka menengah yang dibutuhkan oleh pengguna anggaran (*spending agencies*), dan (3) menyepakati alokasi pengeluaran dan finalisasi penyusunan anggaran tahunan.

Tahapan *top-down* disebut dengan *top-down resource envelope* yang merupakan model

makroekonomi yang dapat mengindikasikan target fiskal dan estimasi pendapatan dan belanja, termasuk kewajiban keuangan. Adapun tahapan *bottom-up* adalah mengevaluasi kebijakan dan aktivitas sektoral dengan fokus pada optimalisasi alokasi intra-sektoral.

Tahapan yang lebih rinci dan komprehensif disajikan oleh World Bank (1998) yakni: (1) pengembangan kerangka makroekonomi/fiskal yakni penyusunan model makroekonomi yang memproyeksi penerimaan dan pengeluaran dalam jangka menengah, (2) pengembangan program sektoral yakni kesepakatan atas tujuan, *output* kegiatan sektor dan melakukan revidi atas program dan subprogram termasuk mengestimasi biaya program, (3) pengembangan kerangka pengeluaran sektoral, yakni melakukan analisis *trade-off* antara inter-sektoral dan intra-sektoral dan menyepakati alokasi sumber daya strategis, (4) pendefinisian alokasi sumber sektor, yakni menentukan batasan anggaran sektor jangka menengah dengan persetujuan kabinet, (5) penyiapan anggaran sektoral, yaitu program sektoral jangka menengah berdasarkan pagu anggaran, dan (6) persetujuan politik berupa penyajian estimasi anggaran kepada kabinet dan parlemen untuk persetujuan.

Perspektif yang berbeda dikemukakan oleh Sherwood (2015) yang menyatakan bahwa terdapat dua pendekatan dalam implementasi KPJM. Pertama, pendekatan yang lebih komprehensif yang disebut dengan pendekatan prosedural. Pendekatan prosedural mempertimbangkan KPJM sebagai serangkaian struktur dan prosedur yang dilakukan sebelum ditetapkannya angka-angka dalam anggaran tahunan. Kedua, pendekatan kuantitatif yang menginterpretasikan KPJM sebagai serangkaian angka-angka itu sendiri, yang berupa 'anggaran multi-tahun' atau rencana anggaran. Sherwood (2015) selanjutnya menyatakan pendapat bahwa secara prosedural, implementasi KPJM terdiri dari tahapan-tahapan, yaitu: (1) penetapan tujuan penganggaran jangka menengah, (2) proyeksi belanja dan penerimaan, (3) penjelasan atas kebijakan jangka menengah yang berdampak pada keuangan negara, dan (4) penilaian anggaran jangka panjang atas penganggaran kepada keuangan pemerintah.

Di Eropa, menurut Tita et al (2014), pendekatan implementasi KPJM yang paling efektif terdapat di Inggris yang mengukung kebijakan penyusunan *golden rules* untuk mendorong kebijakan investasi yang berkelanjutan. *Golden rules* adalah suatu kebijakan Inggris di bidang ekonomi dimana pemerintah akan melakukan pinjaman hanya untuk kebutuhan investasi dan bukan untuk membiayai kekurangan pengeluaran saat ini. *Golden rules* dan kebijakan investasi

adalah pilar perencanaan belanja publik dengan horizon waktu selama tiga tahun.

Kesuksesan suatu negara dalam mengimplementasikan KPJM, seperti Inggris menurut Holmes & Evans (2003), diperoleh dengan melakukan beberapa rekomendasi tahapan berdasarkan pengalaman beberapa negara Afrika, yaitu: (1) disiplin penganggaran dibangun; (2) KPJM diimplementasikan secara komprehensif dalam tahapan penganggaran; (3) badan terpusat dibentuk untuk mengendalikan semua pengeluaran; (4) melakukan estimasi penerimaan dan pengeluaran secara realistis; (5) plafon anggaran ditetapkan secara *top down* (6) dokumen kebijakan strategis disusun sebagai bagian dari dokumen penganggaran; (7) membentuk tim sektoral yang menangani berbagai program program strategis pemerintah (8) penganggaran berbasis kinerja diterapkan; (9) konsep efisiensi dan efektivitas diterapkan dalam menyusun penganggaran; dan (10) pembagian tugas yang jelas antar insitusi pemerintah dan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Berbeda dengan Holmes & Evans (2003), Houerou dan Taliercio (2002) berargumen bahwa keberhasilan KPJM dalam mengintegrasikan kebijakan, penganggaran, dan perencanaan, diperoleh melalui enam tahapan yang dilalui yaitu: (1) pengembangan kerangka makroekonomi yang ditetapkan melalui berbagai target-target indikator yang disepakati; (2) pengembangan program sektoral dengan memperhatikan prioritas kegiatan pemerintah jangka menengah dan jangka panjang; (3) pengembangan kerangka pengeluaran sektoral sesuai dengan prioritas kegiatan pemerintah; (4) penetapan alokasi sumber daya sektoral dengan memperhatikan prioritasasi; (5) persiapan penyusunan anggaran sektoral secara keseluruhan baik penerimaan maupun pengeluaran; dan (6) persetujuan politik dengan diperolehnya dukungan dari legislatif atas kerangka makroekonomi, kerangka kegiatan prioritas, dan anggaran penerimaan dan pengeluaran yang telah disusun per sektoral.

3. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan bibliografi yang mengutilisasi data sekunder berupa makalah atau publikasi ilmiah KPJM. Dengan reвью sistematis literatur sebagai metode, kajian ini mengacu pada model-tujuh tahapan (*seven-step model*) yang dibangun oleh Paré & Kitsiou (2016). Adapun model-tujuh tahapan dimaksud adalah sebagai berikut:

- (1) Eskplorasi topik yakni topik penelitian terkait konsep dan praktik KPJM di berbagai negara;

- (2) Pelaksanaan penelusuran (*searching*) dengan menggunakan *search engine Google Scholars* dan *Google*, dan dengan menggunakan kata kunci KPJM dan kombinasinya (lihat tabel 2);
- (3) Melakukan penyimpanan dan pengelolaan informasi yang diperoleh;
- (4) Pemilihan atau seleksi atas informasi yang diperoleh. Berdasarkan hasil pemilihan informasi yang relevan, penulis memperoleh 30 jurnal ilmiah dan kajian akademik terkait KPJM dalam Bahasa Inggris periode 2000-2018. Pemilihan informasi yang dilakukan dalam penelitian ini sejalan dengan Van Wee and Banister (2016) yang menyebutkan bahwa makalah reвью literatur tidak memiliki patokan jumlah literatur, namun hampir semua makalah reвью literatur memiliki minimum 30 makalah yang dikutip, dan cenderung tidak lebih dari 100 makalah. Berdasarkan literatur yang dikumpulkan, penelitian ini fokus pada 30 literatur ilmiah periode 2010-2018;
- (5) Perluasan penelusuran, antara lain terkait penerapan KPJM berdasarkan wilayah geografis;
- (6) Analisis dan sintesis atas informasi: dengan menggunakan *annotated bibliography* sebagai kertas kerja, kajian ini menghasilkan uraian sistematis atas hasil dan melakukan asesmen atas kontribusi penelitian terdahulu; dan
- (7) Pelaporan yakni tahapan dimana penulis melaporkan hasil kajian yang dilakukan serta merekomendasikan agenda riset KPJM yang perlu dilakukan di masa yang akan datang.

3.1. Teknik Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder berupa literatur atau kepustakaan. Data dikumpulkan berupa buku, jurnal ilmiah dan dokumen akademik lainnya. Literatur yang menjadi objek penelitian ini adalah literatur penganggaran dan KPJM yang diperoleh melalui penelusuran melalui *search engine Google Scholar* dan *Google*.

3.2. Metode Analisis

Unit analisis dalam kajian ini adalah hasil penelusuran dan seleksi informasi berupa 30 makalah atau publikasi ilmiah terkait penganggaran dan KPJM yang dilakukan oleh individu maupun organisasi seperti World Bank, IMF dan Uni Eropa pada periode 2000-2018 (lihat tabel 1).

Proses analisis dilakukan berulang (*iterasi*) dengan dengan melakukan ekstraksi makalah mengenai konsep dan implementasi KPJM di berbagai negara, melakukan sintesis berdasarkan

tema utama konsep dan praktik KPJM. Selanjutnya tema utama dimaksud disajikan untuk dianalisis lebih lanjut dalam rangka mengidentifikasi kesenjangan yang ada pada literatur serta memberikan rekomendasi atas arah riset KPJM di masa yang akan datang.

Tabel 1. Unit Analisis

Makalah	Pengarang	
	Individu	Organisasi
30	22	8

4. HASIL PENELITIAN

Berdasarkan studi dan kajian atas dinamika konsep dan implementasi KPJM di berbagai negara, penelitian ini memetakan status terkini konsep dan empiris KPJM yang dikelompokkan dalam lima tema yakni: (1) Cakupan studi mengenai pelaksanaan KPJM di berbagai negara; (2) Konsepsi KPJM; (3) Metodologi dalam asesmen dan kajian KPJM; (4) Pemicu penerapan KPJM; (5) Variasi Implementasi KPJM; dan (6) Faktor Penentu Kesuksesan KPJM.

4.1. Cakupan Studi Mengenai KPJM

Kajian mengenai KPJM didominasi oleh studi empiris berupa pengalaman negara-negara dalam melaksanakan KPJM. Dari asesmen yang dilakukan, kajian ini memberikan bukti bahwa hampir seluruh negara telah menerapkan KPJM. Sebagai contoh studi empiris KPJM di berbagai negara anggota Uni Eropa (Sherwood, 2015), di negara-negara Afrika (Holmes & Evans, 2003; Houerou & Taliércio, 2002), di negara-negara Amerika Latin seperti Argentina, Kolombia dan Peru (Filc & Scartascini, 2010), dan juga implementasi KPJM di suatu negara tertentu seperti di Rumania (Tita, 2014), di Swedia (Ljungman, 2009), di Nigeria (Federal Republic of Nigeria, 2015), di Etiopia (Yimer, 2015), di India (Jena, 2018; 2017) dan di Brasil (Pestana, 2014).

Studi implementasi KPJM yang lebih komprehensif didokumentasikan oleh World Bank (2013) dalam laporan bertajuk *'Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium Term Expenditure Framework'*, yang mengulas implementasi KPJM dari tahun 1980 sampai dengan 2008 di berbagai negara di Afrika, Amerika Latin dan Karibia, Eropa dan Asia Tengah, Asia Timur dan Australia, Timur Tengah dan Afrika Utara dan Asia Selatan. Dari wilayah global, studi mengenai KPJM banyak dilakukan di negara Afrika sebagai 'laboratorium' World Bank atas KPJM (Yimer, 2015).

Dari berbagai studi, penelitian ini menunjukkan studi KPJM di negara-negara Asia masih terbatas, khususnya Asia Tenggara seperti Indonesia, Malaysia, Vietnam dan Singapura. Di negara-negara tersebut, fokus pembahasan literatur adalah Penganggaran Berbasis Kinerja (PBB) yang secara sekilas dikaitkan dengan KPJM yang menekankan perspektif melewati batasan satu tahun anggaran yang ketat (lihat: World Bank, 2018; Blöndal, 2009, 2006; 2003). World Bank (2013) menegaskan hal tersebut dengan pernyataan bahwa KPJM banyak diterapkan di negara Anglo-Saxon lebih banyak dari pada Franco-phone, sedangkan di wilayah lain seperti di Asia, studi KPJM masih terbatas pada Asia Tengah dan Timur kecuali adanya perkembangan MTFF di Kamboja, Thailand dan Vanuatu. Kajian di negara-negara Asia Tenggara khususnya, pembahasan KPJM tidak menjadi fokus dan diintegrasikan dalam pembahasan penganggaran secara umum di masing-masing negara.

Di Indonesia, belum banyak literatur khususnya jurnal akademik yang membahas implementasi KPJM. Blöndal (2009) mengulas KPJM Indonesia dengan sangat ringkas. Blöndal hanya memberikan informasi mengenai fakta bahwa Indonesia sedang dalam proses mengadopsi KPJM, yang memperpanjang kerangka waktu penganggaran dan melakukan peramalan atas biaya program saat ini di masa yang akan datang. Studi dimaksud tidak menjelaskan bagaimana proses implementasi KPJM di Indonesia, tantangan dan masalah yang dihadapi termasuk alternatif solusi. Dikarenakan implementasi KPJM di Indonesia belum usai, diperlukan kajian implementasi KPJM yang lebih mendalam (*in-depth*) untuk dapat membantu pengambil keputusan dalam mendesain dan mengimplementasikan KPJM.

Temuan lain yang mendukung hasil penelitian ini dan cukup menarik adalah *hit* yang dihasilkan dari *search engine Google Scholar* dan *Google*. Penulis menemukan bahwa penelitian KPJM didominasi oleh kajian di wilayah Eropa diikuti Afrika dan Asia (lihat tabel 2). Dengan demikian, hasil penelitian ini merupakan dasar bagi perluasan kajian KPJM di wilayah-wilayah utamanya Asia Tenggara dan khususnya Indonesia yang dapat mendorong perumusan kebijakan dan kesuksesan implementasi KPJM. Di samping itu, kajian di negara berkembang di wilayah tersebut perlu menjadi perhatian khusus bagi penelitian KPJM di masa yang akan datang, seperti yang disoroti Yimer (2015) bahwa di negara-negara yang sedang berkembang dan membangun, kompleksitas pengelolaan belanja publik meningkat sehingga meningkatkan signifikansi KPJM.

Tabel 2. Ringkasan Kata Kunci dan Hits KPJM pada Search Engine

Kata Kunci	Jumlah Hit	
	Hasil Google Scholar	Hasil Google
<i>Medium Term Expenditure Framework .pdf</i>	276,000	143,000
Kata Kunci dengan Kombinasi		
<i>academic journal .pdf</i>	125,000	417,000
<i>Asia .pdf</i>	78,900	176,000
<i>Europe .pdf</i>	133,000	197,000
<i>Africa .pdf</i>	83,300	163,000
<i>Indonesia .pdf</i>	37,000	76,000
Kata Kunci		
Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah.pdf	2,780	14,400
Kata Kunci dengan Kombinasi		
<i>jurnal .pdf</i>	2,290	12,100
<i>Asia .pdf</i>	1,250	8,790
<i>Eropa .pdf</i>	643	6,340
<i>Afrika .pdf</i>	533	3,570
<i>Indonesia .pdf</i>	2,710	13,400

Selain temuan terkait cakupan wilayah studi, penelitian ini juga menemukan keterbatasan dalam cakupan substansi penelitian KPJM. Literatur mengenai KPJM pada umumnya mengulas manfaat, tujuan, mekanisme dan prosedur dan hasil dari KPJM (World Bank, 2013; Sherwood, 2015; Holmes & Evans, 2003; Filc & Scartascini, 2010). Literatur yang membahas KPJM secara tematik belum memadai, dengan pengecualian studi KPJM yang dilakukan oleh Francesco & Barosso (2015) dengan fokus pada metode *costing*.

Temuan penelitian merefleksikan bahwa dari berbagai studi KPJM yang ada, cakupan substansi yang dibahas pada umumnya antara lain konsep, desain dan mekanisme, tata kelola implementasi dan faktor-faktor penentu kesuksesan KPJM, namun kajian yang fokus pada mekanisme *costing* sebagai elemen penting KPJM masih belum memadai. Analisis atas biaya (*costing*) dalam KPJM adalah keahlian yang diperlukan dalam proses *top-down* oleh kementerian keuangan dan dalam pelaksanaan pendekatan *bottom-up* oleh kementerian teknis.

Hasil penelitian ini mendukung penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Franscesco & Barosso, (2015) mengenai kesenjangan literatur bagaimana *costing* and informasi atas biaya diimplementasikan dalam KPJM. Franscesco & Barosso (2015) mencoba mengisi kesenjangan ini namun menyimpulkan bahwa *costing* dalam konteks KPJM bahkan di negara-negara yang cukup maju dalam penerapan KPJM (Australia, Austria,

Kanada dan Belanda) tidak sejalan dengan *costing* dalam konsep KPJM itu sendiri. Salah satu ketidaksinkronan antara praktik dan konsep *costing* adalah di negara-negara tersebut *costing* dilakukan tidak untuk keseluruhan jenis belanja sebagaimana tujuan KPJM, namun hanya untuk belanja yang sifatnya program atau inisiatif baru. Untuk itu, hasil penelitian ini mendorong penelitian selanjutnya untuk memperluas fokus kajian KPJM pada aspek *costing* dalam rangka menjawab lebih lanjut bagaimana praktik *costing* bisa sejalan dengan niatan atau maksud KPJM.

Berdasarkan hasil penelitian ini yang merefleksikan adanya kesenjangan penelitian di wilayah-wilayah tertentu, agenda kajian KPJM di masa yang akan datang perlu diarahkan pada kajian implementasi KPJM di wilayah Asia dan Timur Tengah, khususnya Asia Tenggara termasuk di dalamnya Indonesia. Perluasan kajian di Indonesia khususnya menjadi penting mencermati keterbatasan sumber daya di negara berkembang dan upaya implementasi KPJM yang belum terbukti sukses.

4.2. Konsepsi KPJM

Hasil kajian ini menunjukkan tidak terdapat kontroversi dalam pendefinisian mengenai KPJM. Dari berbagai literatur dapat dilihat benang merah atas studi KPJM yakni sebagai upaya mengaitkan perencanaan dan penganggaran. Penelitian ini membuktikan bahwa terdapat konsensus atas definisi KPJM (lihat tabel 3 untuk ringkasan definisi).

Definisi World Bank (1998) secara khusus paling banyak diacu, dimana hampir seluruh penelitian yang membahas KPJM mengutip definisi dan konsepsi yang diusung dalam buku World Bank *Public Expenditure Management Handbook* (lihat: Yimer, 2015; Okpala; Holmes & Evans, 2003; Houerou & Taliercio, 2002; Francesco & Baross, 2015). Hasil penelitian ini menunjukkan literatur didominasi dengan pembahasan yang mengacu pada konsepsi KPJM yang pertama kali diperkenalkan World Bank (1998) sebagai upaya mengaitkan kebijakan perencanaan, dan penganggaran di seluruh level pemerintahan dan sektoral.

Walaupun sejak pertama kali diperkenalkan tentang '*forward estimates*' di Australia pada tahun 1980-an dan berkembang pesat di tahun 1990-an dengan tren reformasi manajemen pengeluaran publik, penelitian KPJM terus berkembang dan analisis diperluas dari analisis spesifik atas suatu negara ke analisis *cross-country studies* dari negara-negara Afrika, Amerika Latin, Eropa, Asia Timur, Asia Tengah. Bukti penelitian ini mengonfirmasi penelitian lain terkait fakta bahwa KPJM telah menjadi pola normal di hampir seluruh negara dalam proses penganggaran.

Walaupun KPJM telah diperkenalkan dan diimplementasikan di berbagai negara, penelitian ini membuktikan bahwa pengertian konsepsi KPJM masih belum mengalami perkembangan atau pergeseran paradigma setelah lebih dari dua dekade mengemuka dalam praktik reformasi penganggaran di berbagai negara. Hampir seluruh literatur yang menjadi objek penelitian ini menunjukkan bahwa konsep KPJM dipahami serupa oleh berbagai peneliti, dimana KPJM pada hakikatnya adalah subsistem dari teori penganggaran yang bertujuan untuk memperbaiki kondisi fiskal. Hasil penelitian ini sejalan dengan argumen Oxford Policy Management (2000) yang menyatakan walaupun terdapat popularitas KPJM, kerangka KPJM yang mapan masih sangat terbatas.

Penelitian ini juga memberikan bukti walaupun terdapat benang merah dalam tataran konsepsi, pada praktiknya terdapat berbagai variasi di berbagai negara yang menerapkan KPJM. Seperti yang dikemukakan Evans & Holmes (2003) bahwa walaupun terdapat kesepakatan dan konsensus terkait konsepsi KPJM, dalam praktiknya di level operasional terdapat perbedaan desain reformasi di masing-masing negara. Oxford Policy Management (2000) menyebutkan fenomena dimaksud dengan tidak terdapat 'one-size-fits-all' model dari KPJM.

Berbagai literatur menunjukkan bahwa kerap pembahasan KPJM tidak dapat dipisahkan dengan penganggaran berbasis kinerja (PBB). Holmes & Evans (2003) berargumen bahwa negara-negara yang terbukti matang dalam penerapan KPJM mengaplikasikan KPJM tanpa mengabaikan proses kunci siklus anggaran lainnya, termasuk PBB. Bahkan Franscesco & Barosso (2015) menginformasikan bahwa jika KPJM dikombinasikan dengan program informasi terkait kinerja program akan membuat anggaran tahunan menjadi strategis. Kajian KPJM menjadi lebih komprehensif jika dikaitkan dengan PBB di suatu negara.

Tabel 3. Ringkasan Definisi KPJM

Literatur/Pengarang	Definisi KPJM
World Bank (1998)	Elemen sentral dari reformasi manajemen pengeluaran publik untuk mengatasi tidak adanya kaitan antara kebijakan, perencanaan dan penganggaran yang menjadi penyebab utama hasil atau dampak anggaran yang lemah.
Holmes & Evans (2003)	Integrasi kebijakan, perencanaan dan penganggaran dalam perspektif jangka menengah.
Sherwood (2015)	Alat institusional yang ditujukan untuk memperluas periode waktu dari suatu kebijakan publik di luar penganggaran tahunan, yang pendekatannya terdiri dari dua yaitu:

	(1) pendekatan prosedural dan (2) pendekatan pendekatan kuantitatif.
Allen et al (2017)	Suatu alat perencanaan pemerintah yang ditujukan untuk melakukan prioritisasi, penyediaan, dan pengelolaan penerimaan dan pengeluaran dalam suatu periode tertentu yaitu tiga sampai lima tahun.
World Bank (2013)	Kerangka kerja pemerintah dalam pengelolaan keuangan yang terdiri dari tiga kerangka kerja (1) <i>Medium-Term Fiscal Framework</i> (MTFF) yang meliputi penetapan plafon anggaran secara <i>top-down</i> dan alokasi sumber daya untuk kementerian (2) MTBF yang meliputi usulan kebutuhan sumber daya untuk kementerian dan rekonsiliasi kebutuhan dengan penetapan plafon anggaran (3) <i>Medium-Term Performance Framework</i> (MTPF) yang menekankan pengukuran dan evaluasi terhadap <i>output</i> dan <i>outcome</i> pada seluruh program pemerintah.
Blöndal (2003)	OECD mendefinisikan KPJM/MTEF sebagai MTBF (<i>Medium-Term Budgeting Framework</i>) yaitu suatu alat yang digunakan pemerintah menciptakan dasar pencapaian konsolidasi fiskal, melalui kejelasan tujuan fiskal pemerintah dalam jangka menengah dalam level agregat atas penerimaan, pengeluaran, <i>deficit/surplus</i> , dan pembiayaan, sehingga akan tercipta stabilitas dan kredibilitas tujuan fiskal secara keseluruhan.
Pestana (2014)	Suatu metodologi yang dapat membantu pemerintah untuk mengembangkan perencanaan jangka menengah dan jangka panjang yang berfungsi sebagai pedoman instrumen pengambilan keputusan manajerial yang berdampak pada kesehatan finansial negara, menyediakan alasan yang lebih kuat bagi negara untuk mengambil tindakan dan memaksimalkan sumber daya terbaik untuk pembangunan. KPJM/MTEF merupakan kebijakan strategis suatu negara dalam kerangka pengeluaran dan kebijakan yang terpadu.

Temuan penelitian juga menunjukkan bahwa konsep KPJM yang serupa, dalam implementasinya ternyata bervariasi. Disamping itu, penelitian KPJM didominasi utamanya oleh World Bank, disamping OECD, dan IMF. Penelitian World Bank khususnya banyak memengaruhi peneliti lain dalam melakukan evaluasi dan asesmen serta kajian KPJM. Diharapkan di masa yang akan datang, penguatan lembaga-lembaga pemerintah maupun NGO termasuk universitas perlu didorong untuk melakukan penelitian-penelitian serupa dan

dengan demikian meningkatkan validitas hasil kajian KPJM.

4.3. Metodologi yang Digunakan dalam Asesmen dan Kajian KPJM

Pembahasan mengenai KPJM banyak menggunakan metodologi kualitatif dengan fokus pada studi kasus (Tita et al, 2014; Holmes & Evans, 2003; Fransesco & Barosso, 2015). Sedangkan pendekatan kuantitatif cukup terbatas antara lain penelitian yang dilakukan oleh World Bank (2013) yang mengaplikasikan ekonometrika untuk mengidentifikasi keterkaitan KPJM dengan kinerja fiskal, disamping *multiple analytical techniques* seperti *event studies* dan penelitian KPJM di Nigeria oleh Okpala (2014) yang menemukan bukti adanya hubungan antara KPJM dan efektivitas penganggaran (lihat tabel 4).

Penelitian kualitatif banyak menggunakan metode studi kasus yang menggali konteks secara kaya untuk memberikan solusi atas fenomena yang ada dan bermanfaat untuk menjawab tantangan implementasi dalam kasus-kasus spesifik (Creswell, 2014; de Graaf, 2008). Walaupun studi kasus kaya akan informasi mengenai konteks yang bermanfaat untuk memberikan solusi atas fenomena yang ada, studi kasus terbatas dalam hal generalisasi. Menurut Bryman (2008), isu generalisasi adalah salah satu kritik terhadap riset kualitatif, disamping isu subjektivitas dan kesulitan mereplikasi. Penelitian kuantitatif memiliki keunggulan atas keandalan analisis, namun tidak dapat memotret konteks tertentu atas suatu kondisi spesifik dari fenomena yang ada (Choi, 2014).

Hal tersebut merefleksikan terbatasnya *insight* penelitian KPJM yang dapat diterapkan dan mengindikasikan perlunya agenda riset untuk memberikan rekomendasi yang lebih efektif dalam kebijakan penganggaran dan keuangan publik melalui penguatan kajian dengan metodologi kuantitatif, maupun pendekatan campuran (*mixed-method*) yang dapat saling melengkapi kelemahan kualitatif dan kuantitatif.

Tabel 4. Selektif Objek dan Metodologi Studi KPJM

Literatur/ Pengarang	Objek Studi KPJM	Metodologi
Holmes & Evans (2003)	Studi empiris di 8 negara Afrika	Kualitatif (studi komparasi)
Sherwood (2015)	Studi empiris di negara-negara anggota Uni Eropa	Kualitatif (studi kasus)
Allen et al (2017)	Studi empiris di 6 negara Sub-Sahara Afrika, Kenya, Namibia, Afrika Selatan,	Kualitatif (studi kasus)

	Tanzania, Uganda, dan Zambia.	
World Bank (2013)	Studi empiris di 10 negara Afrika, Amerika Latin & Karibia, Eropa & Asia Tengah, Asia Timur & Australia, Timur Tengah & Afrika Utara dan Asia Selatan.	Kualitatif dan Kuantitatif (<i>mixed-method</i>)
Fransesco & Barosso (2015)	Australia, Austrai, Kanada dan Belanda	Kualitatif (studi kasus)
Yimer (2015)	Etiopia	Kualitatif
Pestana (2014)	Brasil	Kualitatif
Tita et al (2014)	Rumania	Kualitatif
Okpala (2014)	Nigeria	Kuantitatif (<i>Cross-sectional survey design</i>)
Ljungman (2007)	Swedia	Kualitatif

Meskipun studi empiris dan studi kasus atas implementasi KPJM telah dilakukan, namun karena didominasi oleh metode kualitatif, maka agenda ke depan perlu pengembangan metodologi dengan mengutilisasi metodologi kuantitatif atau metodologi gabungan (*mixed-research*). Dengan demikian, studi KPJM dapat menambah nilai tambah baik untuk pengembangan konsep dan implementasinya.

4.4. Pemicu Penerapan KPJM

Literatur memberikan bukti bahwa walaupun KPJM pada hakikatnya bertujuan untuk memperbaiki proses anggaran tahunan yang mengabaikan biaya dan manfaat di masa yang akan datang (World Bank, 2013), pemicu (*trigger*) atau motif serta alasan penerapan KPJM tidak selalu sama di berbagai negara. Literatur menggarisbawahi perbedaan pemicu diimplementasikannya KPJM di negara maju dan negara berkembang. Di negara-negara maju yang berpendapatan tinggi, alasan utama penerapan KPJM adalah dalam rangka mendukung penerapan target penganggaran, memperbaiki prioritas belanja dan memperbaiki kinerja pemerintahan; sedangkan di negara-negara berkembang khususnya negara-negara Afrika, penerapan KPJM banyak terkait dengan lembaga pemberi donor seperti World Bank dan International Monetary Fund (IMF) yang mensyaratkan penerapan KPJM sehubungan dengan *poverty reduction strategy papers* (PRSP) yang mulai muncul pada tahun 1990-an dengan pengecualian Afrika Selatan

(World Bank, 2013; Hoyerou & Taliencio, 2002; Holmes & Evans, 2003). World Bank (1998) menyebutkan bahwa alasan untuk mengadopsi KPJM di Afrika Selatan adalah untuk membantu pengambilan keputusan politik, mengembangkan tata kelola yang baik, meningkatkan efisiensi dan menciptakan lingkungan yang dapat diprediksi dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik. Setidaknya terdapat lebih dari enam belas negara Afrika telah menerapkan KPJM (Okpala, 2014). Adapun hubungan antara berbagai program ambisius untuk mengentaskan kemiskinan dan prioritas anggaran tahunan pemerintah terdapat pada hasil atas identifikasi apa yang diinginkan (*what desirable*) dengan apa yang dapat dibiayai (*what is affordable*) (Holmes & Evans, 2003). Dengan mengaitkan kedua hal tersebut di atas, KPJM meningkatkan kepastian sumber daya yang diperlukan dalam melaksanakan program dan kegiatan khususnya di negara-negara yang mengalami keterbatasan anggaran.

Disamping dalam konteks dukungan pengentasan kemiskinan, alasan menerapkan KPJM di Afrika banyak dikaitkan dengan upaya untuk menyediakan kerangka makro dan keuangan yang kredibel untuk keperluan penganggaran berbasis tahunan (Holmes & Evans, 2003). Sebagai ilustrasi, Pemerintah Federal Nigera pada dokumen KPJM 2016-2018 menyebutkan bahwa penyusunan KPJM di negaranya merupakan respon atas kondisi makroekonomi seperti penurunan harga minyak, pergerakan nilai tukar mata uang yang signifikan, penurunan produk domestik akibat investasi yang menurun, dan kondisi ekonomi dan politik di belahan negara lain yang mempengaruhi seperti utang Yunani, melemahnya ekonomi Brasil, dan perjanjian nuklir Iran.

Tita et al (2014) mengulas bagaimana kondisi Rumania dalam berbagai kelemahan manajemen yang terlibat dalam pengelolaan fiskal, seperti tidak berfungsinya organisasi, tidak adanya dukungan administratif dan politik. Hal ini serupa dengan pengalaman Nigeria (2015), dimana implementasi KPJM dilatarbelakangi oleh berbagai respon terhadap perkembangan makroekonomi di dunia.

Dalam konteks Uni Eropa, *Stability and Growth Pact* 2005 telah mensyaratkan kepatuhan bagi seluruh negara anggota Uni Eropa untuk menjamin keuangan publik yang berkesinambungan, antara lain keuangan pemerintah harus mendekati seimbang atau surplus, rasio utang terhadap PDB tidak melebihi 60%, rasio defisit tidak melebihi 3% PDB dan menyajikan penilaian keuangan publik termasuk tujuan jangka menengah (Ljungman, 2007; Sherwood, 2015). Hal ini sejalan dengan Tita et al (2014) yang menyatakan bahwa di Eropa konteks

KPJM terkait erat dengan *Stability & Growth Pact* yang merupakan prasyarat yang harus dipenuhi untuk menjadi anggota Uni Eropa dan sebagai kerangka untuk mencapai keuangan publik yang berkualitas, yang direfleksikan dalam tata kelola fiskal yakni: (1) regulasi kebijakan fiskal, (2) implementasi KPJM dan (3) dibentuknya Dewan Fiskal yang independen.

Kesimpulan dari penelitian ini menunjukkan berbagai pemicu dan motivasi serta penerapan pada umumnya terkait dengan upaya memperbaiki perekonomian, keuangan dan penganggaran. Di samping itu, diimplementasikannya KPJM dipengaruhi dari latar belakang dan konteks spesifik suatu negara. Untuk dapat memberikan nilai tambah bagi pengetahuan dan praktik, agenda studi KPJM ke depan perlu menggali secara spesifik konteks yang kondusif yang dibutuhkan dalam memengaruhi kesuksesan implementasi KPJM.

4.5. Variasi Implementasi KPJM

Hasil penelitian ini membuktikan bahwa terdapat perbedaan di berbagai negara dalam mendesain dan menerapkan KPJM, yang dapat dilihat dari lima perspektif utama, yakni: (1) periode mulai diterapkannya KPJM, (2) model KPJM, (3) horizon waktu perencanaan, (4) cakupan penerapan, dan (5) hasil akhir berupa pengalaman kesuksesan dan kegagalan berbagai negara dalam menerapkan KPJM.

a. Periode KPJM mulai diterapkan

Terdapat negara-negara terdepan dan progresif dan menerapkan KPJM (*the vanguards*) dan ada negara-negara yang lambat (*the laggards*) dalam menginisiasi penerapan KPJM. Australia yang menginisiasi '*forward estimates*' pada tahun 1980-an yang berhasil mengendalikan pengeluaran merupakan salah satu contoh pionir dan berhasil (World Bank, 2013). *Forward estimates* adalah proyeksi *baseline* bergulir untuk seluruh penerimaan dan pengeluaran selama tiga tahun setelah tahun anggaran berjalan (Blöndal et al, 2008). Sedangkan pionir lain termasuk Austria, Kanada dan Belanda (Francesco & Barosso, 2015).

Di Afrika, negara yang cukup maju dalam implementasi KPJM adalah Afrika Selatan dan Uganda (Holmes & Evans, 2003). Di Eropa, secara umum periode dimulainya penerapan KPJM bervariasi, namun sejak Uni Eropa memperkenalkan konsep kualitas manajemen keuangan dengan *Stability and Growth Pact*, horizon jangka menengah menjadi persyaratan negara-negara untuk masuk sebagai anggota Uni Eropa. Sebagai contoh di Rumania yang bergabung ke Uni Eropa tahun 2007 mulai memperkenalkan persepektif jangka menengah dalam penganggarnya sejak tahun 2007 (Tita et al, 2014). Di Inggris berbagai bentuk perencanaan

perspektif jangka menengah sudah diperkenalkan sejak tahun 1960-an, di Finlandia, Belanda dan Swedia KPJM diperkenalkan sejak 1990-an, sedangkan Italia melegislasi anggaran yang berpektif jangka menengah pada tahun 1988 (Sherwood, 2015).

Dalam penerapannya secara universal, KPJM pertama kali diperkenalkan oleh World Bank dalam kerangka pemberian donor bagi negara-negara berkembang, khususnya di negara-negara Afrika dimana KPJM mulai diperkenalkan sekitar tahun 2000-an. Hampir seluruh negara Amerika latin menerapkan KPJM sejak tahun 2000-an (Filcs & Scarscatini, 2010).

Di yurisdiksi yang lain periode penerapan KPJM termasuk baru (*recent*), seperti di India yang merupakan salah satu *laggards* dalam implementasi KPJM. Di negara tersebut adopsi formal KPJM pada proses penganggaran dilakukan pada tahun 2012 (Jena, 2018). Penerapan KPJM di Indonesia dengan dasar hukum tahun 2004 relatif baru dibandingkan dengan negara-negara di Afrika, Eropa dan Amerika Latin.

Implikasi dari kapan KPJM diterapkan adalah tingkat kematangan KPJM itu sendiri. Ini juga yang mengakibatkan evaluasi atas KPJM yang relatif baru sulit dilakukan. Di negara-negara yang relatif baru menerapkan KPJM, hasil atau dampak KPJM masih belum jelas terukur (Francesco & Barosso, 2015).

Meskipun penelitian ini menunjukkan bahwa secara umum konsep KPJM memiliki kesamaan, namun hasil dari penelitian ini menunjukkan fakta bahwa KPJM diterapkan pada periode yang berbeda-beda di setiap negara sehingga proses reformasi keuangan publik memiliki tahapan berbeda antar negara termasuk tantangan yang dihadapi. Perluasan penelitian KPJM yang lebih spesifik di level operasional akan membantu berbagai negara di berbagai tahapan penerapan dalam mengimplementasikan KPJM.

b. Model KPJM

Francesco & Barosso (2015) menegaskan tidak ada model yang serupa terkait kerangka KPJM di berbagai negara. Selanjutnya mereka membedakan beberapa model utama dari KPJM yakni KPJM peramalan (*forecasting*) dan KPJM pemrograman (*programming*). KPJM *forecasting* bersifat *top-down* yakni peramalan jangka menengah disusun oleh kementerian keuangan. Peramalan dimaksud terkait pengeluaran agregat dan alokasi antar sektor dan kementerian teknis yang mengelola pagu anggaran dimaksud. Adapun KPJM *programming* bersifat *bottom-up* dimana peramalan jangka menengah yang disusun kementerian keuangan didasarkan pada *costing* yang dilakukan oleh kementerian teknis.

Model KPJM lain adalah kategorisasi KPJM berdasarkan sifatnya yakni *indicative* atau *binding* seperti yang dikemukakan oleh Allen & Tommasi (2001); Francesco & Barosso (2015); dan Haris et al (2013). Kategorisasi ini berdasarkan sejauh mana pagu (*ceiling*) itu fleksibel. Dalam KPJM *indicative*, perkiraan jangka menengah atas pendapatan dan belanja direvisi setiap tahun tanpa mengacu pada perkiraan tahun sebelumnya. Sedangkan KPJM *binding*, proyeksi jangka menengah didesain untuk meramalkan sekaligus membatasi biaya yang muncul di masa yang akan datang.

Perbedaan model KPJM ini ditegaskan oleh Sherwood (2015) terkait karakteristik mengikat (*binding nature*) yakni sejauh mana perencanaan disusun berdasarkan batasan-batasan anggaran. Dengan kata lain, *binding nature* adalah tentang sejauh mana kekakuan perencanaan dimaksud.

Hasil revidu atas model KPJM ini mengonfirmasi hasil penelitian terkait konsepsi KPJM, walaupun terdapat model-model utama, dalam penerapannya KPJM berbeda-beda. Disamping itu, penelitian ini mendukung penelitian sebelumnya dimana tidak terdapat model baru dalam KPJM sejak KPJM diperkenalkan, namun bagaimana implementasinya dalam tataran operasional bervariasi dalam pemilihan dua model di atas.

Penelitian ini tidak menemukan informasi dalam kajian terdahulu mengenai model yang *fit* untuk konteks tertentu. Hal ini tentunya mengakibatkan kesulitan bagi negara-negara yang akan mulai menerapkan KPJM untuk mencari model yang lebih sesuai. Untuk itu agenda riset ke depan kiranya perlu dikaji model yang cenderung lebih sesuai pada konteks-konteks tertentu.

c. Horizon Waktu KPJM

Hampir seluruh negara menerapkan horizon waktu KPJM selama tiga sampai empat tahun (World Bank, 2013). Di Swedia, perspektif KPJM adalah tiga tahun (Ljungman, 2007), sedangkan di Australia, Austria dan Belanda, jangka menengah didefinisikan selama empat tahun, negara yang menerapkan jangka menengah hanya mencakup dua tahun antara lain Kanada (Francesco & Barosso, 2015) dan Slovenia (Sherwood, 2015).

Sherwood (2015) berpendapat bahwa tiga tahun adalah waktu minimum yang cukup rasional. Hal dimaksud sejalan *Budgetary Framework Directive* atau Arahan Kerangka Penganggaran yang diterapkan di negara-negara anggota Uni Eropa. Selanjutnya Sherwood berargumen, apakah tiga tahun itu akan diperpanjang sangat tergantung pada konteks nasional dan durasi siklus elektoral di suatu negara. Dalam kaitannya dengan siklus elektoral, penting juga di berbagai peraturan ditetapkan hak dari pemerintahan yang baru untuk

merevisi KPJM yang dihasilkan dari pemerintahan periode sebelumnya.

Literatur menunjukkan bahwa perspektif jangka menengah pada praktiknya adalah dua sampai dengan empat tahun. Terdapat variasi dalam penerapan horizon waktu, namun rentang waktu tidak melebihi empat tahun. Dikarenakan efektivitas horizon waktu juga dipengaruhi oleh faktor politik suatu negara khususnya siklus electoral untuk menjamin kesuksesan KPJM, kajian KPJM yang dikaitkan erat dengan konteks politik (siklus sektoral) dan konteks tradisi politik dan administrasi suatu negara perlu didorong untuk membantu penerapan KPJM termasuk horizon waktu KPJM yang efektif.

d. Cakupan Penerapan

KPJM di berbagai negara mencakup utamanya sebagian tingkatan pemerintahan saja, terutama Pemerintah Pusat. European Commission (2007) menyusun tipologi KPJM berdasarkan cakupan KPJM untuk keseluruhan tingkatan pemerintahan atau sebagian tingkatan pemerintahan. Sejalan dengan itu, World Bank (2013) menyebutkan bahwa desain KPJM dapat dilihat dari cakupannya yakni apakah hanya mencakup Pemerintah Pusat (*national government*) atau termasuk juga tingkat pemerintahan di bawahnya (*subnational government*).

Beberapa penelitian menemukan bahwa cakupan yang komprehensif menentukan keberhasilan KPJM. Penelitian dimaksud antara lain dikemukakan oleh Ljungman (2007) yang mengindikasikan bahwa agar efektif, KPJM perlu diintegrasikan kepada keseluruhan proses anggaran. Penelitian dimaksud dikonfirmasi oleh World Bank (2013) yang mengindikasikan bahwa semakin luas cakupan dalam berbagai tingkat pemerintahan, semakin baik karena semakin besar kesempatan untuk mencapai disiplin fiskal dan memperoleh efisiensi. Akan tetapi World Bank (2013) juga menekankan perlunya memberikan perhatian bahwa cakupan sampai ke tingkatan pemerintahan di bawah Pemerintah Pusat akan cenderung sulit terutama jika otonomi cukup luas. Sherwood (2015) bahkan berargumen bahwa semakin luas cakupan KPJM akan semakin baik.

Cakupan penerapan selain dilihat dari perspektif tingkatan pemerintahan, juga dapat dilihat dari jenis belanja. Terdapat debat dalam literatur apakah cakupan memadai untuk belanja wajib (*mandatory* atau *nondiscretionary spending*) atau juga termasuk belanja tidak wajib (*discretionary spending*). Australia adalah salah satu contoh negara yang menerapkan KPJM di seluruh jenis belanja.

Francesco & Barosso (2015) dalam studinya terhadap implementasi KPJM di negara-negara

yang dianggap sebagai 'leader' KPJM, membuktikan bahwa KPJM pada umumnya diterapkan untuk belanja yang tidak mengalami perubahan kebijakan (*no policy change*) atau *baseline*, dan tidak pada program-program baru atau *new initiatives*. World Bank (2013) menggarisbawahi pentingnya melakukan perhitungan (*costing*) biaya program yang meliputi baik program baru maupun program yang berulang. Francesco & Barosso (2015) dalam penelitiannya mengenai KPJM fokus pada mekanisme *costing* dan menemukan bahwa jika secara ideal *costing* seyogyanya diterapkan atas keseluruhan belanja, berbagai negara masih melakukan *costing* pada belanja yang merupakan program baru (*new initiatives*).

Penelitian ini menunjukkan terdapat kesenjangan penelitian untuk cakupan belanja program-program baru yang merupakan dampak dari perubahan kebijakan. Kesenjangan literatur juga ditemui di tingkatan pemerintahan di bawah pemerintahan nasional. Perlu kiranya mengarahkan fokus kajian KPJM yang cakupannya komprehensif di semua tingkatan pemerintahan dan bukan hanya pemerintah pusat saja, termasuk kajian yang fokus penerapan KPJM pada keseluruhan jenis belanja termasuk belanja sebagai akibat dilaksanakannya program baru.

e. Hasil Penerapan KPJM

Literatur menemukan bahwa terdapat negara-negara yang berhasil menerapkan KPJM atau setidaknya mengalami kemajuan walaupun dengan tingkat kemajuan yang berbeda dan negara-negara yang tidak berhasil atau gagal menerapkan KPJM adalah Rumania (Tita et al, 2014; World Bank, 2013; Holmes & Evans, 2003).

Houerou & Taliencio (2002) mengelompokkan tingkat kemajuan penerapan KPJM menjadi tiga yakni negara yang gagal, negara yang berada pada tahapan *intermediate* dan negara yang berada pada tahapan penerapan KPJM yang komprehensif. Sedangkan Holmes & Evans (2003) membagi tingkatan implementasi KPJM di Afrika menjadi tiga: (1) matang seperti di Afrika Selatan dan Uganda, (2) berkembang seperti di Albania, Benin, Rwanda dan Tanzania, dan (3) tidak berkembang seperti Burkina Faso, Kamerun dan Gana. Negara-negara yang mengimplementasikan secara matang menjadikan KPJM sebagai dasar penyusunan proyeksi anggaran penerimaan dan pengeluaran. Di negara yang KPJM masih dalam tahapan berkembang, KPJM memerlukan kondisi pengembangan insitusi dan konsep yang menyatu dengan sistem pengeluaran negara. Sedangkan KPJM yang tidak berkembang dibuktikan dengan belum adanya keterkaitan antara KPJM dengan penganggaran.

World Bank (2013) dalam penelitiannya terhadap pengalaman global dalam menerapkan

KPJM menyimpulkan bahwa alasan kegagalan penerapan KPJM adalah tidak terpenuhinya aspek dasar dari penganggaran dan kondisi politik dan institusi reformasi penganggaran yang tidak tertangani dengan baik, seperti yang diungkapkan:

"Studi ini yang fokus utamanya adalah negara-negara dengan pendapatan rendah [low income countries], menyimpulkan bahwa reformasi tidak memberikan perhatian memadai pada aspek-aspek dasar manajemen anggaran atau tidak memadai dalam mengatasi realita politik dan institusi dari reformasi penganggaran. Kelemahan ini menimbulkan keraguan atas kelayakan penerapan penuh KPJM [full-fledged MTEF] di negara-negara berkembang." (World Bank, 2013: 3).

Temuan World Bank terkait pemenuhan aspek dasar penganggaran mengonfirmasi IMF (1999) yang terlebih dahulu mengidentifikasi perlunya pemenuhan persyaratan-persyaratan ketat sebelum manfaat KPJM dapat terealisasi dan mendukung temuan Holmes & Evans (2003) tentang pentingnya membangun dasar penganggaran sebelum melangkah kepada penerapan KPJM. Aspek dasar penganggaran antara lain meliputi memadainya kerangka atau dasar hukum penganggaran, optimalnya kapasitas manajemen fiskal, prosedur penyiapan anggaran dan berfungsinya sistem perbendaharaan. Disamping itu, observasi World Bank sejalan dengan *Oxford Policy Management* (2000) yang mengonfirmasi kegagalan implementasi KPJM di negara berkembang seperti Malawi yang mulai mengimplementasikan 1995 namun lima tahun sejak implementasinya masih belum komprehensif. Observasi serupa juga meliputi Rwanda dan Nepal.

Penelitian ini menemukan bahwa evaluasi terhadap hasil penerapan termasuk dampak KPJM di negara-negara yang terlebih dahulu menerapkan KPJM banyak dilakukan. Namun demikian, belum terdapat evaluasi atas hasil penerapan KPJM di negara-negara yang relatif baru menerapkan. Studi penelitian selanjutnya dapat dikembangkan pada negara-negara yang relatif baru menerapkan KPJM sebagai bagian dari reformasi pengelolaan keuangannya sehingga berbagai pengalaman kegagalan implementasi KPJM bisa menjadi *early warning system*.

4.6. Faktor Penentu Kesuksesan KPJM

a. Komitmen Politik

Salah satu faktor penentu kesuksesan KPJM adalah komitmen politik, baik dari pemerintah maupun parlemen (Sherwood, 2015; Tita, 2004; Lan, 2012). Sebagai contoh implementasi KPJM di Provinsi Sonla Vietnam mendemonstrasikan faktor penentu kesuksesan yakni komitmen kepemimpinan provinsi. Sherwood (2005) berargumen mengenai pentingnya pembahasan

target-target pendapatan dan belanja jangka menengah di parlemen karena kualitas angka-angka target dimaksud akan meningkatkan komitmen politik yang berimplikasi pada kesuksesan penerapan KPJM di suatu negara.

Penelitian tersebut sejalan dengan Holmes & Evans (2003) dalam studi kasus mereka mengenai implementasi KPJM di delapan negara Afrika yang menemukan keterkaitan antara keberhasilan KPJM dengan komitmen politik dan peran yang kuat dari kementerian keuangan. Di negara-negara dimana kementerian keuangan memiliki kesadaran pentingnya perspektif jangka menengah dalam memperbaiki proses penganggaran dan konsisten dalam rekomendasinya kepada Parlemen mengenai hal dimaksud, kualitas sistem, proses dan dampak penganggaran secara signifikan meningkat. Sebaliknya dimana kondisi politik tidak kondusif maka tingkat kemajuan KPJM juga relatif terbatas.

Pentingnya konsistensi komitmen politik juga ditemui di yurisdiksi lain seperti Rumania, dimana gagalnya penerapan KPJM diakibatkan karena inkonsistensi penerapan kebijakan fiskal akibat tidak stabilnya situasi politik (Tita et al, 2014).

Penelitian ini menemukan konsensus dalam kajian KPJM bahwa komitmen politik menjadi faktor penentu utama kesuksesan KPJM. Isu komitmen kerap dikaitkan dengan reformasi dalam berbagai aspek. Namun demikian, dalam kajian KPJM isu komitmen tidak dibahas secara spesifik misalnya komitmen konkrit apa yang dibutuhkan dalam penerapan KPJM. Sebagai *key success factor*, kajian KPJM di masa yang akan datang perlu lebih menggali isu komitmen lebih rinci lagi dan bukan secara umum sebagai pendorong reformasi. Elaborasi topik komitmen dalam desain dan implementasi KPJM dalam menjadi masukan bagi negara-negara yang mengalami kegagalan dalam menerapkan KPJM akibat lemahnya komitmen.

b. Kapasitas Institusi

Disamping cerita sukses implementasi KPJM, penelitian ini menyajikan bukti bahwa isu kapasitas menjadi salah satu penyebab berbagai pengalaman gagal khususnya di negara-negara berkembang seperti Rumania, Kolombia, Argentina, Peru dan Vietnam yang diakibatkan oleh lemahnya kapasitas dan partisipasi aktor kunci dan tidak adanya penguatan kelembagaan (Tita et al, 2004; Filc & Scarcastini, 2010; Lan 2012). Di Etiopia, Yimer (2015) menyebutkan kapasitas dan kelemahan institusi adalah faktor yang mengakibatkan Etiopia sulit mengimplementasikan KPJM. Kelemahan ini ditemui antara lain saat kementerian teknis mengembangkan program prioritas. Tidak hanya

itu, kapasitas pegawai Kementerian Keuangan Etiopia juga kurang memadai dalam rangka menyetujui program yang paling efektif.

Yang juga menarik adalah bahwa isu kapasitas juga ditemukan di negara maju seperti Swedia yang menerapkan KPJM sejak tahun 1997 (Ljungman, 2007). Di Swedia, kapasitas untuk menyusun peramalan yang realistis dan dapat diandalkan untuk pengembangan pendapatan dan belanja serta parameter makroekonomi menjadi penting untuk menghasilkan peramalan yang berkualitas dan dengan demikian memperoleh dukungan politik dari parlemen.

Pentingnya perhatian atas isu institusi dan kapasitas di negara berkembang dalam implementasi KPJM telah lama diprediksi oleh Schiavo-Campo (2009:1) yang menyatakan bahwa dengan mengabaikan pertimbangan institusi dan kapasitas, implementasi KPJM di hampir seluruh negara berkembang hanya menghasilkan biaya transaksi tinggi reformasi tanpa memperbaiki dampak dari penganggaran. Kapasitas spesifik yang dibutuhkan antara lain kapasitas untuk menyusun peramalan atas target pendapatan dan belanja termasuk menjalankan model-model yang dibangun (Houerou & Taliercio, 2002). Temuan penelitian di atas mendukung argumen IMF (2007) yang menyatakan bahwa pengembangan KPJM dari model awal ke model yang semakin berkembang dan maju harus diimbangi dengan kapasitas suatu negara.

Tidak terdapat kontroversi mengenai pentingnya kapasitas dalam mendorong penerapan KPJM di berbagai negara, baik di negara maju maupun berkembang. Terbatasnya pembahasan mengenai kapasitas spesifik apa yang dibutuhkan dalam penerapan KPJM menjadi salah satu temuan penelitian ini. Kapasitas estimasi kerap ditemui dalam literatur sebagai kapasitas yang penting, namun kapasitas estimasi dimaksud belum terelaborasi. Di masa yang akan datang perlu dielaborasi mengenai kapasitas spesifik terkait KPJM yakni mengenai kompetensi, pengetahuan dan keterampilan yang dibutuhkan oleh kementerian keuangan dan kementerian teknis dalam meimplementasikan KPJM.

c. Koordinasi

Koordinasi antar area dan antara tingkatan pemerintahan juga dianggap sebagai faktor penentu kesuksesan KPJM di negara-negara Amerika Latin (Filc & Scarcastini, 2010), negara-negara di Afrika (Houerou & Taliercio (2002) termasuk negara-negara di Eropa (Sherwood, 2015).

Sebagai contoh, kasus kegagalan Rumania dalam mengadopsi dan mengimplementasikan tahapan-tahapan KPJM disebabkan oleh berbagai

kelemahan koordinasi institusi manajemen yang terlibat dalam mengelola kebijakan fiskal (Tita et al 2014). Isu koordinasi diperburuk dengan organisasi yang tidak berfungsi optimal dan minimnya dukungan administratif di bidang perpajakan. Rumania memiliki isu koordinasi dengan institusi perpajakan sehingga sangat sulit bagi pemerintah dalam memprediksikan kondisi makroekonomi. Isu koordinasi di Rumania juga terkait tidak adanya dukungan legislatif, yaitu kegagalan memproyeksi anggaran secara akurat, tanpa regulasi fiskal dan penganggaran yang akan memperkokoh sistem perpajakan nasional. Minimnya koordinasi dengan parlemen sehingga menciptakan ketidakstabilan politik dan meniadakan kesinambungan kebijakan fiskal.

Isu koordinasi lainnya ditemui di negara-negara Uni Eropa. Implementasi KPJM di negara-negara Eropa beragam, yang ditandai dengan berfluktuasinya koordinasi dalam bentuk komitmen politik. Idealnya, keterlibatan aktif parlemen memberikan bobot tersendiri pada rencana yang ditetapkan dalam KPJM melalui penekanan pada undang-undang dimana memberikan penekanan khusus pada pembuat kebijakan untuk mematuhi batasan dan target yang telah disepakati (Sherwood. 2015)

Tidak efektifnya implementasi KPJM juga dibuktikan dengan kelemahan koordinasi di negara-negara Afrika. Keberadaan koordinasi dalam penetapan KPJM pada kementerian yang ditargetkan berbeda pada setiap negara. Sebagian mekanisme koordinasi antar lembaga pemerintah hanya diberlakukan pada beberapa sub sektor namun belum menyeluruh. Akibat lemahnya koordinasi ini, implementasi KPJM juga tidak seragam sesuai dengan kebijakan fiskal yang diarahkan oleh European Commission baik dari sisi formak maupun materiil (Sherwood, 2015)

Menurut Holmes & Evans (2003), dari delapan negara di Afrika yang mengimplementasikan KPJM, kondisi tingkat kematangannya dibagi menjadi tiga yaitu: (1) matang (2) berkembang dan (3) maju. Hal yang membedakan antar ketiga kategori itu yaitu koordinasi untuk mengintegrasikan berbagai tahapan penganggaran, perhatian terhadap kestabilan fiskal, kondisi politik, dan komitmen lembaga pemerintah yang belum optimal.

Houerou & Taliercio (2002) mengungkapkan hasil penelitiannya terhadap implementasi KPJM di 13 Negara-negara Afrika bahwa implementasi KPJM yang didukung oleh koordinasi yang baik antara pemerintah dan parlemen yaitu hanya 4 negara. Kondisi ini menyebabkan pengembangan implementasi KPJM pada level tingkat tinggi pemerintahan kurang mendapatkan kesempatan untuk perubahan ke arah perbaikan. Dalam

beberapa kasus, Kementerian Keuangan menghasilkan dokumen KPJM yang tidak dimintakan persetujuan kepada parlemen sehingga KPJM tersebut hanya terbatas pada dokumen teknis penganggaran dan bukan dokumen yang mendeskripsikan suatu kerangka pengeluaran jangka menengah dengan target dan batasan-batasan yang disepakati.

Signifikansi koordinasi sesungguhnya bukan hanya ditemui dalam implementasi KPJM dan elemen reformasi penganggaran lainnya, namun juga dalam konteks reformasi manajemen secara umum (Lundin, 2017). Menurut Lundin (2017) dalam melakukan koordinasi terdapat dua hal yang harus diperhatikan yaitu: (1) mekanisme koordinasi formal dan (2) praktik-praktik yang memengaruhi koordinasi. Mekanisme koordinasi formal dan praktik-praktik yang memengaruhi koordinasi dibedakan ke dalam tiga kondisi yaitu: (1) mekanisme dan praktik koordinasi yang dibangun untuk seluruh elemen pemerintahan, (2) mekanisme dan praktik kerja sama antar lembaga baik bilateral maupun multilateral, dan (3) mekanisme dan praktik koordinasi dengan pemerintah di daerah.

Kesimpulan penelitian ini adalah literatur kerap hanya menyoroiti bahwa koordinasi menjadi permasalahan dalam implementasi KPJM, namun tidak secara spesifik memberikan panduan bagaimana memperbaiki hal dimaksud dan strategi koordinasi yang perlu ditempuh dalam menerapkan KPJM. Implikasinya adalah bahwa di masa yang akan datang, studi mengenai KPJM tidak terbatas pada desain dan implementasi secara umum, namun perlu diarahkan pada strategi dan upaya melakukan koordinasi efektif dalam implementasi KPJM.

d. Kualitas Estimasi Proyeksi

Berbagai literatur yang diteliti dalam penelitian ini mengarah pada satu kesimpulan terkait pentingnya kualitas estimasi proyeksi target pendapatan dan belanja dalam mengimplementasikan KPJM. Tidak memadainya kapasitas institusi mengakibatkan tidak optimalnya kualitas estimasi proyeksi yang diperlukan dalam implementasi KPJM yang sukses ditemukan di berbagai hasil penelitian (antara lain Filc & Scarcastini, 2010; Ljungman, 2007). *Overestimation* atau *underestimation* mengakibatkan permasalahan dalam anggaran tahunan seperti munculnya berbagai diskresi yang menghambat kredibilitas anggaran tahunan. Isu kualitas peramalan yang kredibel hampir ditemui di semua negara seperti di Amerika Latin dan Swedia.

Alasan pentingnya estimasi yang realistis dan akurat untuk pendapatan dan belanja adalah dalam rangka memastikan batasan sumber daya

kredibel, dan pendekatan konservatif perlu menjadi pertimbangan (Holmes & Evans, 2003).

Dari ulasan literatur di atas, penelitian ini mengindikasikan bahwa kapasitas kerap dianggap sebagai '*culprit*' atas permasalahan dalam penerapan KPJM. Namun demikian, literatur tidak secara spesifik mengidentifikasi kapasitas yang seperti apa yang dibutuhkan secara khusus untuk membantu keberhasilan penerapan KPJM. Penulis berargumen bahwa terdapat indikasi kapasitas terkait *costing* menjadi penting. Dengan terbatasnya literatur yang membahas mengenai teknik *costing* atau pembiayaan, maka penelitian ini menyimpulkan bahwa kajian terkait teknik *costing* belum memadai.

Penelitian ini mendukung hasil kajian tentang *costing* yang dilakukan oleh Francesco & Barosso (2015). Mereka berargumen bahwa teknik relevan yang dibutuhkan adalah terkait analisis biaya yang mampu mengidentifikasi dan menentukan program dan perkiraan biaya program. Namun demikian, literatur tidak memadai dalam memberikan panduan bagaimana melakukan '*bottom-up costing*' dimaksud (Francesco & Barosso, 2015). Kajian di masa yang akan datang diharapkan dapat memberikan masukan bukan hanya sebatas apa atau 'what' yang mengakibatkan implementasi KPJM terhambat, namun juga memberikan paradigma baru mengenai bagaimana atau 'how' hal itu disolusikan. Hal ini dapat dilakukan dengan memberikan perhatian terhadap topik *costing* dalam penelitian terkait KPJM.

Temuan penelitian ini juga menyajikan informasi bahwa diskursus KPJM saat ini didominasi oleh implementasi KPJM dengan relevansinya terhadap konsep manajemen keuangan pemerintah, kebijakan fiskal, dan makroekonomi serta faktor-faktor kesuksesan implementasi KPJM. Agenda riset selanjutnya adalah pengembangan studi yang diarahkan pada pengembangan paradigma baru KPJM.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

- a. Hasil temuan empiris kajian ini menemukan konsepsi dan praktik terkini KPJM. Teori dan konsep KPJM didiskusikan berdasarkan cakupan studi KPJM, konsepsi KPJM dan metodologi asesmen dan kajian KPJM. Sedangkan hasil temuan mengenai praktik KPJM diulas berdasarkan pemicu diimplementasikannya KPJM, variasi dalam implementasi KPJM dan faktor penentu kesuksesan KPJM.
- b. Penelitian ini menyajikan bukti mengenai kesenjangan (*gap*) dalam literatur, yakni:

- 1) Studi KPJM banyak dilakukan oleh organisasi seperti World Bank, IMF dan OECD. Studi World Bank khususnya banyak memengaruhi studi KPJM selanjutnya. Studi yang dilakukan organisasi lain seperti pemerintah, NGO dan universitas masih terbatas.
 - 2) KPJM telah banyak diterapkan bukan hanya di negara-negara maju namun juga di negara berkembang. Namun penelitian ini menemukan bahwa diskursus KPJM di Indonesia dan negara berkembang di Asia Tenggara relatif terbatas.
 - 3) Sejak mulai berkembangnya penerapan KPJM di berbagai negara di tahun 1990-an, tidak terdapat perkembangan paradigma baru terkait KPJM, terbukti ulasan konsep KPJM yang tidak banyak berkembang. Disamping itu, diskusi mengenai aspek *costing* dalam KPJM masih terbatas.
 - 4) Kajian KPJM masih banyak menggunakan metodologi penelitian kualitatif, sedangkan penelitian kuantitatif masih terbatas termasuk metode campuran (*mixed-method*).
- c. Mengikuti arah dari hasil penelitian ini, rekomendasi atas agenda penelitian di masa yang akan datang adalah :
- 1) Pengembangan kajian yang menggunakan metodologi kuantitatif dan *mixed methodology*.
 - 2) Perluasan fokus geografis kajian implementasi KPJM di wilayah Asia dan Timur Tengah, khususnya Asia Tenggara termasuk di dalamnya Indonesia.
 - 3) Penguatan penyelenggaraan penelitian oleh lembaga-lembaga pemerintah maupun NGO termasuk universitas perlu didorong untuk melakukan penelitian-penelitian serupa.
 - 4) Perluasan substansi studi KPJM pada level operasional sesuai dengan periode implementasi.
 - 5) Pengembangan substansi kebutuhan akan KPJM selain kebutuhan makroekonomi, keuangan, dan penganggaran.
 - 6) Perluasan studi penelitian di negara-negara yang baru menerapkan KPJM

sehingga bisa mengambil berbagai *lesson learned* dari kegagalan implementasi KPJM dan sekaligus menjadi menjadi *early warning system*.

- 7) Penajaman studi KPJM yang menguraikan mengenai teknis pembiayaan atau *costing* untuk mendukung implementasi KPJM.
- 8) Pembahasan substansi lebih mendalam yang diarahkan pada model KPJM yang sesuai pada konteks tertentu dan konteks politik dan administratif yang mendorong efektivitas implementasi KPJM.
- 9) Penajaman studi implementasi KPJM yang diarahkan pada upaya penguatan komitmen, panduan melakukan koordinasi efektif dalam implementasi KPJM, strategi kapasitas yang mendukung akurasi estimasi proyeksi KPJM.

6. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif berupa sintesis dan analisis atas data sekunder yakni literatur akademik mengenai KPJM. Reviu atas literatur memiliki orisinalitas yang relatif rendah dibandingkan penelitian tradisional yang menggunakan sumber data yang lebih luas berupa data primer. Disamping itu, reviu atas literatur dilakukan atas 30 jurnal ilmiah dan dokumen akademik, dan di masa yang akan datang riset ini dapat diperluas ke unit analisis yang lebih banyak.

Namun demikian, penelitian memiliki implikasi yang cukup signifikan. Pertama, penelitian ini menyediakan nilai tambah yang menyediakan ringkasan terstruktur mengenai KPJM, termasuk ulasan dan evaluasi KPJM di berbagai negara. Kedua, implikasi praktis penelitian ini adalah hasil evaluasi KPJM yang menemukan *key success factor* perlu menjadi perhatian bagi kesinambungan implementasi KPJM di Indonesia. Faktor penentu kesuksesan dimaksud antara lain adalah kuatnya komitmen politik, kapasitas yang memadai yang memberdayakan implementer KPJM dalam melakukan estimasi proyeksi target pendapatan dan belanja serta pentingnya mendorong terjadinya koordinasi dalam penerapan KPJM.

Kedua, penelitian ini memberikan landasan bagi agenda riset di masa yang akan datang. Melalui identifikasi atas gap yang ada dalam literatur, penelitian ini membantu peneliti untuk melakukan penelitian selanjutnya (*expanding research*) mengenai KPJM.

REFERENSI

- Allen, R., & Tommasi, D. (2010). *Managing public expenditure: A reference book for transition countries*. OECD: Paris.
- Allen, R., Chaponda, T., Fisher, L., & Ray, R. (2017). *Medium-term budget frameworks in selected sub-Saharan African countries*. IMF Working Paper, WP/17/203.
- Blöndal, J.R. (2009). Budgeting in Indonesia, *OECD Journal on Budgeting*, 2009(2), 1-31.
- Blöndal, J. R. (2006). Budgeting in Singapore, *OECD Journal on Budgeting*, 6(1), 45-86.
- Blöndal, J. R. (2003). Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends. *OECD Journal on Budgeting*, 2(4), 7-25.
- Blöndal, J.R., Bergvall, D., Hawskesworth, I., Deighton-Smith, R. (2008), Budgeting in Australia, *OECD Journal on Budgeting*, 8(2), 1-63.
- Bryman, A. (2008). *Social research method*. Italy: Oxford University Press.
- Choi, L.T., (2014). The strength and weaknesses of research methodology: Comparison and complimentary between qualitative and quantitative approaches. *Journal of Humanities and Social Sciences*, 19(4), 99-104.
- Creswell, J. W. (2014), *Research design: Qualitative, quantitative and mixed method approach* (fourth-edition). Sage Publication: California.
- De Graaf, G & Huberts, L.W.J.C. (2008). Potraying the nature of corruption using an explorative case study design. *Public Adminisration Review*, July/August
- Direktorat Jenderal Anggaran (DJA). (2016). *Tahun 2016, DJA Lakukan Penyempurnaan KPJM Cukup Signifikan*, diakses pada <http://www.anggaran.kemenkeu.go.id/dja/def-konten-view.asp?id=1221> pada tanggal 21 Agustus 2019.
- European Commission. (2007). *Public Finances in EMU 2007*. Belgium: European Commission.
- Filc, G., & Scartascini, C. (2010), Is Latin America on the right track?: An analysis of medium-term frameworkors and the budget process. *IDB Working Paper Series*, No. IDB-WP-160.
- Francesco, M. D. & Barosso, R. (2015), Review of international practices for determining medium-term resource needs of spending agencies. *Policy Research Paper*, World Bank.
- Holmes, M., & Evans, A. (2003), *A review of experience in implementing medium term expenditure frameworks in PRSP context: synthesis of eight country studies*. United Kingdom: Department for International Development (DFID),
- Harris, J., Hughes, R., Ljungman, G., Sateriale, C. (2013). *Medium-term budget frameworks in advanced economies: Objectives, design and performance*. In. M. Cangiano, T. Curristine and M. Lazare, eds. *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Washington D.C: IMF, 137-173.
- Houerou, P., Taliercio, R. (2002). *Medium term expenditure network: From concept to practice preliminary lesson from Africa*. The World Bank.
- International Monetary Fund (IMF). (2007). *Manual on Fiscal Transparency*.
- International Monetary Fund (IMF). (1999). *Manual on Fiscal Transparency*.
- Jena, P. R. (2018). Adopting MTEF through fiscal rules: Experiences of multi-year budget planning in India, *International Journal on Governmental Financial Management*, XVIII (2), 2018.
- Jena, P.R. (2017). Indian Variant of MTEF: The scope and opportunities to develop an effective budget planning process, *National Institute of Public Finance and Policy (NIPFP) working paper series*, Working paper No. 185.
- Lan, Nguyen T N. (2012). *The application of medium-term framework for budgeting in Sonla province Vietnam*, University of Tampere.
- Lundin, N. (2017). *Transforming Sweden: Agenda 2030 from perspective of the governance and implementation*, dalam *Improving Public Sector Performance through Innovation and Inter-Agency Coordination*. Word Bank Group.
- Ljungman, Gösta. (2007). The medium-term fiscal framework in Sweden, *OECD Journal on Budgeting*, 6(3), 1-17.
- OECD. (2012). *International Database of Budget Practices and Procedures*.
- Okpala, K.E. (2014). Medium term expenditure framework and budget effectiveness in Nigeria. *International Journal of Innovation and Scientific Research*, 4 (1), 26-32.
- Oxford Policy Management. (2000). *OPM Review: Supporting Strategies for Economic and Social Reform*, Paper 2.
- Paré, G.,, Kitsiou, S., (2016). Methods for literatature reviews. dalam *Handbook of e health evaluation: An evidence-based approach*. edited by Francis Lau and Craig Kuziemsky. Canada: University of Victoria
- Pestana, L.D.M., (2014). *Improving fiscal management in Brazil: Introducing the medium-term expenditure framework (MTEF)*. The George Washington University, The Institute of Brazilian Issues. School of Business and Public Management.

- Rowe, F. (2014). What literature review is not: diversity, boundaries and recommendations?. *European Journal of Information System*, 23, 241-255.
- Van Wee, B., Banister, D., How to write a literature review paper. *Transport Reviews*, 36(2), 278-288.
- Schwarz A., Menta M., Johnson, N., and Chin, W. (2006). Understanding frameworks and reviews: a commentary to assist us in moving our field forward by analyzing our past. *Database*, 38(3), 29-50.
- Sherwood, M. (2015). Medium term budgetary frameworks in the EU member states. *European Economy Discussion Paper* 021. Luxembourg: European Commission.
- Schiavo-Campo, S. (2009). Potemkin villages: The medium-term expenditure framework in developing countries. *Public Budgeting and Finance*, 29(2): 1-26.
- Schiavo-Campo, S. (2007). *Toward a medium term expenditure framework*. slide presentation. Diakses 18 Agustus 2019 pada <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/MTEFsSchiavoCampo.pdf>
- Tita, C., Otetea, A., Banu, I. (2014). The importance of a medium term budgetary framework in enhancing the sustainability of public finance in Romania. *Procedia Economics and Finance*, 16, 270-274.
- World Bank. (2013). *Beyond the annual budget: Global experiences with medium term expenditure framework*. Washington. D.C: The World Bank.
- World Bank. (2016). *Toward next-generation performance budgeting: Lessons from experience of seven reforming Countries*. Washington D.C: The World Bank.
- World Bank. (2016). *Public expenditure financial analysis (PEFA)*. Fiscal and Expenditure Management Program, Sub Program 1.
- World Bank. (2018). *Budgeting for performance in Malaysia: A review of the design, Implementation, and application of Malaysia's outcome-based budgeting*. Knowledge and Research Report.
- World Bank. (1998). *Public Expenditure Management Handbook*. Washington D.C: The World Bank.
- Yimer, M. (2015). Medium term expenditure and budgetary practices in Ethiopia. *Academic Research Journal*, 3(4)23-28.