



Australia Indonesia Partnership
Kemitraan Australia Indonesia



PERENCANAAN PENGELUARAN DAN PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA (PBK) PADA DIREKTORAT JENDERAL BINA MARGA



INDONESIA INFRASTRUCTURE INITIATIVE

INDONESIA INFRASTRUCTURE INITIATIVE

Dokumen ini diterbitkan oleh Indonesia Infrastructure Initiative (IndII), sebuah proyek yang didanai Pemerintah Australia yang bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi di Indonesia melalui peningkatan relevansi, kualitas dan jumlah investasi di bidang infrastruktur.

Pandangan-pandangan yang diungkapkan dalam laporan ini tidak selalu mencerminkan pandangan dari Kemitraan Australia Indonesia atau Pemerintah Australia. Untuk pertanyaan atau komentar dapat ditujukan kepada Direktur IndII, tel. +62 (21) 230-6063, fax +62 (21) 3190-2994. Website: www.indii.co.id.

UCAPAN TERIMA KASIH

Laporan ini disusun oleh William D. O. Paterson dan Gandhi Harahap yang dilibatkan melalui Indonesia Infrastructure Initiative (IndII), sebagai bagian dari bantuan IndII untuk Penerapan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah dan Penganggaran Berbasis Kinerja pada Direktorat Jendral Bina Marga, Kementerian Pekerjaan Umum, yang didanai oleh Pemerintah Australia (AusAID).

Dukungan yang telah diberikan oleh SMEC/IndII dan Direktorat Jenderal Bina Marga, Kementerian Pekerjaan Umum sangat berharga. Setiap kesalahan tentang data atau penafsiran adalah semata-mata berasal dari penulis.

William D. O. Paterson dan Gandhi Harahap
Jakarta, Maret 2010

© IndII 2010

Semua kekayaan intelektual asli yang terkandung dalam dokumen ini adalah milik Indonesia Infrastructure Initiative (IndII). Laporan ini dapat digunakan secara bebas tanpa memerlukan izin oleh konsultan dan mitra-mitra IndII dalam mempersiapkan dokumen, merencanakan dan mendesain laporan, dan dapat juga digunakan secara bebas oleh lembaga-lembaga atau organisasi lain, dengan menyebutkan sumbernya.

Setiap upaya telah dilakukan untuk memastikan bahwa dokumen-dokumen yang direferensikan di dalam publikasi ini telah dicantumkan dengan benar. Namun, IndII akan menerima setiap saran untuk perbaikan yang diperlukan, atau tentang sumber dokumen dan / atau data terkini.

DAFTAR ISI

RINGKASAN EKSEKUTIF	1
BAB 1: PENDAHULUAN.....	1
1.1. Konteks	1
1.2. Ruang Lingkup Kajian	1
BAB 2: PRINSIP & METODOLOGI	3
2.1. Reformasi Perencanaan & Penganggaran di Indonesia	3
2.1.1. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah	3
2.1.2. Penganggaran Berbasis Kinerja dan Anggaran Terpadu.....	4
2.2. Pengalaman Internasional.....	4
2.3. Pedoman Indonesia untuk KPJM	7
2.4. Pedoman Indonesia untuk PBK	8
BAB 3: PENERAPAN KBJM & PBK DALAM PROGRAM BM.....	14
3.1. Pandangan Umum Sektor Jalan & Kecenderungan	14
3.2. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP).....	15
3.3. Konsep Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2010-2014 (RPJM & RENSTRA)	16
3.3.1. Tinjauan Program BM 2005-2009	16
3.3.2. Jaringan Jalan Bebas Hambatan	20
3.3.3. Tinjauan atas Konsep Program 2010	23
3.4. Tinjauan atas RENSTRA & Program RPJM2 2010-2014	26
3.4.1. Prioritisasi untuk Batasan Fiskal Alternatif	32
3.5. Penerapan KPJM dalam Siklus Program BM	33
3.6. Struktur Penganggaran Berbasis Kinerja untuk program BM.....	35
3.6.1. Tingkatan Lembaga Eselon 1.....	36
3.6.2. Tingkatan Unit Kerja Eselon 2	40
BAB 4. PELUANG UNTUK MENINGKATKAN KINERJA PROGRAM	43
4.1. Identifikasi pilihan kebijakan dalam Pendekatan Anggaran Jangka Menengah.....	43
4.2. Kinerja Perjalanan Lintas-Regional	43
4.3. Meningkatkan Nilai-atas-Uang	46
4.4. Meningkatkan Penyelesaian Program Kerja	48
4.5. Dukungan Program Jalan Lokal.....	52
BAB 5. BIDANG PERBANTUAN YANG POTENSIAL	54
5.1. Status dan Implikasi dari Penerapan KPJM & PBK	54
5.2. Peningkatan Kapasitas untuk Penerapan PBK Jangka Menengah.....	54

5.3. Pengembangan Program 2011-2014	56
5.4. Perkuatan Kelembagaan	58
5.4.1. Reformasi Organisasi Pelaksanaan untuk Memperbaiki Penyelesaian Program..	58
5.4.2. Organisasi untuk Penyelesaian Program Jalan Bebas Hambatan.....	59
5.4.3. Pengembangan Lingkup Pengkajian Alat Pemrograman Proyek di Tingkat Aset..	59
5.4.4. Merancang Bantuan Teknis Berkelanjutan untuk Instansi Penyelenggara Jalan Lokal	60
BAB 6. KESIMPULAN & REKOMENDASI	61
6.1. Kesimpulan	61
6.1.1. Implikasi dari Pendekatan KPJM dan PBK untuk Ditjen Bina Marga dan Sektor Jalan.....	61
6.1.2. Evaluasi Kinerja Sektor Terkini	63
6.2. Rekomendasi	65
6.3. Dukungan Teknis Potensial	71
LAMPIRAN A: STRUKTUR PROGRAM BERBASIS KINERJA UNTUK DITJEN BINA MARGA (BM)	73
LAMPIRAN B: RINGKASAN CONTOH KEPUSTAKAAN MENGENAI PENGALAMAN KPJM DAN PBK	79
LAMPIRAN C: PENGALAMAN KPJM DALAM SEKTOR JALAN DI AFRIKA SELATAN	81
LAMPIRAN D: RENSTRA DIREKTORAT JENDERAL BINA MARGA 2010-14	86

Daftar Tabel

Tabel 1.	Pembelajaran dari Pengalaman Internasional dengan KPJM.....	5
Tabel 2.	Penganggaran Berbasis Kinerja – Ringkasan Konsep & Ketentuan	10
Tabel 3.	Penganggaran Berbasis Kinerja – Struktur Program dan Indikator Kerja	11
Tabel 4.	Panjang Jalan Menurut Status pada tahun 2004-2009.....	14
Tabel 5.	Ringkasan Program Kerja dan Anggaran 2005-2009	17
Tabel 6.	Rencana dan Realisasi Pengembangan Jaringan Jalan Bebas Hambatan (Jalan Tol).....	21
Tabel 7.	Konsep Program BM & Biaya Terkait.....	24
Tabel 8.	Misi & Strategi Kementerian Pekerjaan Umum 2010-2014	26
Tabel 9.	Rancangan Misi dan Strategi BM tahun 2010-14	27
Tabel 10.	Perbandingan RENSTRA 2010-2014 dengan RENSTRA 2005-2009	28
Tabel 11.	Struktur Program Berbasis Kinerja (Eselon 1) – BM	39
Tabel 12.	Presentasi Anggaran Tahun-Jamak Berdasarkan Keluaran & Indikator Keluaran.....	42
Tabel 13.	Ringkasan dari Usulan Struktur Program/Kegiatan Berbasis Kinerja dari BM pada Tingkat Eselon 1 dan 2	67
Tabel 14.	Ringkasan dari Tugas Bantuan Teknis Potensial pada KPJM-PBK untuk BM.....	71
Tabel A.1:	Struktur Program Berbasis Kinerja (Eselon 1) – Direktorat Jenderal Bina Marga	73
Tabel A.2:	Struktur Program Berbasis Kinerja (Eselon 2) – Bina Perencanaan dan Pemrograman (Bipran)	74
Tabel A.3:	Struktur Program Berbasis Kinerja (Eselon 2) – Bina Teknis (Bintek).....	75
Tabel A.4:	Struktur Program Berbasis Kinerja (Eselon 2) – Direktorat Pelaksanaan Daerah Wilayah dan Balai.....	76
Tabel A.5:	Struktur Program Berbasis Kinerja (Eselon 2): Dit Jalan Bebas Hambatan dan Jalan Metropolitan (Binkot)	77
Tabel A.6:	Struktur Program Berbasis Kinerja (Eselon 1b) - - Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT)	78
Tabel D.1:	RENSTRA Bina Marga 2010-14 Sasaran Anggaran Lima Tahun Rp. 148 trilyun	86
Tabel D.2:	RENSTRA Bina Marga 2010-14 – Kegiatan Detail	87
Tabel D.3:	RENSTRA Bina Marga 2010-14 – Tingkat Biaya dan Output Rata-Rata Kegiatan.....	88

Daftar Gambar

Gambar 1. Proses Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah – Periode Pertama dari Penerapan oleh Pemerintahan Indonesia	8
Gambar 2. Indikator Struktur Kinerja untuk Penganggaran Berbasis Kinerja di Indonesia.....	9
Gambar 3. RPJM1 2005-2009 Kegiatan Program & Sumberdaya yang Digunakan	18
Gambar 4. Efektifitas Program dalam Perubahan Kondisi berdasarkan Propinsi, 2005-2008	18
Gambar 5. Efektivitas Program dalam Kondisi Sebelum/Setelah berdasarkan Propinsi, 2005-2008 ..	19
Gambar 6. Efektivitas Program dalam Kondisi berdasarkan Kelompok Pulau, 2005-2008	19
Gambar 7. Pengembangan Jalan Bebas Hambatan: Realisasi dan Rencana sampai 2025	22
Gambar 8. Pendanaan PPI untuk Infrastruktur Besar 2009-2011.....	23
Gambar 9. Kebutuhan Pendanaan Jalan Raya untuk 2010-2024.....	23
Gambar 10. Analisis Program BM, Konsep 2010	25
Gambar 11: Alokasi Anggaran dan Output dalam RENSTRA BM 2010-14	30
Gambar 12. Skenario Fiskal dalam Proposal Ditjen Bina Marga 2010	33
Gambar 13. Siklus Program untuk Sektor Jalan disesuaikan dengan Pendekatan KPJM.....	34
Gambar 14. Koridor Lintas-Wilayah untuk Jalan Bebas Hambatan dan Jalan Lintas Utama di Wilayah Barat.....	45
Gambar 15. Untung-rugi Kecepatan Perjalanan dan Kapasitas Lalu Lintas antara Rute Paralel dan Jalan Bebas Hambatan	45
Gambar 16. Dampak dari Peningkatan Standar Model Biaya Hidup Tahunan.....	46
Gambar 17. Definisi Umur Sejarah dari Riwayat Kerja dalam Diagram Segmen Jalan	47
Gambar 18. Garis Waktu Siklus Proyek dan Usulan Tahapan Kinerja.....	49
Gambar 19. Organisasi BM & Struktur Akuntabilitas untuk Penyelesaian Program	52

DAFTAR SINGKATAN

AusAID	<i>Australian Agency for International Development</i>
BPJT	Badan Pengatur Jalan Tol
BM	Ditjen Bina Marga
GOI	Pemerintah Indonesia
IndII	Prakarsa Infrastruktur Indonesia
Lakip	Laporan Akuntabilitas dan Indikator Kinerja
MOF	Kementerian Keuangan
MOT	Kementerian Perhubungan
MPW	Kementerian Pekerjaan Umum
MTEF	Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
PBB	<i>Performance-based budgeting</i> (Penganggaran Berbasis Kinerja)
RENSTRA	Rencana Strategis
RPJM	Rencana Pembangunan Jangka Menengah
RPJP	Rencana Pembangunan Jangka Panjang
SiPP	Sistem Informasi Pemantauan Proyek dari Satker ke Dirjen

RINGKASAN EKSEKUTIF

REFORMASI PENGANGGARAN UNTUK SEKTOR JALAN

Sebagai bagian penting dari reformasi perencanaan dan anggaran, Pemerintah Indonesia (RI) menerapkan Penganggaran Berbasis Kinerja tahun jamak (PBK) dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) pada periode 2010-14 di bawah panduan yang diterbitkan oleh Kementerian Keuangan dan Bappenas pada tahun 2009. Studi ini memberikan dukungan kepada Direktorat Jenderal Bina Marga (BM), Kementerian Pekerjaan Umum untuk persiapan prosedur baru yang harus dilaksanakan selama 2010 dan untuk menghasilkan program dan anggaran bergulir untuk 3 tahun pertama periode 2011-13. Karena inisiatif ini sejalan dengan strategi pemerintah untuk Reformasi Birokrasi, studi ini juga mengidentifikasi sejumlah aspek yang potensial untuk meningkatkan kinerja BM di sektor jalan yang akan tercermin dalam struktur dan evaluasi anggaran berbasis kinerja.

Menempatkan penganggaran secara bergulir tiga tahunan di bawah KPJM dimaksudkan untuk meningkatkan prediktabilitas alokasi dana untuk sektor jalan, meningkatkan kontinuitas pendanaan terutama untuk belanja modal tahun jamak, dan menitikberatkan diskusi penganggaran kepada efektivitas kebijakan saat ini dan manfaat yang akan timbul dari adanya perubahan kebijakan. Tiga elemen kunci dari proses ini adalah pembuatan kebijakan yang strategis, penganggaran portofolio dan sistem untuk mengelola biaya yang sedang berjalan. Aplikasi Pemerintah meliputi tinjauan tahunan di kuartal pertama dan tinjauan tengah semester pada kuartal terakhir, dan aplikasi ini juga memerlukan identifikasi 'prioritas kebijakan' yang akan dipertimbangkan untuk alokasi sumber daya tambahan dalam tinjauan fiskal nasional.

Dimasukkannya PBK ditujukan untuk meningkatkan konsistensi antara perencanaan dan pencapaian keluaran dan hasil, dan juga meningkatkan efektivitas dan efisiensi pengeluaran sektor. Sampai saat ini belum ada hubungan formal antara tujuan rencana jangka panjang atau jangka menengah dan sumber dana yang diperlukan untuk mencapainya. PBK didefinisikan sebagai sebuah struktur baru berbasis kinerja untuk akuntabilitas program kerja dan anggaran dan menjadi dasar evaluasi kinerja sebuah unit kerja. Ini menentukan hubungan jelas antara kegiatan dan unit organisasi tertentu, memberikan tanggung jawab kepada manajer untuk mengontrol pelaksanaan, menjadikan manajer bertanggung jawab penuh untuk pencapaian output unit dan hasil, dan menciptakan hubungan yang jelas antara tujuan kebijakan dari pusat (*top-down*) dengan alokasi sumber daya untuk kebutuhan perencanaan dan pelaksanaan yang kredibel dari daerah (*bottom-up*) dan penyelesaian pekerjaan secara efisien.

Pengalaman internasional dengan KPJM dan PBK telah menunjukkan bahwa perbaikan yang signifikan terhadap efisiensi dan efektivitas belanja publik dapat dicapai bila prinsip-prinsip ini diterapkan di semua lini untuk semua pengeluaran publik baik untuk umum maupun khusus untuk sektor tertentu. Syarat utama agar transisi ke KPJM sukses meliputi komitmen politik baik dari kementerian umum maupun teknis, menjadikan proses yang sederhana dan seragam di seluruh sektor, dan membuatnya menjadi satu-satunya pedoman untuk alokasi sumber daya nasional. Pendekatan nasional secara umum sudah konsisten dengan praktik ini. Dari banyak pelajaran yang dapat diambil, enam diantaranya secara khusus relevan dengan sektor infrastruktur jalan, yaitu:

- (a) ***Komprehensif dengan memasukkan semua sumber-sumber anggaran yang tersedia untuk sektor ini:*** Kebijakan dan proses alokasi sumber daya harus mencakup semua sistem jalan publik, infrastruktur dan operasionalisasinya, dan semua sumber daya pendanaan (nasional, daerah dan swasta). Untuk sektor jalan, kebijakan dan kinerja untuk penyediaan infrastruktur

jalan (dibawah Kementerian Pekerjaan Umum) perlu dikaitkan dengan regulasi dan manajemen lalu lintas jalan (dibawah Kementerian Perhubungan).

- (b) ***Pengembangan mekanisme untuk partisipasi stakeholder yang efektif.*** Hal ini harus mencakup himpunan dari tinjauan dari sisi profesional, teknis dan sosial selain lembaga sub-sektor bersangkutan, misalnya, pada tingkat sektor infrastruktur, yang memiliki kompetensi untuk mengevaluasi kelayakan dan prioritas program berdasarkan kebijakan yang ada, dan kajian lintas-sektoral di tingkat menteri untuk menilai prioritas bagi perlunya sebuah perubahan kebijakan dan alokasi sumber daya.
- (c) ***Meningkatkan transparansi dalam proses baik pada tingkatan politis maupun manajerial sebagai unsur penting untuk mencapai akuntabilitas yang efektif.*** Meningkatkan akses publik terhadap informasi tentang program dan kinerja sektor, termasuk kelayakan dari program yang diusulkan dan pengeluaran, mekanisme review yang netral (tidak memihak) untuk konsultasi stakeholder yang efektif, dipastikan akan bisa meningkatkan akuntabilitas kinerja.
- (d) ***Mengidentifikasi kegiatan sektor secara detail untuk evaluasi alokasi sumber daya dan kinerja yang memadai, dalam hal keluaran dan hasil, sampai tingkat unit kerja eselon 2.*** Definisi sub-kegiatan dan kegiatan yang memberikan indikasi yang jelas output yang diharapkan pada tingkat unit kerja, akan meningkatkan kejelasan anggaran dan manajemen kinerja.
- (e) ***Meningkatkan perhatian kepada efisiensi dan efektivitas pengeluaran sektor.*** Untuk efektivitas, indikator kinerja akan membantu dalam hal evaluasi prioritas dan seleksi proyek dan nilai uang yang diperoleh dalam mencapai kinerja yang diharapkan. Untuk efisiensi, indikator harus dapat mengevaluasi biaya penyelesaian pekerjaan dan waktu penyelesaian pekerjaan sebagai tolok ukur kinerja dalam penggunaan anggaran.
- (f) ***Mengembangkan dan mempertahankan pengawasan yang efektif dari proses KPJM-PBK.*** Pengawasan di tingkat nasional harus mampu mengevaluasi hasil dan kinerja BM atas rencana dan program, perbandingan antara biaya dan waktu penyelesaian dengan standar internasional, dan menilai perbaikan nyata dari hasil sektor. Di tingkat kementerian, pengawasan dilakukan oleh Kementerian Pekerjaan Umum. BM dan manajer harus lebih berfokus pada kualitas dan usia pakai dari pekerjaan yang diselesaikan, dan pada biaya dan waktu yang dipakai untuk penyelesaian pekerjaan.

EVALUASI KINERJA SEKTOR TERKINI

Rencana jangka panjang dan jangka menengah saat ini untuk infrastruktur pekerjaan umum bertujuan untuk mengatasi kesenjangan dalam kepadatan jalan antara wilayah barat padat penduduk dan daerah terpencil di wilayah timur dan utara, kondisi yang jaringan jalan daerah yang buruk dibandingkan dengan jaringan nasional, kebutuhan untuk menemukan strategi perawatan optimal, kontrol yang lemah atas kelebihan muatan truk dan kurangnya indikator atau ukuran kinerja dalam hal efisiensi dan efektifitas. Kajian ini mencatat bahwa perencanaan yang ada kurang memiliki

strategi pada pengembangan kapasitas dan standar dari sistem jalan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan sosial nasional, dan masih sedikitnya keterkaitan antara sasaran pembangunan ekonomi nasional yang ditetapkan dan implikasinya dalam permintaan lalu lintas peningkatan.

BM terus menunjukkan kinerja yang tinggi dalam pelaksanaan anggaran dan output, tetapi sejumlah isu tentang kualitas menyiratkan bahwa terdapat ruang untuk perbaikan yang signifikan baik untuk efisiensi maupun efektivitas. Selama masa perencanaan lima tahun lalu, 2005-09, BM telah mengelola penambahan 8.300 km – peningkatan 32 persen pada panjang jaringan jalan nasional melalui reklasifikasi dan peningkatan jalan sub-standar; peningkatan kapasitas sekitar 13 persen, dan menjaga kondisinya secara keseluruhan pada tingkat yang hampir sama dengan 88 persen kondisi stabil (baik dan cukup) dan 85 persen kondisi diaspal pada akhir tahun 2004. Analisis program menemukan isu-isu utama seperti berikut terkait dengan kinerja:

- **Kinerja dan cakupan agak kurang merata di seluruh provinsi** - kondisi jalan nyaris tidak membaik di sebagian besar provinsi dan bahkan memburuk di beberapa provinsi, memunculkan pertanyaan mengenai efektivitas penilaian kebutuhan dan prioritas.
- **Pendanaan naik tiga kali lipat selama periode tapi hanya sedikit peningkatan dalam cakupan hasil tahunan** dan mengakibatkan biaya rata-rata melejit lebih tinggi baik untuk preservasi maupun pengembangan. Meskipun hal ini mungkin diwujudkan ke dalam standar teknis yang lebih tinggi, hal ini menimbulkan pertanyaan tentang nilai tambah yang dicapai dan efisiensi dari harga dalam program ini.
- **Usia hidup aktual dan kinerja perawatan jalan masih relatif pendek**, dan ini mengakibatkan perlunya penanganan relatif berat, berdasarkan cakupan program tahunan dan perbaikan netral relatif dalam kondisi jaringan. Perlu adanya tinjauan kebijakan standar disain usia hidup dan pengelolaan kualitas baik dalam disain maupun konstruksi.
- **Kebijakan peningkatan lebar jalan sub-standar masih mahal karena biaya rata-rata pelebaran tambahan yang tinggi**, yang mencakup sebagian besar dari 8.000 km jalan strategis yang ditambahkan ke jaringan – sebuah tinjauan diperlukan untuk menilai manfaat dari kebijakan jangka panjang untuk konstruksi dan pembaharuan yang lebih komprehensif atas jalan-jalan yang bisa menurunkan biaya jangka panjang.
- **Kebijakan penyediaan ekspansi kapasitas besar pada rute utama (trunk) mungkin tidak merupakan penggunaan yang optimal atas dana pembangunan.** Pelebaran yang dibagi menjadi 4-jalur standar mengurangi kemacetan dalam jangka menengah, namun kebutuhan jangka panjang adalah perlunya jaringan tol terpadu yang saat ini terabaikan dalam program jalan. Kebijakan pembangunan infrastruktur utama perlu diperluas ke cakrawala 50 tahun ke depan sehingga sumber daya yang memadai dialokasikan untuk mempercepat pembangunan tol dalam rangka menjawab pertumbuhan ekonomi yang tinggi.
- **Pendanaan sekarang cukup memadai untuk perawatan jika diterapkan dengan kebijakan yang optimal**, tetapi pendanaan untuk pembangunan perlu ditingkatkan untuk memenuhi perkiraan pertumbuhan permintaan.

Tinjauan program 2010 dan RENSTRA untuk 2010-14 (dari draft hingga final) menunjukkan bahwa peningkatan yang signifikan diusulkan baik untuk dalam pendanaan maupun output. Dalam versi final yang diterbitkan bulan Februari 2010, anggaran naik dengan skenario tinggi sekitar Rp 30 triliun per tahun dan program ini menunjukkan kenaikan jalan utama rata-rata 8.660 km setiap tahun dari, keduanya hampir dua kali lipat disbanding program 2009. Namun skala kegiatan menyiratkan adanya kelebihan suplai pada preservasi dan pengembangan jaringan jalan yang ada, setara dengan cakupan atas setiap tiap jalan dalam 4,5 tahun atau 110 persen jaringan selama lima tahun. Sebagian besar dana (sekitar 55 persen) dialokasikan untuk pembangunan jalan dan jembatan, tetapi sebagian besar yang dialokasikan untuk pelebaran jalan dan kajian ini merekomendasikan sebuah pendekatan progresif yang direncanakan untuk pembaharuan jalan dimana kebutuhan pembangunan digabungkan kedalam program yang komprehensif untuk memodernisasi jaringan jalan arteri. Tinjauan ini merekomendasikan bahwa prioritas sumber daya anggaran di atas Rp 20 triliun per tahun dialokasikan untuk pengembangan jalan tol dan rute utama (*trunk*), dalam rangka mengatasi kebutuhan mendesak akan koneksi ruas jalan metropolitan dan antar daerah berkapasitas tinggi.

Dalam rangka membantu mengidentifikasi program yang sesuai dan indikator kinerja berdasarkan pendekatan KPJM-PBK baru, tinjauan ini mengidentifikasi masalah-masalah berikut yang harus ditangani dalam perumusan strategi dan program:

- (a) ***Kebutuhan mendesak untuk meningkatkan mobilitas antar daerah dan metropolitan:*** Dengan pesatnya pertumbuhan di transportasi jalan dan tuntutan untuk pertumbuhan ekonomi yang kompetitif, penyediaan infrastruktur jalan berkapasitas tinggi untuk perjalanan antar daerah dan dalam wilayah kota di pusat-pusat metropolitan dalam sepuluh tahun berikutnya merupakan tantangan yang dihadapi oleh sektor ini. Ini akan memerlukan (i) percepatan substansial penyediaan jaringan tol (dari yang terakhir 14 km per tahun dan 80 km per tahun yang saat ini dalam diproses menjadi lebih dari 150 km per tahun), (ii) definisi secara eksplisit dari jaringan tol yang melengkapi jaringan arteri, dan (iii) alokasi sumber daya tahun jamak yang efisien antara pembangunan rute daerah (yang akan melayani permintaan lalu lintas segera dalam jangka 5-10 tahun) dan pembangunan tol di koridor utama (*trunk*) yang sama (yang akan membutuhkan minimal sepuluh tahun untuk mengembangkannya).
- (b) ***Kebutuhan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas program preservasi:*** alokasi sumber daya pada tahun-tahun terakhir dan pada saat ini sudah besar (Rp 200 juta per km per tahun atau US\$ 20.000 per km per tahun, jumlah ini relatif tinggi dibanding banyak negara lain) dan kondisi infrastruktur jalan cukup baik, namun hasil (*outcome*) menunjukkan bahwa program ini hampir seimbang dengan tingkat kerusakan cukup tinggi pada jaringan. Perlu ditingkatkan efisiensi penggunaan sumber daya yang tersedia (baik dalam biaya perbaikan dan dalam siklus-hidup, atau biaya rata-rata jangka menengah, biaya) dan meningkatkan efektivitas (melalui peningkatan kualitas, peningkatan kinerja dan diperpanjang usia hidup) dari kegiatan preservasi. Pendekatan disain yang disederhanakan untuk penanganan preservasi saat ini, dengan disain usia hidup pendek, harus direvisi menjadi disain usia yang lebih panjang dan mengurangi biaya siklus-hidup.
- (c) ***Kebutuhan peningkatan efektivitas program pembangunan:*** Pendekatan pelebaran jalan tambahan dalam program perbaikan, yang menghasilkan keuntungan jangka pendek, biayanya mahal baik dalam hal biaya siklus-hidup maupun dalam jangka panjang mungkin akan menghilangkan kesempatan untuk meningkatkan keterpaduan dan kecepatan

perjalanan rata-rata. Pendekatan yang lebih komprehensif untuk pembaharuan jalan, dengan desain ulang keselarasan dan perkerasan dan struktur jembatan, akan menghasilkan penggunaan sumber daya yang lebih optimal dalam jangka panjang dan meningkatkan kapasitas sistem jalan dalam jangka panjang untuk mengatasi peningkatan permintaan yang pesat untuk penggunaan jalan.

- (d) ***Kebutuhan akan identifikasi ukuran kinerja kualitas dan biaya, dan untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja sektor terhadap unit kerja pada tingkatan kegiatan dan sub-kegiatan:*** Salah satu tujuan penting dari kebijakan PBK adalah untuk mencapai 'nilai uang' yang lebih baik atas pengeluaran publik - meningkatkan kualitas dan kinerja output dan pada saat yang sama mengendalikan atau mengurangi biaya. Karena unit kerja yang melaksanakan kegiatan memiliki peran utama untuk mencapai nilai uang yang lebih baik, maka adalah penting agar upaya-upaya mereka untuk mencapai nilai uang yang lebih baik tersebut diukur dan diakui.

REKOMENDASI

Struktur anggaran berbasis kinerja dan jangka menengah yang direkomendasikan untuk program BM difokuskan kepada tiga bidang utama, yaitu:

- (a) Meningkatkan infrastruktur jalan utama [antar-daerah] untuk mendukung daya saing perdagangan internal dan regional dan produksi.
- (b) Meningkatkan kualitas dan kapasitas jaringan jalan arteri nasional untuk menghubungkan daerah terpencil dan pusat.
- (c) Meningkatkan kinerja dan akuntabilitas lembaga-lembaga pengelola jalan di tingkat pusat dan daerah dalam menyediakan infrastruktur jalan daerah yang berkesinambungan dan hemat biaya.

Tujuan-tujuan tersebut dituangkan dalam definisi Program dan Kegiatan yang direkomendasikan untuk BM pada RPJM-2. Tabel rinci dijelaskan dalam Lampiran A, dan ringkasan Kegiatan utama dan Indikator dijelaskan dalam Tabel 13, dari laporan ini. Definisi Kegiatan dan indikator diambil dari pedoman baru tahun 2009 tentang PBK untuk KPJM yang berbeda secara signifikan dari pendekatan sebelumnya untuk program dan evaluasi kinerja, misalnya:

- ***Pada tingkat Eselon 1*** – terdapat Program tunggal yang dievaluasi dalam hal Hasil, sebuah Target Strategis tunggal, dan serangkaian "Indikator Kinerja Utama Program" yang menentukan jenis ukuran hasil (*outcome*) utama, menyelaraskan dengan misi dan bidang utama dari Kementerian (diukur terutama dari segi cakupan yang dicapai dengan standar kinerja tertentu)
- ***Pada tingkatan Eselon 1b dan 2*** - Setiap Direktorat merupakan unit kerja dengan Aktivitas tunggal dan Indikator Output Kegiatan yang mengidentifikasi sub-kegiatan untuk tujuan alokasi anggaran – 'barang' fisik (seperti panjang jembatan yang dibangun) hanyalah output untuk unit produksi final (Wilayah) dan semua produk antara (seperti desain, rencana) masuk kategori 'jasa'. Kualitas, efisiensi dan biaya yang diukur melalui Indikator Kinerja Kegiatan (API atau IKK) dimaksudkan untuk digunakan oleh BM terutama untuk keperluan manajemen internal untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan program.

Sejumlah rekomendasi untuk meningkatkan kinerja program BM dan penyelesaiannya yang muncul dari tinjauan secara rinci, yaitu:

- i. **Meningkatkan Kinerja Lalu Lintas Metropolitan dan Antar Daerah:** Kebutuhan untuk pendekatan yang lebih sistematis dan jangka panjang untuk investasi dalam peningkatan kapasitas dianggap mendesak dan sebagai prioritas utama untuk sektor saat ini. Hal ini membutuhkan perencanaan strategis, prioritas yang lebih kuat, dan peningkatan mobilisasi sumber daya keuangan. Penekanan pada saat ini memperluas rute utama (*trunk*) ke fasilitas multi lajur (*multilane*) pada jalan yang ada menyesuaikan dengan koridor rute utama (*trunk*) dianggap sebagai ukuran jangka pendek yang mahal dan karena itu direkomendasikan untuk konsentrasi yang lebih kuat dan penuh bagi program percepatan jalan tol. Dalam rangka memandu alokasi sumber daya antara dua program tersebut dan untuk mencapai efisiensi yang wajar dalam penggunaan sumber daya, kami sarankan:
 - a. Menentukan investasi yang optimal dan strategi konstruksi untuk fasilitas tol dan memparalelkan jalan nasional rute utama (*trunk*) untuk koridor jalan utama daerah, melakukan perkiraan permintaan lalu lintas rinci dan menganalisis alternatif pendanaan;
 - b. Definisi dari sebuah jaringan jalan tol terpadu sebagai bagian dari jaringan jalan nasional, menggabungkan 'jalan tol' jika dinilai sesuai atau tepat namun juga menyertakan sambungan (*link*) masa depan secara independen dalam sumber pembiayaan; dan
 - c. Tinjauan tentang bagaimana struktur kelembagaan dan tanggung jawab untuk pengelolaan program jalan tol, saat ini dipisahkan antara BPJT dan BM, mungkin dapat disesuaikan untuk meningkatkan kinerja secara keseluruhan - dalam Undang-Undang Jalan saat ini untuk jangka menengah dan dengan kemungkinan modifikasi Undang-Undang tersebut untuk jangka panjang.
- ii. **Meningkatkan Nilai Uang (1) Biaya Usia Keseluruhan Optimum, Perpanjangan Design Usia Hidup** - Dalam rangka untuk mencapai nilai uang yang lebih baik dalam tahap desain, direkomendasikan untuk menggunakan pendekatan biaya usia keseluruhan di mana usia desain pengerasan dan biaya untuk konstruksi, pemeliharaan berkala dan rehabilitasi dapat dioptimalkan untuk menanggung biaya tahunan rata-rata paling kecil, dengan memperhitungkan biaya operasional kendaraan lalu lintas. Dengan ini diharapkan terdapat perubahan standar desain saat ini yang berjangka pendek digandakan dari 5 tahun untuk pemeliharaan berkala dan 10 tahun untuk konstruksi sesuai dengan norma-norma konstruksi internasional yang lebih umum menjadi masing-masing 10 tahun dan 20 tahun. Hal ini akan menghasilkan 25-30 persen pengurangan biaya rata-rata dalam jangka menengah untuk pemeliharaan jalan, meskipun dalam beberapa kasus ini mungkin memerlukan kenaikan 40 persen dalam biaya awal. Kemajuan dalam mengkonversi jaringan menjadi standar yang lebih tinggi dapat dipantau melalui indikator "harapan hidup (*expected life*)" pada setiap segmen jaringan.

- iii. **Meningkatkan Nilai Uang (2) Kualitas Aset dan Kinerja** - Perbaikan kualitas dan kinerja aktual dari aset jalan dan input pekerjaan juga diharapkan dapat meningkatkan nilai uang yang diterima dari pengeluaran sektor. Tercapainya kinerja dan usia aset jalan yang ditetapkan akan mengurangi biaya rata-rata pendanaan jaringan jangka panjang. Disarankan untuk menggunakan sebuah ukuran yang disebut "Usia Historis Pengerasan (*Historial Pavement Life*)", yang menandai usia pengerasan sejak intervensi terakhir, dapat digunakan sebagai alat bantu untuk memantau dan meningkatkan kinerja aktual.
- iv. **Meningkatkan Penyelesaian Program Kerja (1) Efisiensi dalam Penyelesaian Proyek** – Efisiensi biaya dan waktu dari proses pelaksanaan proyek masih memprihatinkan, dan perbaikan untuk itu adalah tanggung jawab dari manajemen BM. Serangkaian indikator disarankan untuk memantau kemajuan dalam meningkatkan kinerja penyelesaian, yaitu, (i) waktu penyelesaian untuk setiap dari empat fase harus diikat dengan tanggal tertentu dalam siklus proyek - Persiapan (untuk iklan lelang), Pengadaan (penandatanganan kontrak); Implementasi (penyerahan sementara), dan Evaluasi (mencatat kinerja akhir), dan (ii) parameter biaya - harga kontrak (variasi dari angka perkiraan sendiri), kontrak penyelesaian (variasi dari harga kontrak), penyelesaian proyek (variasi dari perkiraan awal) dan jumlah order yang bervariasi.
- v. **Meningkatkan Penyelesaian Program Kerja: (2) Kualitas Pengadaan** - Dalam rangka untuk mendorong perbaikan kualitas pengadaan secara keseluruhan dalam hal persaingan dan efisiensi, indikator kinerja harus mencakup ukuran paket kontrak dan kemungkinan partisipasi dalam lelang, misalnya: laporan oleh unit kerja: (i) jumlah output efektif, (ii) jumlah paket kontrak, (iii) jumlah nilai paket kontrak, dan (iv) Statistik dasar (rata-rata, maksimum, minimum).
- vi. **Meningkatkan Penyelesaian Program Kerja: (3) Pembeding Biaya Output** - Selain memantau kinerja proses, akan sangat berguna untuk mengukur kewajaran biaya keseluruhan yang dicapai. Hal ini pada akhirnya merupakan ukuran utama efisiensi ekonomi yang dicapai oleh program sektor. Indikator kinerja yang direkomendasikan dalam tiga kategori utama dan beberapa sub-kategori, yaitu:
 - a. Biara rata-rata tingkat program per unit output (misalnya, biaya rata-rata program dalam hal (i) preservasi/fungsional km dan (ii) pengembangan/efektif km; cakupan program dari (i) panjang efektif preservasi persentase dari jaringan, (ii) panjang efektif pengembangan persentase dari jaringan);
 - b. **Sub-Kegiatan atau biaya rata-rata-jenis Pekerjaan** (misalnya, pemeliharaan rutin per km fungsional, preservasi diluar pemeliharaan rutin per km efektif, pengembangan (jalan yang ada) setara dengan per 2-lajur km efektif, pengembangan (struktur vertikal) per meter lineal efektif, pembangunan (jalan baru) setara dengan per 2-lajur km efektif.)

- c. **Norma Teknis Sub-kegiatan** (misalnya, pekerjaan preservasi: ketebalan aspal kesetaraan rata-rata; pekerjaan pengembangan: biaya dan kesetaraan ketebalan menurut tipe pengerasan (beton, aspal, kerikil).

- vii. **Penyelesaian Program Kerja: (4) Efektivitas Organisasi** - Disarankan bahwa tinjauan kinerja reformasi dibuat meliputi dua bidang utama terhadap struktur organisasi BM saat ini yang terdesentralisasi dimana perbaikan dapat dicapai dalam hal akuntabilitas untuk efektivitas dan efisiensi, yaitu, (i) tanggung jawab untuk mengelola masalah-nilai-uang dilakukan bersama antara direktorat bina teknik pusat (Bintek), unit kerja (satker) pada tingkat sub-provinsi dan petugas proyek (PPK) pada tingkat proyek atau paket kontrak, dan (ii) tanggung jawab untuk kualitas pengadaan dan efisiensi tersebar pada petugas proyek (sekitar 700 orang) sehingga akuntabilitas menjadi sedikit atau tidak jelas dalam hal kinerja pengadaan di tingkat kelembagaan (Balai atau Wilayah).

- viii. **Dukungan Program Jalan Lokal** - Dalam rangka untuk mengambil pelajaran dari sejumlah contoh bagaimana negara lain mengelola kinerja jaringan jalan lokal dengan sistem pemerintahan yang terdesentralisasi, direkomendasikan untuk meninjau negara-negara lain dimana bentuk dukungan teknis dan manajemen kolaboratif telah terbentuk..

POTENSI DUKUNGAN TEKNIS

BM sudah mulai mengadopsi beberapa perubahan pada kebijakan sektor berdasarkan temuan-temuan dari kajian ini. BM juga sudah mengidentifikasi tiga kategori dimana dukungan teknis akan sangat membantu, yaitu:

- i. Pengembangan Kapasitas untuk aplikasi Penganggaran Berbasis Kinerja dan Jangka Menengah:***
 - a. Pemahaman akan proposal dan metodologi KPJM dan PBK di BM;
 - b. Finalisasi konsensus terhadap definisi program dan indikator kinerja;
 - c. Upgrade pemrograman dan prosedur persiapan proyek di bawah KPJM-PBK;
 - d. Kunjungan studi terhadap pengalaman KPJM di sektor jalan;
 - e. Pelatihan eksternal manajemen sektor yang berorientasi kinerja.

- ii. Pengembangan Program BM 2011-2014***
 - a. Studi Perencanaan pembangunan infrastruktur jalan utama di koridor utama;
 - b. Dukungan pada penyusunan program pembangunan jalan arteri - (i) Analisis jalan utama (*trunk*) dan alternatif jalan tol di koridor utama, (ii) Peningkatan bagian sub-standar pada rute utama (*trunk*), dan (iii) Peningkatan jalan strategis;
 - c. Dukungan pada penyusunan program preservasi jalan dan jembatan (aplikasi biaya usia keseluruhan dan penambahan standar desain terhadap proses dengan menggunakan IRMS).

iii. Penguatan Kelembagaan

- a. Reformasi organisasi pelaksana (Wilayah) untuk meningkatkan penyelesaian program;
- b. Tinjauan opsi jangka menengah dan jangka panjang untuk meningkatkan organisasi untuk mengelola jaringan tol;
- c. Pengembangan lingkup alat bantu program asset di tingkat proyek (untuk melengkapi IRMS);
- d. Mendisain pengaturan dukungan teknis yang berkelanjutan untuk meningkatkan manajemen jalan lokal.

Dukungan lebih lanjut direncanakan oleh proyek IndII (AusAID) untuk membantu BM dalam menyusun kerangka acuan dan melaksanakan pekerjaan yang dipilih oleh BM.

BAB 1: PENDAHULUAN

1.1. KONTEKS

Pemerintahan Indonesia sedang melaksanakan reformasi perencanaan dan penganggaran penting yang menyatukan anggaran 'pembangunan' dan anggaran 'rutin' yang sebelumnya terpisah menjadi sebuah Anggaran Terpadu, dan sekarang akan menerapkan penganggaran berbasis kinerja (PBK) dengan kerangka pengeluaran jangka menengah untuk anggaran tahun 2010 dan rencana jangka menengah 2010-2014. Pemerintahan baru dijadwalkan mulai bertugas pada bulan Oktober 2009, dan sekarang sedang menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2010-2014 dan Rencana Strategis (Renstra) Kementerian sektoral secara nasional.

Inisiatif ini sedang dijalankan dengan menggunakan seperangkat pedoman yang diterbitkan oleh Kementerian Keuangan (MOF) dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)¹. Sehubungan dengan ini, sangatlah penting untuk meningkatkan arsitektur program-kegiatan yang ada saat ini sehingga dapat memberikan hubungan yang lebih baik antara struktur organisasi (Kementerian dan unit-unit kerja), struktur anggaran (fungsi/sub-fungsi, dan program/kegiatan), struktur perencanaan kebijakan (prioritas/target), dan struktur manajemen kinerja (program-manfaat dan kegiatan-ukuran keluaran).

BM (Ditjen Bina Marga), sebagai bagian dari Kementerian Pekerjaan Umum (MPW), memiliki tanggung jawab dalam penyelenggaraan dan pengembangan jaringan jalan nasional dan membina instansi pemerintah daerah untuk pengelolaan jalan propinsi, kabupaten, dan kota. Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT), yang merupakan instansi terkait di bawah MPW, bertanggung jawab atas regulasi dan penyelenggaraan jalan tol; sementara BM tetap bertanggung jawab atas peraturan-peraturan teknik yang berlaku untuk jalan bebas hambatan, termasuk jalan tol. BM, yang telah menggunakan sistem perencanaan jangka menengah untuk menyusun program tahunan dan program ke depan dalam batasan fiskal yang ditetapkan selama lebih dari satu dekade, adalah salah satu lembaga pertama yang siap untuk menjadi perintis dalam pendekatan penganggaran baru ini. Pada saat ini di tahun 2009, semua Kementerian sekarang diharuskan untuk mempersiapkan struktur program PBK dan format anggaran KPJM untuk anggaran 2010 dan tahun 2011-2014.

1.2. RUANG LINGKUP KAJIAN

Dukungan yang diperlukan oleh Direktur Perencanaan BM saat ini adalah untuk mendapatkan bantuan teknis dan pelatihan atas pelaksanaan KPJM dan PBK di BM. Dukungan ini, disediakan melalui Indonesia Infrastructure Initiative (Indii) yang didanai oleh Australian Agency for International Development (AusAID), terdiri dari tiga tahap:

- *Fase 1:* Tinjauan atas rencana jangka menengah dan rencana jangka panjang BM, penyesuaiannya terhadap prosedur Bappenas dan Kementerian Keuangan, dan penyiapan program pelatihan dan bantuan teknis dalam memperkenalkan KPJM pada tahun 2010.
- *Fase 2:* Penyediaan pelatihan bagi personil utama dalam perencanaan dan penganggaran BM dalam penerapan PBK dan metode KPJM di sektor jalan; dan
- *Fase 3:* Bantuan dalam penyiapan KPJM rintisan untuk program jalan nasional periode 2011-2013.

¹ Pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah, Direktorat Jenderal Anggaran, Departemen Keuangan, Mei 2009, 5 jilid

Laporan Kajian Tahap 1 ini, meliputi tugas utama sebagai berikut, yaitu :

1. Meninjau rencana jangka panjang dan jangka menengah jalan nasional dan strategis yang ada, dan membantu penyiapan konsep rencana jangka menengah (RPJM dan RENSTRA) yang disesuaikan;
2. Meninjau pedoman KPJM dan PBK, dan rancangan aplikasi oleh BM untuk sektor jalan, dan membantu finalisasi struktur program-kegiatan dan indikator kinerja yang baru;
3. Meninjau rancangan program jalan jangka menengah, termasuk kegiatan preservasi dan pembangunan jalan dan jembatan, serta keselarasannya dengan batasan fiskal jangka menengah yang akan ditetapkan oleh Kementerian Keuangan dan Bappenas, dan pedoman perencanaan dan penganggaran yang digunakan; dan
4. Mempersiapkan rancangan usulan untuk Tahap 2 dan 3, dan mengidentifikasi prioritas kegiatan lain guna memungkinkan terlaksananya KPJM dan manajemen kinerja di sektor jalan secara efektif.

Laporan ini disusun untuk membahas: (1) Masalah-masalah mengenai Ringkasan Metodologi, termasuk pengalaman internasional dan pedoman Pemerintah mengenai KPJM dan PBK; (2) Penilaian atas rencana yang ada dan penerapan pedoman dalam perencanaan BM untuk periode mendatang; (3) Peluang untuk peningkatan kinerja program sektor yang muncul dari hasil tinjauan; (4) Identifikasi dukungan untuk Tahap 2 dan 3, dan beberapa kegiatan prioritas yang muncul dari hasil kajian, dan akhirnya (5) Kesimpulan dan Rekomendasi untuk dipertimbangkan oleh BM.

BAB 2: PRINSIP & METODOLOGI

2.1. REFORMASI PERENCANAAN & PENGANGGARAN DI INDONESIA

Reformasi pengelolaan keuangan publik di Indonesia saat ini dimulai setelah krisis keuangan regional 1997-2000 dan menghasilkan undang-undang utama yang dikeluarkan pada tahun 2003 dan 2004 dengan maksud untuk diimplementasikan pada rencana jangka panjang saat ini yang dimulai pada 2005. Elemen-elemen utama dari reformasi ini terdiri dari suatu kerangka untuk meningkatkan teknik-teknik penganggaran melalui penerapan Anggaran Terpadu, dan menerapkan proses KPJM bergulir dengan Penganggaran Berbasis Kinerja. Namun, pelaksanaan bagian-bagian dari UU Keuangan Negara (UU 17/2003), Undang-undang Perbendaharaan Negara (UU 1/2004) dan Undang-undang Audit Negara (UU 15/2004) ini ditunda, dan sekarang sedang diperkenalkan pada Kementerian-Kementerian sejak tahun 2010.

2.1.1. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah

Sebuah Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) digunakan untuk mengelola anggaran dan kebijakan pemerintah dalam periode tahun-jamak yang tetap, biasanya 3 sampai 5 tahun, dan bukan dalam periode satu tahunan² yang lama. Mekanisme ini dimaksudkan untuk menunjukkan efek jangka panjang dan efek jangka menengah dari kebijakan dan pengeluaran pemerintah saat ini. Ini dapat digunakan untuk menentukan efek penyesuaian kebijakan dan anggaran yang biasanya memakan waktu beberapa tahun untuk dilaksanakan atau untuk menghasilkan manfaat tertentu. Ini memungkinkan turut diperhitungkannya kegiatan jangka panjang, termasuk realitas ekonomi makro, pendapatan yang diharapkan, serta kebutuhan program jangka panjang dan kebijakan sektor.

Sebuah KPJM terdiri dari estimasi *top-down* atas sumber daya fiskal yang tersedia untuk pengeluaran publik yang sesuai dengan stabilitas makroekonomi, estimasi *bottom-up* dari biaya pelaksanaan kebijakan yang ada dan dengan menyertakan kebijakan baru, dan sebuah kerangka kerja untuk menyesuaikan biaya dengan sumber daya fiskal yang tersedia. Anggaran KPJM tahun pertama sepenuhnya sesuai dengan anggaran tahunan, dan prakiraan belanja untuk tahun lainnya biasanya hanya merupakan indikasi semata. Perkiraan kebutuhan tahun-jamak dikalkulasi ulang setiap tahun - di beberapa negara perkiraan tahun lainnya ini merupakan bagian integral dari proses anggaran dan pengendalian pengeluaran, sedangkan di negara-negara lain perkiraan digunakan hanya sebagai informasi latar belakang dalam pembuatan kebijakan.

Proses ini dimaksudkan untuk meningkatkan disiplin dalam perencanaan pengeluaran pemerintah. Ini bertujuan untuk mengurangi ketidakseimbangan antara apa yang terjangkau berdasarkan pertimbangan makroekonomi, prakiraan pendapatan dan kewajiban pemerintah di satu sisi, dan program-program sektor yang akan mencapai tujuan-tujuan kebijakan dan yang dapat dilaksanakan. Untuk meningkatkan akurasi prakiraan estimasi-estimasi tersebut perlu diberikan sampai ke tingkat kegiatan, di mana kebutuhan anggaran dapat disesuaikan dengan keluaran yang akan dihasilkan, dan dikumpulkan berdasarkan Program dan Lembaga.

Sebuah KPJM meliputi: (i) proyeksi pendapatan (berdasarkan kategori utama); (ii) prakiraan pengeluaran (termasuk proyeksi berdasarkan area fungsional atau strategis dan berdasarkan modal/rutin), proyeksi program-program keberpihakan dan prakiraan program investasi, dan (iii)

² Pedoman Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM), Departemen Keuangan Republik Indonesia, Februari 2006.

proyeksi agregat fiskal lainnya (misalnya, bunga dan biaya pendanaan). Anggaran patokan meliputi biaya kebijakan yang ada selama periode tahun-jamak, misalnya:

1. Biaya untuk mempertahankan tingkat pelayanan yang ada, dengan memperhitungkan perubahan jumlah pengguna dan penerima manfaat yang diharapkan selama periode tersebut;
2. Biaya rutin setelah pembukaan proyek-proyek investasi yang harus diselesaikan selama periode perencanaan;
3. Biaya ke depan dari program investasi yang sedang berjalan; dan
4. Biaya ke depan dari program keberpihakan yang telah disetujui atau diputuskan.

Implikasi biaya dari kebijakan baru atau perubahan materiil atas kebijakan yang ada harus memperhitungkan waktu pengenalan perubahan kebijakan tsb dan faktor-faktor luar yang akan mempengaruhi manfaatnya. Perubahan kebijakan meliputi penghentian, pengurangan ataupun perubahan kebijakan yang ada.

Biasanya, langkah pertama adalah untuk mengembangkan seperangkat perkiraan patokan untuk periode tahun-jamak, dan kemudian menciptakan serangkaian proyeksi ke depan yang didasarkan pada seperangkat asumsi dan perkiraan untuk setiap kemungkinan perubahan kebijakan. Proyeksi ke depan ini sebaiknya didasarkan pada perencanaan pendekatan-pemrograman yang lengkap, yang mengidentifikasi biaya dan manfaat khusus dari kebijakan atau program yang diusulkan dalam setiap tahun periode perencanaan. Hal ini harus dilakukan pada tingkat sektor, dan harus secara jelas memisahkan perkiraan patokan dari berbagai opsi kebijakan.

2.1.2. Penganggaran Berbasis Kinerja dan Anggaran Terpadu

Penganggaran berbasis kinerja (PBK) diperkenalkan untuk menciptakan konektivitas antara sumber pendanaan dan keluaran serta manfaat yang diharapkan (efektivitas), serta efisiensi dalam memproduksi keluaran dan manfaat. Ini melengkapi pendekatan KPJM yang meningkatkan kesinambungan kegiatan dengan menjadikan anggaran tersedia selama periode tahun-jamak sehingga pencapaian kinerja dapat dilihat.

Sebelumnya hanya ada sedikit konektivitas antara rencana dan sumber daya, karena lingkup sumber daya tidak digunakan sebagai dasar untuk merumuskan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJMN) atau Rencana Strategis (RENSTRA). Dalam rencana lima tahun terakhir, indikator kinerja telah digunakan untuk melaporkan keluaran sektor, namun ini belum digunakan untuk mengukur efektivitas pencapaian sasaran pembangunan nasional maupun untuk mengukur akuntabilitas kinerja unit kerja.

2.2. PENGALAMAN INTERNASIONAL

Konsep KPJM telah diterapkan di banyak negara sejak awal 1990-an. Proses estimasi ke depan dan penganggaran jangka menengah telah diterapkan lebih awal di negara-negara seperti Australia dan negara berpenghasilan menengah maupun tinggi lainnya, walaupun sering dalam bentuk yang berbeda. Penerapan konsep ini pada 1990-an di Afrika Sub-Sahara dan Eropa Timur bertujuan untuk meningkatkan manajemen keuangan publik di negara-negara berkembang dan transisi dan terkait dengan pengentasan kemiskinan dan reformasi ekonomi. Karena banyak pelajaran dari pengalaman KPJM yang relevan dengan keputusan di tingkat pemerintah yang telah diambil oleh Pemerintah Indonesia, bagian ini memfokuskan pada pembelajaran yang relevan dengan penerapan pada tingkat

sektor, yang berkaitan dengan BM. Pembelajaran ini dirangkum dalam Tabel 1, dan catatan mengenai sejumlah referensi literatur telah disusun dalam Lampiran B. Pembelajaran khusus juga diambil dari dua ekonomi yang kuat di bawah ini.

Tabel 1. Pembelajaran dari Pengalaman Internasional dengan KPJM

Sejumlah tinjauan telah dilakukan untuk mengevaluasi pengalaman Negara-negara yang telah melaksanakan KPJM selama periode sepuluh tahun atau lebih dimulai pada awal 1990an hingga pertengahan 2000an. Meskipun banyak negara yang melaksanakan reformasi ekonomi besar-besaran, ada pula yang berfokus pada perbaikan hasil anggaran dan prioritas ulang alokasi anggaran. Faktor kesuksesan berikut telah diambil dari tinjauan tersebut – beberapa yang pertama lebih sesuai dengan pengadopsian KPJM oleh pemerintah, dan yang berikutnya menunjukkan bagaimana mengoptimalkan keuntungan KPJM dalam program sektor.

- **Satukan KPJM dengan penganggaran dalam proses terpadu** – *sangat penting untuk memastikan bahwa anggaran KPJM disetujui baik oleh manajemen sektor maupun oleh lembaga politik untuk memastikan pelaksanaan yang sempurna.*
- **Perbaiki manajemen pengeluaran publik pada tingkat sektor terlebih dahulu** – *praktek manajemen anggaran, pelaksanaan dan pelaporan harus berfungsi dengan baik agar KPJM dapat berfungsi; reformasi penyusunan anggaran lebih mudah daripada reformasi pelaksanaan anggaran.*
- **Kembangkan sebuah sistem penganggaran yang berorientasi pada kinerja** – *sebuah evaluasi efektif dari kinerja terhadap target diperlukan untuk mengetahui keuntungan KPJM dalam hal prakiraan pendanaan dan persaingan untuk pendanaan lebih lanjut. Banyak yang melakukan evaluasi kinerja pada program sektor, beriringan dengan proses KPJM, dan lebih banyak negara yang mengadopsi penganggaran berdasarkan kinerja secara utuh.*
- **Meliputi semua sumber anggaran yang tersedia untuk sektor** – *KPJM harus mencakup semua sumber daya keuangan yang tersedia untuk sektor (baik di luar dan di dalam anggaran, pinjaman dalam dan luar negeri, dan juga pada tingkat nasional maupun daerah).*
- **Partisipasi proses KPJM oleh para pemangku kepentingan utama**– *konsultasi efektif dengan pemangku kepentingan utama (Menkeu, Perencana, Sektor dan penerima manfaat, masyarakat dan para tenaga profesional) dapat membantu guna memungkinkan disetujuinya kebijakan baru dan akuntabilitas untuk kinerja, terutama saat tenaga ahli dan warga terlibat.*
- **Untuk mendapatkan akuntabilitas diperlukan transparansi pada tingkat politis dan manajerial** – *transparansi dalam kriteria dan prioritas proyek, dan pada kinerja dan manfaat, sangat penting untuk menciptakan keseimbangan kebutuhan teknis dan politis program.*
- **Perincian yang cukup pada kagiatan sektor untuk mengkatalisasi realokasi anggaran** – *perhatian pada detail dalam kagiatan, kinerja dan alokasi sektoral sangat penting untuk meningkatkan penggunaan sumber daya yang efisien dan efektif, hal ini merupakan sumber dari penghematan dan pengurangan biaya yang dibutuhkan di masa depan.*
- **Prakiraan anggaran akan terpenuhi hanya apabila pelaksanaan diawasi terhadap manfaat yang telah direncanakan pada tingkat kagiatan** – *pengawasan pelaksanaan dan kinerja anggaran harus mencakup kegiatan yang dilakukan oleh satuan kerja untuk memastikan bahwa asumsi anggaran, manfaat dan pendapatan dapat dicapai.*
- **Perhatian pada efisiensi dan efektifitas dari sumber daya pada tingkat pelaksanaan** – *mengatur biaya dan kualitas dari hasil yang disampaikan pada tingkat implementasi, untuk mengurangi biaya siklus-umur dan meningkatkan keuntungan, merupakan dasar untuk meraih keuntungan efektifitas dan efisiensi pada tingkat program.*
- **Mekanisme pengawasan merupakan kelemahan yang umum** – *penggunaan kesepakatan kinerja dapat memperbaiki masalah pengelolaan pengeluaran dan pelaksanaan penganggaran pada tingkat pelaksanaan.*

Sumber: Tinjauan literatur internasional oleh penulis (lihat Lampiran B dan referensi)

Afrika Selatan pertama kali menerapkan KPJM pada 1998-2000 setelah memerlukan waktu empat tahun untuk meyakinkan pemerintah dan kementerian sektoral mengenai manfaat KPJM dan untuk mengerjakan proses penganggaran 3-tahunan yang layak. Pelajaran utama untuk membuat transisi ke KPJM yang berhasil meliputi pentingnya **komitmen politik** (pemberdayaan kementerian, pilihan kebijakan, penyampaian hasil), **menjaganya agar tetap sederhana** (jadwal 3-tahun yang sama untuk semua Kementerian, dan meninggalkan perincian untuk kementerian), dan **membuatnya berarti**

(menggantikan proses anggaran, menerapkan disiplin keuangan, dan menggunakan rencana yang ada sebagai patokan). Proses saat ini sudah mapan dan semua perencanaan dan penganggaran di tingkat pusat, propinsi dan tingkat kota dilakukan setiap 3-tahunan bergulir. Mereka telah merubah pertumbuhan yang hampir tidak ada pada 1990-an hingga menjadi konsisten pada tingkat pertumbuhan PDB 4-6 persen/tahun saat ini.

Pelajaran utama dari Afrika Selatan yang relevan dengan sektor infrastruktur di Indonesia meliputi, antara lain:

- i. KPJM harus terlebih dahulu mencapai kesepakatan nasional mengenai jumlah total pendapatan yang terjangkau, dana yang tersedia dan alokasi;
- ii. Sektor-sektor perlu untuk mengembangkan opsi kebijakan yang layak, kebutuhan anggaran terkait, serta keluaran dan manfaat pembangunan - prinsip-prinsip yang harus diikuti meliputi: (i) perubahan yang terjangkau untuk digunakan guna membuat hubungan timbal balik antara dan di dalam program, (ii) sumber daya diprioritaskan ulang dari program prioritas rendah ke program prioritas tinggi, (iii) alokasi sumber daya baru yang didorong dengan rencana implementasi yang kredibel; (iv) kinerja pengeluaran di masa lalu dievaluasi terhadap tujuan dan target terukur³; dan
- iii. Membangun konsensus untuk menentukan prioritas dan realokasi sumber daya di antara sektor. Proses peninjauan menyeluruh, melibatkan:
 - (a) Subkomite Infrastruktur KPJM (termasuk bendahara, Kementerian, pemerintah sub-nasional, dan tenaga profesional) dalam mengulas kecenderungan pengeluaran, implikasi dari patokan, pilihan kebijakan, dan benchmark biaya dan kinerja;
 - (b) Panitia Anggaran Belanja Modal - yang meninjau kemajuan proyek-proyek infrastruktur besar dan menilai proposal untuk pendanaan infrastruktur baru;
 - (c) Panitia Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) - yang mendengar dan mengulas pengajuan program-program patokan, opsi dan prioritas kebijakan dari berbagai sub-komite sektor dan membuat rekomendasi kepada panitia anggaran Kementerian; dan
 - (d) Panitia Anggaran Kementerian— mempertimbangkan rekomendasi KPJM mengenai: kinerja program pengeluaran dalam kaitannya dengan tujuan dan sasaran, kelayakan program pengeluaran sehubungan dengan permintaan dana tambahan, dan penyesuaian apapun yang dilakukan pada program dan perkiraan patokan, dan menyerahkan KPJM kepada Kabinet untuk disetujui.

Di Afrika Selatan, proyek-proyek besar diklasifikasikan menjadi tiga kategori berdasarkan ukuran, yaitu: sangat besar (> \$ 35 juta atau PPP yang melibatkan pinjaman atau pembiayaan PPP), besar (\$ 3 hingga 34 juta) dan kecil (<\$ 3 juta). Tinjauan dan prosedur penilaian disesuaikan dengan kategori ini, tetapi meliputi sebagai berikut:

1. Analisis Kebutuhan - mengapa proyek diperlukan dan bagaimana agar sejalan dengan Strategi;
2. Analisis Opsi - semua kemungkinan cara untuk memenuhi kebutuhan dan identifikasi pilihan yang dikehendaki
3. Analisis Biaya-Manfaat - menunjukkan penumpukan biaya, pendapatan, manfaat dan perhitungan ekonomi dan Nilai Bersih Kini (NPV) - hal ini mungkin dilengkapi dengan analisis Efektivitas Biaya dan analisis sensitivitas;
4. Biaya Siklus Umur dan Keterjangkauan - perkiraan dampak operasional di tahun-tahun yang akan datang;
5. Kesiapan Pelaksanaan - tahap persiapan proyek, jadwal, pengaturan pelaksanaan, masalah pemangku kepentingan, penilaian resiko dan mitigasi, dan

³ "Pedoman Keuangan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah: Mempersiapkan Proposal Anggaran untuk tahun KPJM 2007". Keuangan Nasional, Republik Afrika Selatan, Juli 2006.

6. Pendanaan dan Persetujuan - potensi pendapatan, sumber-sumber pendanaan alternatif, rencana pendanaan, perijinan, proses persetujuan dan kesepakatan.

Australia⁴ memulai sebuah program reformasi ekonomi yang komprehensif pada tahun 1980an dan mengangkat sistem prakiraan ke depan yang sedang dirintis untuk peran utama dalam perencanaan alokasi sumber daya dan penggunaan sumber daya. Setelah menguji pendekatan negosiasi selama fase awal mereka mengembangkan metode, yang sekarang menjadi basis KPJM, untuk membuat sebuah program patokan dalam hal kebijakan saat ini dan membuat perkiraan ke depan berdasarkan faktor-faktor perkiraan. Dengan memberikan jaminan anggaran untuk program patokan selama periode tiga tahun, perdebatan politik bergeser dari tawar-menawar mengenai program dasar menjadi berfokus pada efektivitas kebijakan yang melandasi dan manfaat perubahan kebijakan. Ketiga unsur utama dari proses meliputi pembuatan kebijakan strategis, portfolio penganggaran dan sistem biaya berjalan. Dengan menetapkan lingkup sektor melalui pembuatan kebijakan strategis, Kementerian kemudian diberi tanggung jawab untuk mempersiapkan dan mengelola program portofolio untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan tersebut. Penggunaan sistem biaya berjalan mendelegasikan masalah personel dan administrasi pada para pengelola, dan membebaskan kementerian dari masalah administrasi yang detail. Dengan demikian, pengambilan keputusan dapat didistribusikan secara efisien dalam Kabinet, melalui para Menteri ke manajer sektor. Penganggaran Berbasis Kinerja diperkenalkan secara progresif untuk menghubungkan asupan (sumber daya) dengan keluaran dan manfaat, dan untuk menentukan akuntabilitas dan pengukuran kinerja. Hasilnya adalah perbaikan yang menerus dalam hal efisiensi dan efektivitas program-program pemerintah, dan ketahanan yang lebih besar untuk menangani krisis ekonomi seperti yang terjadi pada tahun 1997 dan 2009.

2.3. PEDOMAN INDONESIA UNTUK KPJM

Dasar hukum bagi pelaksanaan KPJM di Indonesia tertera dalam Undang-Undang No. 17 (2003) tentang Keuangan Negara, dan Peraturan Pemerintah No. 21 (2004) tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian / Lembaga (RKA-KL). Petunjuk teknis untuk menerapkan program-program sektor KPJM diberikan dalam Manual 3 dari seri Bappenas dan Menkeu⁵.

Dalam rangka melaksanakan KPJM untuk anggaran tahun 2011, Pemerintah Indonesia akan mengambil enam langkah berikut:

1. Evaluasi kebijakan yang sedang berlangsung pada tahun 2010 dalam kaitannya dengan prioritas yang ditetapkan dalam rencana;
2. Prioritisasi ulang kebijakan yang ada pada tahun 2010 dan menentukan kebijakan baru yang akan dilaksanakan melalui mekanisme kompetisi anggaran;
3. Penghitungan alokasi pendanaan untuk kebijakan yang akan dilaksanakan pada tahun 2011;
4. Penentuan patokan pendanaan untuk setiap kebijakan dalam Pernyataan Kebijakan Anggaran untuk 2011-2013;
5. Penentuan parameter ekonomi dan non-ekonomi yang akan digunakan untuk menghitung prakiraan ke depan, dan
6. Penghitungan prakiraan ke depan untuk tiga tahun fiskal 2011-2013 dengan menggunakan parameter-parameter tersebut.

⁴ Meningkatkan hasil anggaran - Peranan KPJM. Malcolm Holmes.

⁵ Manual 3: "Penerapan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM). Departemen Keuangan dan Bappenas, Jakarta, Pemerintah Indonesia, Juni 2009.

Jadwal untuk menerapkan KPJM di Indonesia digambarkan dalam **Gambar 1**, dimana 2010 ditentukan sebagai "Tahun Persiapan" dan 2011 merupakan "Tahun Anggaran" yang pertama. Dalam konteks perencanaan dan penganggaran di Indonesia, periode implementasi ideal adalah lima tahun agar sesuai dengan masa jabatan presiden, karena KPJM adalah bagian dari platform pemilu dan akan menjadi alat pertanggungjawaban kepada publik. Namun diakui bahwa periode tiga tahun lebih realistis untuk menghindari ketidakpastian perkiraan lima tahun pada saat situasi ekonomi makro sangat dinamis. Anggaran dan program akan bergulir ke depan sehingga selama tahun 2011 anggaran akan disiapkan untuk 2012-2014.

Gambar 1. Proses Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah – Periode Pertama dari Penerapan oleh Pemerintahan Indonesia

<i>"Tahun Persiapan", y_0</i> 2010	<i>"Tahun Penganggaran"</i> $y+1$ 2011	$y+2$ 2012	$y+3$ 2013	$y+4$	$y+5$
---	---	----------------------	----------------------	-------	-------

Kebijakan Sektor yang berkelanjutan dan inisiatif baru akan dievaluasi pada Januari-April setiap tahun, dan evaluasi tengah semester tahun fiskal tahun berjalan akan dilakukan pada bulan Oktober-November setiap tahun. Untuk kebijakan baru, evaluasi akan mencakup latar belakang kebijakan dan kerangka hukum, definisi tujuan, kelayakan dan relevansi sasaran, dan kerangka waktu kebijakan. Bappenas akan mengevaluasi sasaran program, rancangan dan indikator kegiatan, dan pencapaian hasil, termasuk rencana strategis, pengelolaan kinerja pelaksanaan dan catatan. Kementerian Keuangan akan mengevaluasi pelaksanaan anggaran dibandingkan dengan alokasi, dan menilai kinerja keuangan berdasarkan efisiensi penggunaan sumber daya (biaya), kualitas output yang dihasilkan, dan jumlah output yang dihasilkan.

Ketentuan ini dibuat juga untuk menetapkan **Kebijakan Prioritas**. Dalam panduan, ini didefinisikan sebagai kebijakan yang terpisah dari kebijakan yang ada yang akan diimplementasikan jika lingkup fiskal yang tersedia menjadi lebih tinggi dari yang diharapkan. Kebijakan yang akan "dianugerahi" dana secara kompetitif terhadap program-program lainnya jika mereka menunjukkan dampak yang signifikan dan bermanfaat, mendesak, dan dapat dilaksanakan secara realistis dalam periode anggaran. Tidak sepenuhnya dijelaskan dalam manual bagaimana pemberian peringkat "Prioritas" ini harus diterapkan dalam situasi perluasan lingkup program, dan ini memerlukan diskusi lebih lanjut dengan Kementerian Keuangan.

2.4. PEDOMAN INDONESIA UNTUK PBK

Dasar hukum untuk menerapkan Anggaran Berbasis Kinerja (PBK) di Indonesia tertera dalam Undang-Undang No. 17 (2003) tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No. 1 (2004) tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang 15 (2004) tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Undang-Undang No. 25 (2004) tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Peraturan Pemerintah No. 21 (2004) pada Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-KL), dan Peraturan Pemerintah No. 20 (2004) pada Rencana Kerja Pemerintah.

Konsep Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK): dasar konseptual PBK mengikuti kerangka logis, dengan empat prinsip utama yang diilustrasikan pada Gambar 2 dan ditetapkan dalam Tabel 2. Prinsip pertama - "**Dana mengikuti Fungsi, Fungsi mengikuti Struktur**" - berarti bahwa anggaran akan dialokasikan untuk mendanai sebuah Kegiatan yang didasarkan pada tugas dan fungsi dari Unit Kerja. Mengikat kegiatan dan langkah-langkah kinerja pada tugas-tugas dan fungsi unit tertentu dalam organisasi menjamin bahwa tidak ada tugas atau fungsi organisasi yang dihilangkan dari rencana dan tidak ada yang diduplikasi. Ini juga memastikan bahwa penyampaian keluaran dan manfaat yang terkait merupakan tanggung jawab unit kerja itu.

Prinsip kedua - "**Biarkan Manajer Mengelola**" - berarti bahwa para manajer unit kerja harus memiliki fleksibilitas yang cukup besar untuk memilih metode pelaksanaan dalam rangka output dan hasil yang ditetapkan untuk unit kerja dan kegiatan tersebut. Prinsip berikutnya adalah prinsip ketiga - "**Akuntabilitas**" - yang berarti bahwa unit juga akan bertanggung jawab untuk menyampaikan hasil-hasil dan pencapaian efisiensi dan efektivitas yang ditunjukkan oleh indikator yang terkait. Prinsip keempat mencakup **Hubungan antara perencanaan top-down dan pelaksanaan bottom-up** – tujuan kebijakan dan perencanaan dicapai melalui otorisasi kegiatan ke Unit Kerja yang sesuai dengan tugas dan fungsi, dan unit kerja diberikan anggaran sesuai dengan yang diperlukan untuk mencapai output dan hasil dengan efisiensi dan efektivitas yang tepat.

Gambar 2. Indikator Struktur Kinerja untuk Penganggaran Berbasis Kinerja di Indonesia



Komponen PBK. Struktur PBK dirumuskan melalui tiga komponen, yaitu:

1. **Indikator Kinerja** - alat untuk mengukur keberhasilan program atau kegiatan. Definisi yang diberikan Menkeu sangat spesifik dan unik untuk berbagai tingkat unit administratif dan begitu juga dengan Program dan Kegiatan, seperti yang ditunjukkan pada Gambar 2. Indikator Kinerja Utama Program (IKU Program) berhubungan hanya untuk program di tingkat Eselon 1A, dan merupakan ukuran utama yang digunakan oleh Menkeu dan Pemerintah untuk menilai kinerja dari lembaga. Indikator Kinerja Kegiatan (IKK) berhubungan hanya untuk sebuah Kegiatan di

Eselon 1B atau 2 - ini digunakan dalam menilai pencapaian keluaran unit kerja terhadap anggaran dan rencana. Terakhir, Indikator Keluaran hanya berhubungan ke sub-keluaran atau bagian dari sebuah Kegiatan - ini digunakan secara internal di Kementerian/Lembaga untuk mengelola kinerja semua bagian dari proses pelaksanaan anggaran dan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitasnya.

2. **Standar Biaya** - Standar biaya diterapkan sebagai cara mengukur biaya keluaran, awalnya dalam bentuk perkiraan untuk perencanaan awal untuk menghubungkan anggaran dengan keluaran. Standar Biaya Umum (SBU) distandarisasi di Kementerian Negara dan lintas daerah (seperti gaji atau biaya administrasi). Standar Biaya Khusus (SBK) adalah biaya rata-rata atau biaya unit untuk Kementerian atau Wilayah tertentu.
3. **Evaluasi Kinerja** - evaluasi kinerja dilakukan oleh sebuah unit Eselon 1 untuk memberikan umpan balik dalam meningkatkan kualitas pelaksanaan Program. Kinerja dari setiap Unit Kerja (Eselon 2 dan Unit Kerja) dinilai berdasarkan efisiensi (anggaran per satuan keluaran) dan efektivitas (metode pelaksanaan dan kualitas keluaran dan manfaat) sehingga dapat mengidentifikasi peluang untuk meningkatkan kinerja.

Tabel 2. Penganggaran Berbasis Kinerja – Ringkasan Konsep & Ketentuan

A. KERANGKA LOGIS	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Uang Mengikuti Fungsi, Fungsi Mengikuti Struktur: 	<p>Alokasi anggaran untuk mendanai sebuah Kegiatan didasarkan pada tugas dan fungsi dari Unit Kerja. Tugas dan fungsi dari sebuah organisasi yang dilingkupi secara menyeluruh oleh tugas dan fungsi masing-masing Unit Kerja tanpa duplikasi.</p>
<ol style="list-style-type: none"> 2. Biarkan Pengelola Mengelola: 	<p>Setelah keluaran Kegiatan dan manfaat dari Program telah ditetapkan, Unit Kerja menentukan metode pelaksanaan.</p>
<ol style="list-style-type: none"> 3. Akuntabilitas: 	<p>Tanggung jawab dan akuntabilitas untuk masing-masing Kegiatan dan Program berkaitan dengan masing-masing Unit Kerja dan Organisasi serta kepalanya.</p>
<ol style="list-style-type: none"> 4. Pandangan Top-Down dan Bottom-up: 	<p>Perspektif perencanaan adalah Top-Down, dengan perencanaan dan kebijakan yang ditetapkan oleh pembuat kebijakan tertinggi di Pemerintah tetapi pada akhirnya dilaksanakan oleh Unit Kerja. Perspektif anggaran adalah Bottom-Up, karena anggaran dialokasikan untuk melaksanakan Kegiatan, yang secara bersama mencapai hasil Program, yang bersama-sama terkait dengan dampak pembangunan nasional.</p>
B. KOMPONEN	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Indikator kinerja: 	<p>Sebuah alat untuk mengukur keberhasilan suatu Program atau Kegiatan, khususnya:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Indikator Kinerja Utama Program (IKU Program) - menilai kinerja Program; (ii) Indikator Kinerja Kegiatan (IK Kegiatan) - menilai kinerja Kegiatan; dan (iii) Indikator Kinerja - menilai kinerja Sub-Kegiatan.
<ol style="list-style-type: none"> 2. Standar Biaya: 	<p>Sebuah standar biaya asupan (input) yang digunakan dalam tahap awal perencanaan untuk PBK, dan kemudian digunakan sebagai standar untuk membandingkan Biaya Keluaran (Output). Standar Biaya Umum (SBU) berlaku di seluruh lembaga; Standar Biaya Khusus (SBK) berlaku khusus untuk lembaga dan program tertentu.</p>
<ol style="list-style-type: none"> 3. Evaluasi Kinerja: 	<p>Proses penilaian dan pemecahan masalah untuk memberikan umpan balik guna meningkatkan kualitas kinerja dalam hal efisiensi (penggunaan sumber daya yang sebenarnya vs yang direncanakan) dan efektivitas (hasil aktual vs sasaran).</p>

Struktur Program Kerja Berbasis Kinerja: Struktur program kerja di bawah kerangka kerja PBK mengikuti pola yang ketat terkait dengan tingkat administratif unit kerja, seperti terlihat dalam Gambar 2. Definisi untuk setiap bagian dari program dan indikator kinerja dirangkum dalam Tabel 3. Setiap unit Eselon 1A memiliki satu **Program**, yang terdiri dari sejumlah **Kegiatan** yang masing-masing dilaksanakan oleh sebuah unit Eselon 1B atau Eselon 2. Untuk lembaga Kementerian seperti BM, program ini disebut *Program Teknis*, yang menyediakan layanan eksternal kepada penerima manfaat yang berada di luar pemerintah. Ini diperlakukan berbeda dari *Program Dasar* yang memberikan dukungan atau layanan internal kepada staf pemerintah atau administrasi. Dalam kasus BM, layanan eksternal adalah penyelenggaraan jaringan jalan yang bisa digunakan termasuk keluaran berupa panjang jalan yang dipelihara, tambahan ruang jalan yang dibangun, perbaikan geometri jalan dan keselamatan, dan jasa-jasa terkait yang diberikan kepada pengguna jalan dan masyarakat umum. Semua pekerjaan penunjang seperti perencanaan, desain dan pengadaan dianggap kegiatan atau sub-kegiatan tetapi tidak dianggap sebagai keluaran - hanya barang atau jasa akhir yang diterima oleh penerima manfaat yang dianggap sebagai keluaran.

Sebuah **Kegiatan** adalah bagian dari Program yang dilaksanakan oleh unit kerja setingkat Eselon 2. Unit ini semata-mata bertanggung jawab untuk Kegiatan tersebut, karena Aktivitas didefinisikan dalam istilah tugas dan fungsi unit. Definisi ini, dengan demikian, berbeda dari definisi kegiatan di bawah RPJM1 sebelumnya di mana hal tersebut terkait dengan tujuan.

Tabel 3. Penganggaran Berbasis Kinerja – Struktur Program dan Indikator Kerja

A. KLASIFIKASI PROGRAM & KEGIATAN	
1. Program:	<p>Sebuah instrumen kebijakan yang terdiri dari Kegiatan dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan dari unit, untuk menerima alokasi anggaran dan/atau dialokasikan kegiatan publik. Dua jenis program adalah:</p> <p>(i) Program Teknis: menghasilkan layanan kepada masyarakat atau kelompok sasaran (layanan eksternal); dan</p> <p>(ii) Program Dasar: menyediakan dukungan bagi staf pemerintah (layanan internal).</p> <p>Hanya satu Program Teknis layanan eksternal dilaksanakan oleh satu unit Eselon 1A (E-1A). Namun demikian, Unit E-1A dapat melaksanakan lebih dari satu Program Teknis jika ada kerumitan pelaksanaan Kegiatan atau jumlah anggaran yang dikelola oleh unit terkait. Sasaran Program Teknis secara langsung mencerminkan tugas dan fungsi, dan mendukung visi, misi dan rencana strategis dan sasaran dari Kementerian. Pencapaian kinerja dapat dievaluasi berdasarkan periode waktu yang ditetapkan. Program Teknis dijalankan selama periode jangka menengah, dan hanya dapat berubah ketika mengalami Evaluasi formal. Sebuah <i>Program Dasar</i> layanan internal dilaksanakan oleh satu unit E-1A. Program ini dibuat unik dengan menambahkan nama unit, dan Program Dasar bertujuan untuk mendukung Program Teknis. Program dirumuskan melalui: (i) identifikasi dari Visi, Misi dan Sasaran Strategis E-1A unit; (ii) penyusunan indikator Tujuan Strategis; (iii) penyusunan Indikator Kinerja Program, dan (iv) Penamaan Program..</p>
2. Kegiatan:	<p>Sebuah bagian dari Program yang dilaksanakan oleh Unit Kerja setingkat Eselon 2, terdiri dari seperangkat sumber daya (dalam bentuk personil, barang-barang termasuk peralatan dan teknologi, dana atau kombinasinya) yang digunakan dalam Kegiatan untuk menghasilkan Keluaran dalam bentuk barang atau jasa. Masing-masing Unit Kerja Eselon 2 memiliki tanggung jawab (akuntabilitas kinerja) untuk satu Kegiatan. Sehingga, sebuah Kegiatan ini sesuai dengan fungsi Unit Kerja, bukan dengan suatu tujuan. Catatan: Yang dimaksud dengan "Kegiatan" pada tahun 2009 menjadi "Sub-Kegiatan" di PBK baru, dan dipantau melalui "Indikator Kinerja".</p>
3. Klasifikasi Ekonomi:	<p>Mengklasifikasikan jenis pengeluaran yang akan terjadi, termasuk barang-barang, personalia, modal, bantuan sosial, bunga, hibah, subsidi, dll.</p>

B. FORMULASI

1. **Visi:**
Berorientasi pada masa depan, kreatif, berdasarkan pada nilai-nilai publik, sejarah dan budaya organisasi, mengungkapkan idealisme, manfaat yang diberikan, membangun semangat korporasi, keunikan citra, menantang untuk anggota.
2. **Misi:**
Menyatakan tindakan nyata yang diperlukan untuk memenuhi Visi: tujuan lembaga, produk utama, keunikan, perubahan dalam 5 tahun terakhir, kemungkinan perubahan dalam 5 tahun berikutnya, tindakan-tindakan yang diperlukan untuk mencapai perubahan-perubahan dalam produk atau jasa.
3. **Sasaran strategis:**
Sesuatu yang dihasilkan selama periode 5 tahun yang mencerminkan Misi dan menggambarkan tugas dan fungsi Kementerian. Akan memiliki target jangka menengah yang telah ditetapkan untuk masing-masing 5 tahun yang akan dihasilkan dari Kegiatan. Setiap Misi dapat memiliki Tujuan Strategis, asalkan memberikan hasil yang spesifik. Sebuah Tujuan Strategis juga dapat mendukung kombinasi dari beberapa Misi yang memiliki tujuan akhir yang sama.
4. **Manfaat Kementerian:**
Mencerminkan Sasaran Strategis Kementerian sejalan dengan Visi, Misi, Tugas dan Fungsi; dan mendukung pencapaian sasaran dan tujuan nasional.
5. **Program:**
Sebuah upaya yang mencerminkan Kebijakan Kementerian, terdiri dari beberapa Kegiatan yang menggunakan sumber daya yang tersedia untuk mencapai hasil yang diukur terhadap Misi Kementerian, dan dilaksanakan sesuai dengan Tugas dan Fungsi unit E-1A. Pernyataan Program harus menunjukkan hubungannya dengan Kebijakan yang menjadi landasannya, dan memiliki Sasaran Kinerja yang jelas dan terukur untuk mencapai tujuan Kebijakan. Sebuah Program hanya dapat mendukung satu Target Strategis.
6. **Manfaat Program:**
Manfaat Program mencerminkan bahwa keluaran telah dihasilkan dari Kegiatan dalam Program; ini mendukung pencapaian Tujuan Strategis unit E-1A dan hanya dapat mendukung tercapainya satu Tujuan Strategis.
7. **Indikator Kinerja Utama Program (IKU Program):**
Indikator ini mencerminkan efisiensi, efektivitas, kepuasan pelanggan dan hasil yang merupakan ciri khas dari unit E-1A. Indikator ini harus menunjukkan superioritas kinerja, mungkin Indikator Kinerja terbaik, dan harus berhubungan dengan Target Strategis yang hendak dicapai.
8. **Kegiatan:**
Nama Kegiatan harus mencerminkan tugas dan fungsi unit E-2 dan keluaran yang dihasilkan, harus terhubung dengan Program yang didukung, dan memiliki keluaran yang terukur jelas dan mendukung sasaran Program..
9. **Keluaran Kegiatan:**
Dalam bentuk barang atau jasa yang dihasilkan dari Kegiatan, untuk mendukung hasil Program dan Kebijakan. Tingkat keberhasilan Keluaran Kegiatan adalah tanggung jawab Unit Kerja E-2. Keluaran dapat diukur secara kuantitatif dan kualitatif, terfokus pada pencapaian kinerja Kegiatan. Keluaran Kegiatan dinyatakan dalam Rencana Kerja Tahunan (RKA-KL) dari Kementerian.
10. **Indikator Kinerja Kegiatan:**
Kegiatan mungkin memiliki beberapa Indikator Kinerja Kegiatan, yang mencerminkan berbagai produk yang dihasilkan oleh Kegiatan. IKK dapat ditentukan dalam kuantitas (volume keluaran), kualitas, dan harga keluaran. Data patokan harus disiapkan jika Kualitas IKK digunakan untuk tujuan perbandingan.
11. **Indikator Keluaran:**
Ini adalah bagian dari pembentukan Keluaran, atau mendukung pembentukan Keluaran. IK harus spesifik, dapat diukur, memiliki atribut (item data) yang jelas, relevan, dan berkaitan dengan waktu.
12. **Prioritas:**
Jika terjadi penurunan atau peningkatan dalam anggaran, sebuah Prioritas (dengan peringkat mulai dari 1 ke bawah) perlu ditujukan pada Sub-Kegiatan, yang merupakan bagian dari suatu Kegiatan. Untuk program Ditjen Bina Marga, prioritas ini biasanya tercermin dalam urutan "Sub-Kegiatan dalam Tugas Pokok dan Fungsi".

Perumusan Program ini berbeda dari pendekatan yang digunakan sebelumnya oleh Pemerintahan Indonesia. Visi diharapkan menjadi tujuan yang mengajak untuk memandang ke depan yang cenderung tidak berubah banyak dari satu rencana lima tahunan ke periode berikutnya. Misi adalah pernyataan tentang apa yang perlu dilakukan untuk mencapai visi dan berfokus pada tindakan tertentu yang spesifik, ini diperlukan selama jangka waktu lima tahun dan target yang ingin dicapai pada akhir lima tahunan itu. Ini berhubungan dengan Sasaran Strategis yang menggambarkan sesuatu yang akan dihasilkan selama 5 tahun sekali dan dapat dialokasikan dalam periode jangka menengah, dan yang menghubungkan ke Misi dan tujuan strategis dari Kementerian. Umumnya unit Eselon 1A hanya memiliki satu Tujuan Strategis yang mencerminkan pernyataan misi dan tujuan utama dari periode lima tahunan tersebut, yang akan melengkapi Target Strategis unit Eselon 1A lainnya yang berada di bawah Kementerian.

Sebuah **Program** merupakan upaya yang dibutuhkan oleh sebuah unit **Eselon 1**, dengan menggunakan sumber daya yang tersedia melalui serangkaian Kegiatan, untuk menerapkan kebijakan Kementerian sesuai dengan tugas pokok dan fungsi unit. Sebuah unit Eselon 1 hanya dapat memiliki satu Program dan hanya dapat mendukung satu Target Strategis⁶. **Manfaat** mencerminkan produk dari keluaran di bawah Program, dan hanya dapat mendukung satu Target Strategis. Rincian Manfaat berasal dari berbagai Kegiatan di bawah Program yang direpresentasikan melalui serangkaian 3-5 program **Indikator Kinerja Utama (IKU Program)**. IKU Program mencerminkan superioritas kinerja Program melalui pengukuran efisiensi, efektivitas, kepuasan pengguna/pemanfaat, dan berhubungan dengan Tujuan Strategis serta mencerminkan Tugas Pokok dan Fungsi unit Eselon 1.

Sebuah **Kegiatan** adalah bagian dari Program yang dilaksanakan oleh satuan kerja Eselon 2 dan terdiri dari sekelompok Kegiatan yang menggunakan sumber daya, seperti alat-alat personil dan dana, untuk menghasilkan sebuah keluaran dalam bentuk barang atau jasa. Nama Kegiatan harus mencerminkan tugas dan fungsi unit kerja, harus mempunyai hubungan dengan Program dan keluarannya harus jelas dapat diukur. **Keluaran Kegiatan** adalah dalam bentuk barang atau jasa yang dihasilkan oleh Kegiatan, dan adalah cerminan tugas, fungsi dan target kinerja dari unit kerja dan dapat diukur oleh indikator. **Indikator Kinerja Kegiatan** adalah ukuran kuantitas, kualitas atau harga keluaran kegiatan. **Indikator Keluaran** adalah bagian kuantitatif dari keluaran Kegiatan yang merupakan judul anggaran program kerja unit Eselon 2 - sehingga terbentuk berbagai bagian pekerjaan yang diperlukan untuk memproduksi suatu keluaran kegiatan.

Prinsip-prinsip dari pendekatan KPJM dan PBK ini, karena telah didefinisikan dan diadopsi oleh Pemerintah melalui manual Bappenas-Menkeu, akan diterapkan pada program BM dalam bab berikut, setelah sebelumnya memeriksa substansi dan kinerja program di periode lima tahun yang lalu.

⁶ Manual 2: "Pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja", Bab 2, Kementerian Keuangan, Pemerintah Indonesia, Juni 2009.

BAB 3: PENERAPAN KBJM & PBK DALAM PROGRAM BM

3.1. PANDANGAN UMUM SEKTOR JALAN & KECENDERUNGAN

Sistem jalan di Indonesia pada tahun 2008 berjumlah 355.856 km jalan di enam jaringan jalan, seperti yang dijelaskan dalam Tabel 4. Didasarkan pada demografi, kepadatan jaringan adalah 14,95 km/10, 000 penduduk, termasuk berperingkat baik untuk skala Asia, tetapi dari segi kepadatan spasial sebesar 0,185 km per km² tampaknya adalah rendah, yang berarti bahwa tingkat aksesibilitas secara keseluruhan adalah cukup wajar apabila mengabaikan perbedaan antar wilayah. Karakteristik sistem jalan sangat ditentukan oleh geografis negara kepulauan dan kepadatan penduduk yang berbeda-beda dalam kelompok enam pulau utama, mulai dari 935 jiwa per km² di Jawa sampai 10 jiwa/km² di daerah Maluku dan Papua yang jarang penduduknya. Jika dilihat dalam kaitannya dengan kegiatan ekonomi, jaringan jalan yang ada cukup memadai untuk wilayah yang jarang penduduknya, tetapi tidak untuk wilayah yang kegiatan ekonominya tinggi, seperti Jawa, Sumatera dan Sulawesi Selatan. Namun tujuan pembangunan sosial dan ekonomi dari pemerintah merupakan fokus yang dapat membenarkan peningkatan pelayanan infrastruktur di daerah-daerah terpencil dan terbelakang tsb.

Tabel 4. Panjang Jalan Menurut Status pada tahun 2004-2009

Jalan berdasarkan Status	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nasional	34,629	34,629	34,629	34,629	34,629	34,629
Propinsi	46,498	46,771	46,771	50,044	50,044	48,681
Daerah	229,080	229,208	229,208	245,253	245,253	264,326
Kota	21,863	21,934	21,934	23,469	23,469	23,469
Lainnya (Termasuk Jalan Tol)	660	773	773	773	773	688
Jumlah	332,730	333,315	333,315	364,168	364,168	371,793

Sumber: Penilaian Sektor Jalan Nasional Penilaian dan Rencana Strategis 2010-2014, Direktorat Jenderal Bina Marga, Kementerian Pekerjaan Umum, November 2009. Panjang dalam km.

Permintaan terhadap transportasi jalan meningkat dengan cepat, dengan armada kendaraan meningkat dua kali lipat selama lima tahun 2004-2009 dari 41-81 juta kendaraan - dalam pertumbuhan ini, kendaraan roda-2 meningkat 130 persen selama periode itu menjadi 60 juta, sedangkan kendaraan bermotor lainnya meningkat sebesar 56 persen menjadi 21 juta. Dengan tingkat motorisasi hanya 70 kendaraan (280 jika roda-2 disertakan) per 1.000 orang dan pendapatan ekonomi sebesar USD \$ 2.271⁷ per kapita, pertumbuhan armada kendaraan dan penggunaan jalan diperkirakan akan meningkat terus pada tingkat sekitar 10 persen per tahun. Mayoritas perjalanan terjadi pada jaringan jalan nasional, yang diperkirakan BM telah tumbuh sekitar 6 persen per tahun atau menjadi 79.6 milyar kend.km/tahun. Diperkirakan konsentrasi terbesar dari perjalanan kendaraan ini terpusat pada dan di sekitar enam kota metropolitan dan beberapa kota besar lainnya,

⁷ Sumber: Antara, 18 Februari 2009

dan juga pada rute jalan lintas. Namun kecepatan perjalanan tetap rendah, dengan kecepatan rata-rata pada jaringan jalan nasional sekitar 42 km/jam, mengingat geometrinya yang berstandar kecepatan rendah terutama di daerah pegunungan, dan karena tingginya gesekan samping akibat pengembangan pemukiman padat dan lemahnya pengendalian penggunaan lahan di sepanjang jalan utama. Dalam upaya untuk memenuhi perkiraan permintaan yang meningkat ini dan untuk tetap kompetitif, peningkatan kapasitas jalan yang substansial, manajemen lalu lintas, dan manajemen penggunaan lahan akan sangat dibutuhkan dalam beberapa dekade ke depan.

Kementerian Pekerjaan Umum (MPW), melalui BM dan Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) bertanggung jawab untuk menyelenggarakan jaringan jalan bebas hambatan dan jalan nasional, dan untuk memberikan dukungan teknis kepada instansi pemerintah daerah yang bertanggung jawab mengelola jaringan jalan daerah (jalan provinsi, kabupaten, dan kota). Jaringan jalan nasional di bawah kendali langsung BM diperpanjang sebesar 29 persen menjadi 34.628 km selama 5 tahun terakhir, dan akan diperpanjang sebesar 36 persen menjadi 47.600 km selama lima tahun ke depan akibat perubahan status dan pemberian status atas jalan strategis nasional yang memiliki kepentingan sosial, ekonomi dan keamanan berskala nasional. Tuntutan-tuntutan ini meningkatkan tantangan bagi BM dan MPW dalam tanggung jawabnya terhadap penyelenggaraan jaringan jalan nasional.

3.2. RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG (RPJP)

Visi Rencana Pembangunan Jangka Panjang nasional adalah "Indonesia mandiri, maju, adil dan makmur", dan RPJP (2005-2024) untuk sektor transportasi menetapkan prioritas pembangunan di masing-masing periode rencana lima tahun, diringkaskan sebagai berikut:

- RPJM2 (2010-2014): Percepatan pembangunan infrastruktur, dengan lebih banyak pekerjaan perbaikan menggunakan sumber daya pemerintah dan internasional;
- RPJM3 (2015-2019): Mengintegrasikan infrastruktur mengikuti Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, dan memperluas jaringan transportasi; dan
- RPJM4 (2020-2024): Pencapaian infrastruktur jalan yang aman dan terpadu yang menyatukan semua wilayah dan mendukung pertumbuhan ekonomi.

Pada awal RPJM2, Bappenas mengidentifikasi masalah-masalah utama dari sektor jalan: minimnya pemeliharaan, kurangnya kapasitas lajur dan jalan baru, dan lambatnya pertumbuhan kapasitas jalan strategis (arteri dan jalan tol). Masalah-masalah spesifik lainnya yang berkaitan dengan aset jalan meliputi:

- Jaringan jalan di wilayah yang jarang penduduknya di wilayah timur (Maluku dan Papua) dengan kepadatan penduduk yang lebih rendah daripada empat pulau utama, dan kondisi jalan pada umumnya juga lebih buruk. Wilayah tersebut juga memiliki cakupan jalan beraspal yang terendah, saat ini 54 persen;
- Indikator Kinerja masih berfokus pada keluaran fisik, dan belum berorientasi pada manfaat dan dampak. Beberapa upaya untuk memperbaiki kondisi dan kualitas konstruksi jalan relatif bagi kebutuhan pemanfaat jalan perlu dilakukan;
- Kesenjangan antara jaringan jalan nasional dan jaringan jalan lokal (provinsi, kabupaten, dan kota) dalam hal kualitas dan kinerja;
- Mengoptimalkan alokasi anggaran untuk pemeliharaan; dan
- Kelebihan beban Truk, yang mencapai sekitar 100 persen di koridor utara Jawa dan 40 persen di Sumatera, tetap menjadi tantangan yang memerlukan pembangunan dan preservasi yang berbiaya lebih tinggi untuk mencapai kinerja yang direncanakan.

Dalam kaitannya dengan aset jalan di wilayah yang jarang penduduknya, perlu dirancang strategi tertentu yang efektif dan efisien dari segi biaya. Berdasarkan populasi, kepadatan jaringan jalan di Maluku-Papua hampir dua kali lipat dibandingkan pulau-pulau utama, yang menunjukkan perlunya biaya pemeliharaan jalan yang lebih tinggi relatif terhadap populasi dan perekonomian daerah. Walaupun kondisi jalan masih relatif buruk, dengan 39 persen dalam kondisi tidak mantap di Maluku dan Papua pada akhir 2008, kondisi ini telah diperbaiki secara substansial selama 4 tahun terakhir sebesar 47 persen di Maluku dan sekitar 11-12 persen di Maluku Utara dan Papua.

Dalam perencanaan jangka panjang bagian penting yang tidak ada adalah hubungan antara target pertumbuhan ekonomi nasional, kebutuhan transportasi termasuk peralihan moda, dan kebutuhan lalu lintas jalan di berbagai pulau dan koridor jalan lintas. Pendekatan yang lebih rasional untuk memperkirakan permintaan arus lalu lintas di masa depan, terutama pada koridor lintas utama dan di wilayah metropolitan, diperlukan untuk mendukung perencanaan infrastruktur utama yang memadai di masa depan, seperti jaringan jalan bebas hambatan yang memerlukan waktu 7-10 tahun untuk penyelesaiannya, dan dalam membuat keputusan yang optimal atas pilihan transisi untuk meningkatkan kapasitas pada alinyamen jalan lintas utama yang ada. Sebagaimana diuraikan di bawah ini untuk RPJM, ancer-ancer besaran ananggaran adalah sama atau lebih besar dari anggaran sektor jalan yang ada dewasa ini, dan karena itu optimalisasi alokasi sumber daya yang rasional antara kedua pilihan tersebut adalah penting.

3.3. KONSEP RENCANA & STRATEGI UNTUK SEKTOR JALAN 2010-2014 (RPJM & RENSTRA)

Sebelum meninjau perencanaan yang baru, terlebih dahulu perlu dilakukan tinjauan terhadap pencapaian atas perencanaan lima tahun sebelumnya untuk menetapkan landasan dan juga untuk memperoleh berbagai pelajaran terhadap efektifitas dan efisiensi dari kebijakan yang ada.

3.3.1. Tinjauan Program BM 2005-2009

Pada program 5-tahunan pertama (RPJM1), jaringan jalan nasional bertambah sekitar 8.000 km dari 26.886 km menjadi 34.629 km, dengan menyertakan 7.757 km jalan yang mengalami perubahan status dan jalan strategis nasional di tahun 2005. Tanpa analisis yang rinci tidak jelas seberapa besar program 2005-2009 yang didedikasikan untuk jalan nasional baru ini. Ringkasan Program dalam Tabel 5 menunjukkan bahwa keluaran berkisar 4.000 km per tahun, yang terdiri dari sekitar 1.000-1.400 km untuk pekerjaan preservasi dan 2.900-3.500 km pekerjaan pembangunan setiap tahun, seperti yang terlihat pada Gambar 3. [Data tahun 2007 menunjukkan kurang dari setengah dari jumlah ini; dan ini sedang diteliti ulang]. Anggaran APBN selama periode ini naik tajam dari 2006-2009 sampai dengan Rp 17 Triliun, atau hampir empat kali lebih tinggi dari tingkat anggaran tahun 2004 sebesar Rp 4,5 Triliun.

Namun demikian, anggaran tambahan ini hampir seluruhnya teralokasikan ke pekerjaan yang memerlukan biaya yang relatif tinggi, yang naik tiga kali lipat (menjadi Rp2-3.4miliar/km untuk preservasi dan Rp3-3.5Miliar/km untuk pembangunan), sedangkan keluaran hanya meningkat kurang dari 20 persen. Meskipun ada beberapa kenaikan harga minyak bumi yang drastis pada masa itu, yang mempengaruhi biaya aspal khususnya, kenaikan biaya konstruksi bersih hanya sekitar 25 dan 40 persen⁸. Alasan yang paling masuk akal atas peningkatan biaya yang tajam ini adalah besaran biaya penanganan yang lebih tinggi, seperti pada peningkatan dan pembangunan konstruksi perkerasan

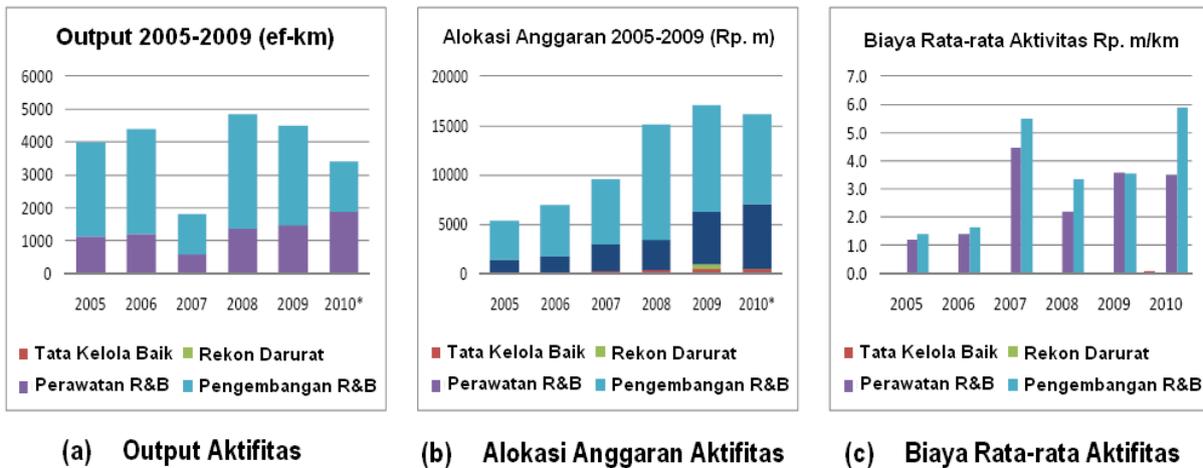
⁸ Analisis biaya perawatan pada tahun 2006 menunjukkan bahwa komponen bahan aspal yang terdiri 30-35 persen dari konstruksi baru dan perluasan kapasitas biaya, dan 60-70 persen dari biaya rehabilitasi atau perbaikan.

yang lebih tebal, khususnya pada program preservasi, meskipun mungkin ada beberapa faktor pasar lain yang mempengaruhi. Dalam setiap kegiatan, biaya rata-rata preservasi dalam tahun 2009-2010 adalah lebih dari Rp 3 Miliar/km, atau setara dengan lebih dari USD 300,000/km, yang tampaknya sangat tinggi menurut ukuran internasional, dan ini setara dengan biaya pekerjaan rekonstruksi atau rehabilitasi struktural besar-besaran. Setelah naik dengan tajam di tahun 2007, harga tampaknya telah stabil di kisaran Rp 3 miliar/km untuk jalan dengan lebar perkerasan 7m. Kecenderungan ini menunjukkan bahwa tampaknya ada ruang untuk meningkatkan efisiensi dari Program untuk mengurangi biaya rata-rata penyelenggaraan jalan dengan tetap menjaga atau meningkatkan kinerja.

Tabel 5. Ringkasan Program Kerja dan Anggaran 2005-2009

TAHUN	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
ANGGARAN (Rp Miliar)						Keluaran (panjang jalan, km efektif, tidak termasuk jembatan)				
Tata Kelola Pmnthan yg Baik	0	42	241	382	465					
Penanganan Darurat	0	0	0	0	508	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Preservasi Jln & Jemb	1,349	1,648	2,676	3,004	5,330	1,122.0	1,185.0	599.0	1,362.0	1,484.7
Pembangunan Jln & Jemb	4,004	5,254	6,594	11,696	10,703	2,859.0	3,208.0	1,205.0	3,483.8	3,027.1
Program Total	5,353	6,945	9,510	15,082	17,006	3,981.0	4,393.0	1,804.0	4,845.8	4,511.8
BIAYA KELUARAN RATA-RATA (Rp Miliarkm)										
Preservasi Jln & Jemb	1.2	1.4	4.5	2.2	3.6					
Pembangunan Jln & Jemb	1.4	1.6	5.5	3.4	3.5					
Program Total	1.3	1.6	5.3	3.1	3.7					
KONDISI (persen)										
Baik	48.9	31.0	31.3	49.3						
Sedang	29.8	49.6	50.9	33.6						
Rusak Ringan	8.8	11.0	13.3	13.3						
Rusak Berat	12.6	8.5	4.5	3.4						
Stabil (B+S)	78.7	80.6	82.2	82.9						
Cacat (S+RR+RB)	51.1	69.0	68.7	50.7						

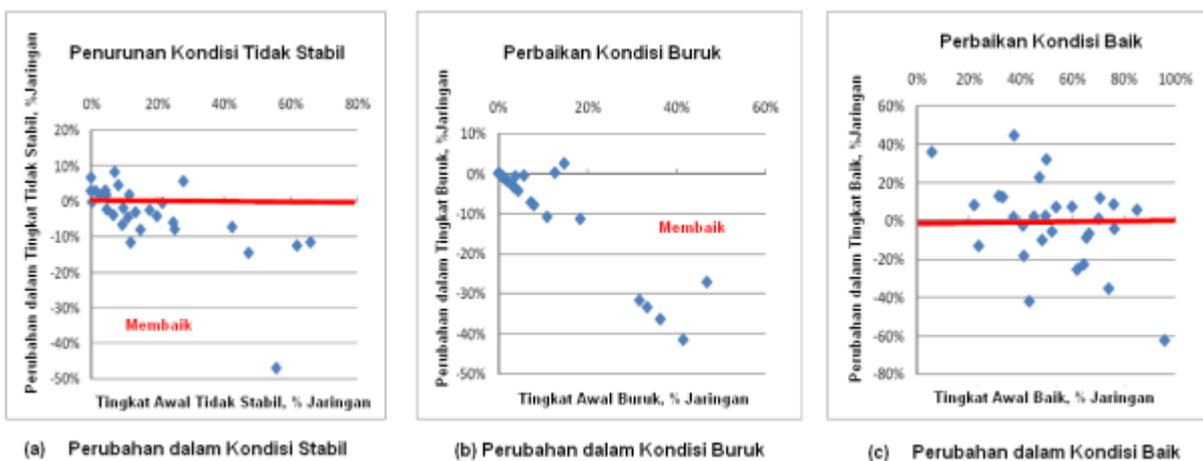
Gambar 3. RPJM1 2005-2009 Kegiatan Program & Sumberdaya yang Digunakan



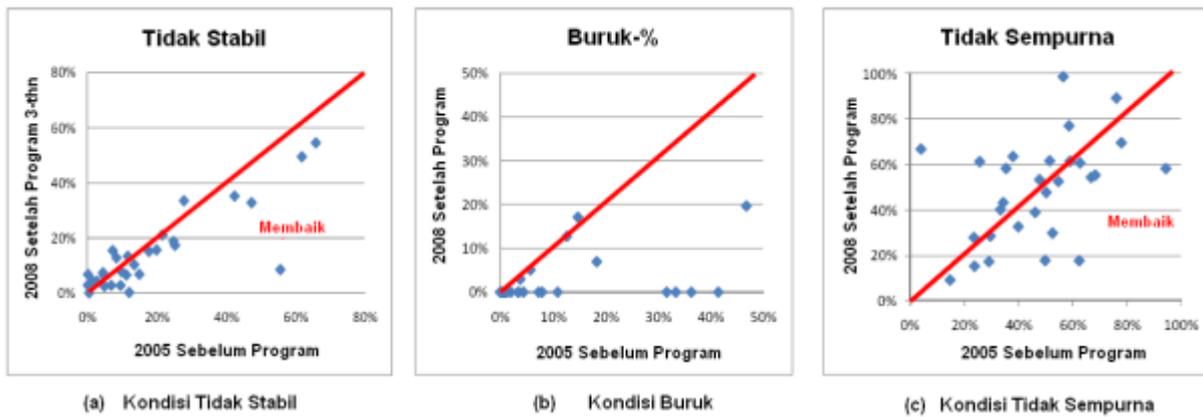
Efektivitas Program dapat dilihat dari pengaruhnya pada kondisi jaringan jalan. Penambahan sepanjang 7,757km jalan yang mengalami perubahan status dalam kondisi tidak mantap ke dalam jaringan di tahun 2005 menyebabkan penurunan persentase dari 88 persen kondisi stabil pada akhir tahun 2004 menjadi 79 persen pada akhir tahun 2005 yang menjadi dasar baru bagi RPJM1. Pada periode tiga tahun kemudian, kondisi jalan meningkat hingga 83 persen stabil.

Dengan memilah hasil ini berdasarkan provinsi terlihat kinerja yang lebih beragam, seperti yang digambarkan dengan tiga cara yang berbeda dalam **Gambar 4** grafik (b) (perubahan kondisi selama 3 tahun berdasarkan provinsi), **Gambar 5** (kondisi sebelum dan sesudah program 3-tahun berdasarkan provinsi) dan **Gambar 6** (perubahan berdasarkan kelompok Pulau). Semua provinsi mengalami pengurangan ketidakmantaan kurang dari 15 persen, dan sekitar sepertiganya mengalami kenaikan persentase selama periode tiga tahun tersebut. Fokus Kebijakan teknis adalah pada pengurangan segmen jalan yang rusak berat, seperti yang terlihat pada Gambar 4 tabel (b) dan Gambar 5 tabel (b), di mana segmen jalan yang rusak berat hilang di semua propinsi kecuali pada enam propinsi pada tahun 2008 dan ini harus dikurangi lebih jauh menjadi nol pada akhir 2009. Impak paling kuat terjadi di Kalimantan dan Maluku-Papua, di mana pekerjaan peningkatan meliputi 23 persen dan 32 persen dari masing-masing jaringan.

Gambar 4. Efektifitas Program dalam Perubahan Kondisi berdasarkan Propinsi, 2005-2008

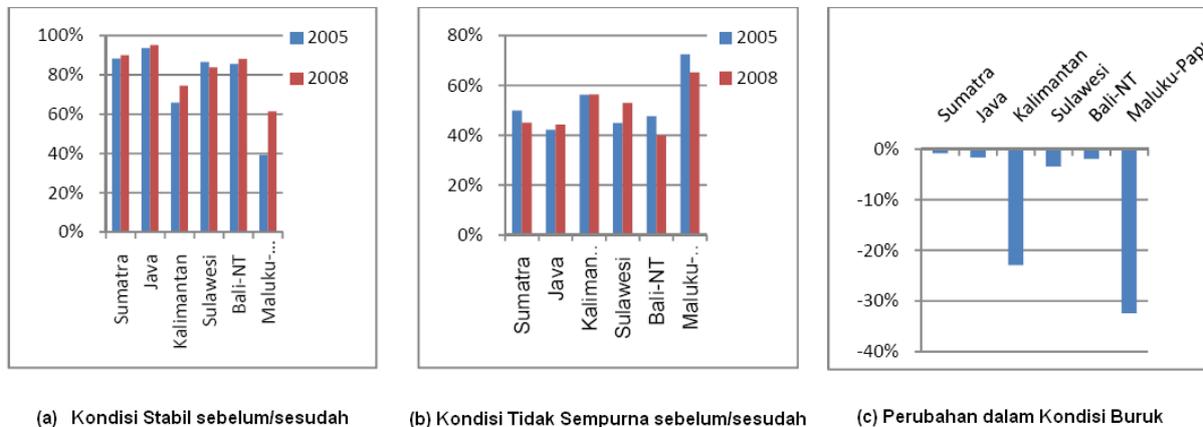


Gambar 5. Efektivitas Program dalam Kondisi Sebelum/Setelah berdasarkan Propinsi, 2005-2008



Diharapkan bahwa program preservasi yang seimbang dan berprioritas akan mengurangi tingkat kerusakan jalan dari waktu ke waktu (dalam hal ini dimaksudkan sebagai bagian jalan yang tidak dalam kondisi baik) melalui campuran pilihan pelapisan ulang secara periodik (untuk bagian yang berkondisi sedang) dan rehabilitasi (untuk segmen jalan dengan kondisi rusak ringan dan rusak berat, yaitu, 'tidak mantap'). Namun, evaluasi menunjukkan bahwa panjang jalan yang rusak meningkat selama periode tsb di hampir setengah dari jumlah provinsi (13), meskipun secara keseluruhan tingkat keparahan kondisi mengalami pengurangan - lihat Gambar 4 (c) dan Gambar 5 (c) - dan ini terjadi di Jawa dan Sulawesi, lihat Gambar 6 (b).

Gambar 6. Efektivitas Program dalam Kondisi berdasarkan Kelompok Pulau, 2005-2008



Sementara untuk jembatan, sekitar 17 percent dari total 330 km panjangnya berada dalam kondisi tidak stabil, dimana sekitar 56 km dalam kondisi buruk, kritis atau hancur/kondisi rusak (atau 13 percent setara dengan 2,260 dalam hal jumlah). Sementara jumlah dan panjang dari jembatan meningkat sekitar 2.5 persen per tahun (8,000 m), akan tetapi tidak ada perbaikan yang berarti secara keseluruhan sebagai hasil dari program BM. Selama tahun 2005-09, rata-rata telah dilakukan perawatan rutin dan periodik terhadap 72,200 m jembatan, yang berarti hanya meliputi 21 persen dari total panjang jembatan yang ada. Faktor yang penting untuk diperhatikan adalah faktor keselamatan jalan dan manajemen resiko penutupan jalan yaitu banyaknya jembatan yang dalam kondisi tidak baik secara struktural yang berpotensi untuk menimbulkan bencana jika ada kegagalan karena kendaraan dengan beban lebih ataupun karena bencana alam seperti banjir. Oleh karena itu disarankan untuk menyimpan catatan mengenai kondisi jembatan, program penanganan dan keluarannya, di masa depan.

Evaluasi ini menunjukkan bahwa program 2005-2009 mencakup panjang efektif sekitar 4.000 - 4.500 km per tahun, yang mewakili sekitar 12 persen dari total panjang jalan arteri, atau 25 persen dari panjang jalan yang berada dalam kondisi rusak setiap tahunnya. Meskipun Program telah mengurangi keparahan kondisi secara keseluruhan, termasuk dampak yang signifikan dengan hampir menghilangkan segmen jalan yang berkondisi buruk (12,6-3,4 persen atau sama dengan 3.200 km), secara keseluruhan panjang jalan dalam kondisi rusak adalah meningkat dan pada beberapa provinsi malah mengalami penurunan kondisi secara umum. Temuan menunjukkan bahwa penurunan kondisi jaringan jalan terjadi lebih cepat daripada kemampuan program untuk mempertahankannya, dan ini berkaitan dengan masalah-masalah berikut yang perlu mendapatkan perhatian lebih lanjut dalam kurun 5 tahun ke depan, yaitu:

- (a) Potensi untuk peningkatan efisiensi dari Program Preservasi dan Pembangunan, dalam hal pemilihan jenis penanganan dan nilai uang dalam hal keluaran per biaya satuan, untuk menjamin bahwa biaya jangka panjang atau biaya siklus umur dari penanganan yang berturut-turut dapat diminimalkan;
- (b) Peningkatan efektivitas dari prioritas proyek dan jangkauan ke seluruh provinsi dan seluruh sub-jaringan strategis seperti rute regional; dan
- (c) Pemahaman tentang alasan mengapa kondisi jaringan tampak memburuk lebih cepat dari yang diperkirakan dibandingkan dengan ukuran internasional dengan umur struktur 20-tahunan dan umur pelapisan ulang 8-10-tahunan, bersamaan dengan tinjauan ulang atas kebijakan teknik BM saat ini mengenai umur rencana yang pendek untuk penanganan preservasi.

3.3.2. Jaringan Jalan Bebas Hambatan

Jaringan jalan bebas hambatan terdiri dari jaringan jalan raya dua arah berlajur-jamak dengan akses terkontrol penuh yang memberikan tingkat pelayanan tinggi, yang dirancang untuk kecepatan 100 km /jam walau kecepatan operasionalnya tergantung pada fungsinya. Karena sampai saat ini semua jalan bebas hambatan di Indonesia telah dioperasikan sebagai jalan tol, jalan-jalan ini sering disebut sebagai "Jalan Tol". Dalam UU 38/2004 jalan ini didefinisikan sebagai Jalan Bebas Hambatan yang telah diterjemahkan sebagai "freeway", namun disarankan bahwa istilah "expressway" lebih sesuai, agar sesuai dengan negara-negara besar lainnya di Asia, yang lebih berfokus pada fungsi jalan dan untuk menghindari kaitannya dengan masalah pembiayaan.

Sejak diterbitkannya undang-undang jalan UU 38/2004, administrasi jaringan jalan tol telah dipisahkan antara BM yang memiliki fungsi regulasi untuk penyediaan jaringan jalan secara umum, dengan Badan Pengawas Jalan Tol (BPJT) yang mempunyai fungsi regulator untuk mengelola konsesi jalan tol dan juga berwenang untuk melakukan kesepakatan konsesi. Jalan bebas hambatan dinyatakan sebagai bagian terpadu dari rencana induk jaringan jalan nasional. BM telah mengeluarkan sebuah rencana pembangunan jalan tol (Keputusan MPW 360/KPTS/M/2008) yang menggariskan adanya tambahan jaringan jalan bebas hambatan sepanjang 2.411 km di Sumatra, Jawa, Bali, dan Sulawesi dalam rencana jangka panjang sampai dengan 2024.

Status pembangunan dan pengoperasian tol ditunjukkan pada Tabel 6 dan Gambar 7. Pada gelombang awal pembangunan, sejak tahun 1975-1999, dimulai dengan pelaksanaan oleh pemerintah dan dengan pendanaan dari pinjaman dan semakin terlibatnya investasi sektor swasta melalui kesepakatan konsesi, jaringan telah mencapai panjang 580 km (sekitar 23 km/thn). Sejak krisis keuangan pada tahun 1997, kemajuan ini terhambat oleh masalah pembiayaan dan pelaksanaan, dan melambat sampai 14 km/tahun, sehingga target ditetapkan pada tahun 1997 sebesar 762 km, dan target yang ditetapkan pada tahun 2005 sebesar 1.700 km menjadi terlalu ambisius. Sejak berdirinya BPJT pada tahun 2005 dan dengan pengembangan struktur pembiayaan

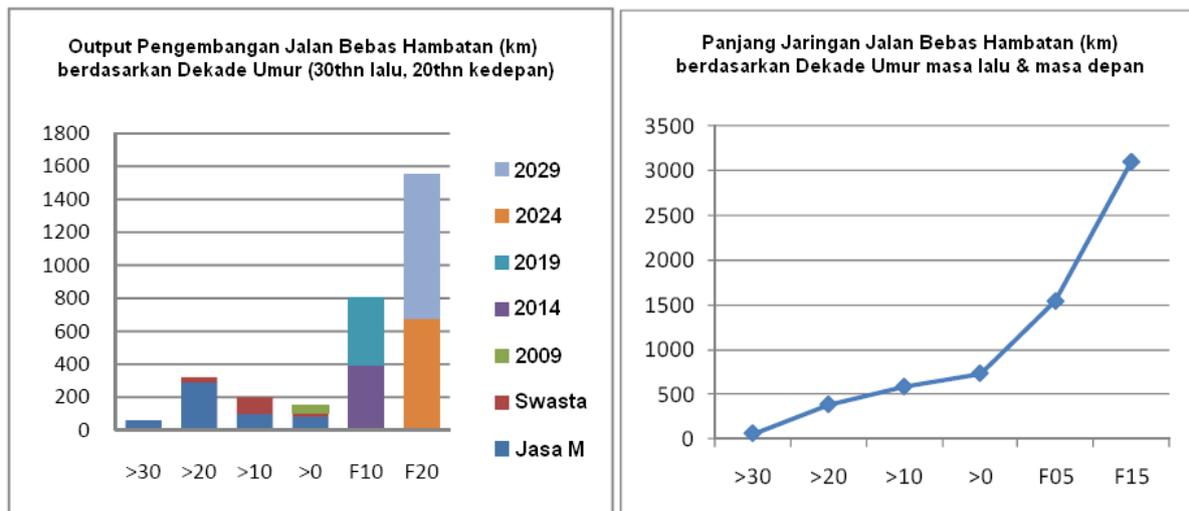
yang ketat, dengan menyediakan tender kompetitif, dengan manajemen risiko keuangan dan pembebasan tanah yang didanai oleh pemerintah⁹, program ini telah mengalami percepatan.

Grafik pada Gambar 7 menunjukkan perkiraan ke depan dari program sekarang naik menjadi 80 km/tahun selama sepuluh tahun dan 150 km dalam sepuluh tahun berikutnya, berdasarkan status konsesi dan persiapan proyek saat ini. Pencapaian program ini, yang belum berkomitmen untuk memenuhi target waktu, akan sangat tergantung pada kinerja mekanisme pembebasan tanah yang baru dan proses tender konsesi.

Tabel 6. Rencana dan Realisasi Pengembangan Jaringan Jalan Bebas Hambatan (Jalan Tol)

STATUS	HUBUNGAN	PANJANG	UMUR	TAHUN BUKA	INVESTASI	BIAYA RATA2
		km	thn		IDR b	IDR b /km
Beroperasi - Jasa Marga	23	529,42	3-31	1978-2006		
Beroperasi – Swasta	8	158,45	1-21	1987-2008		
Konsesi, buka 2009	1	35,00	0	2009	2.095	59,9
Konsesi, konstruksi	10	393,7	F05	2014	34.431	87,5
Konsesi, pra-konstrksi	9	341,23	F10	2019	28.682	84,1
Konstruksi Pemerintah	1	5,4	0	2009	3.268	605,2
Pra-konstrksi Pemerintah	3	70,51	F10	2019	6.579	93,3
Persiapan Tender	17	677,88	F15	2024	46.795	69,0
Perencanaan	20	877,09	F20	2029	99.065	112,9
Jumlah hingga 2008	31	687,87				
Jumlah hingga 2009	33	728,27				
Jumlah hingga 2014	43	1,121,97			34.431	
Jumlah hingga 2024	72	2,211,59			87.805	

⁹ Melalui dana bergulir yang dikelola oleh Badan Layanan Umum (BLU)

Gambar 7. Pengembangan Jalan Bebas Hambatan: Realisasi dan Rancana sampai 2025

Yang tidak jelas dari dokumen rencana adalah penilaian atas kapasitas jalur dan bagian perjalanan kendaraan yang saat ini dilayani oleh jaringan jalan tol, bagaimana pembagian tersebut diperkirakan berubah dalam jangka menengah, dan bagaimana ini berkaitan dan berinteraksi dengan jalan lintas utama nasional dan regional, yang umumnya sejajar dengan jalan bebas hambatan. Rencana ke depan untuk perluasan dan pengembangan rute antar wilayah haruslah didukung oleh sebuah analisis kapasitas jaringan di koridor rute¹⁰, yang akan menghasilkan dasar yang rasional untuk memperkirakan permintaan perjalanan ke depan, baik pada jalan bebas hambatan maupun pada rute jalan antar wilayah dalam koridor yang sama. Hal ini penting untuk menentukan alokasi sumber daya yang optimal antara program rute antar wilayah, dengan kebutuhan pelebaran jalan yang terus-menerus untuk pelebaran jalan dan gangguan pembebasan tanah di areal pembangunan jalan, terhadap program jalan bebas hambatan.

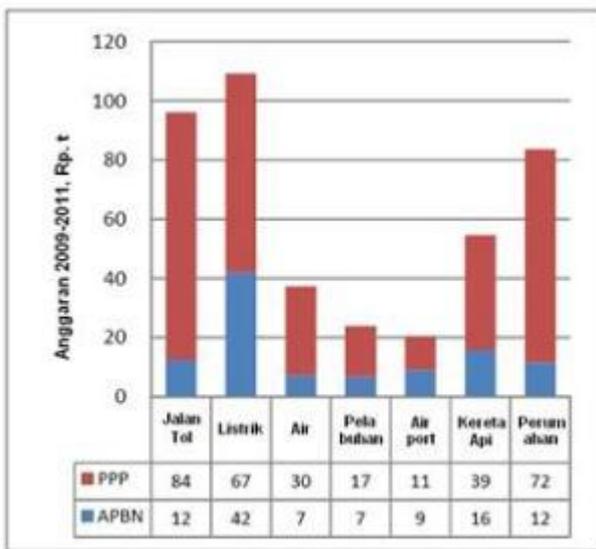
Sebagai bagian dari tanggung jawabnya akan penyediaan dan perencanaan umum jalan bebas hambatan dan jaringan jalan arteri, BM harus menyertakan dalam RENSTRAnya sebuah analisis prakiraan permintaan perjalanan trans-regional dalam koridor utama, dan menunjukkan suatu strategi untuk menyediakan kapasitas yang diperlukan dalam koridor trans-regional sebagai bagian dari rencana jangka panjang (RPJP, untuk 2024) dan untuk mencapai sasaran tingkat kecepatan perjalanan trans-regional dan tingkat pelayanan jalan yang ditetapkan untuk kedua jaringan tsb.

Tidak jelas, misalnya, apakah laju pembangunan jalan bebas hambatan yang sekarang dianggap cukup memadai, atau seberapa jauh sektor ini perlu diberi prioritas untuk alokasi sumber daya publik lebih lanjut di saat ada alokasi fiskal yang lebih tinggi untuk sektor ini. Jika pertumbuhan lalu lintas tetap pada tingkat sekitar 10 persen/tahun, dan mengingat waktu pembangunan jalan bebas hambatan yang relatif panjang, 7-10 tahun, dan keterbatasan pembebasan lahan untuk perluasan jalan lintas, permintaan kapasitas pada lintas utama mungkin akan jauh melebihi kemampuan penyediaan (anggaran) dalam sepuluh tahun berikutnya untuk tahun 2019, terutama pada koridor lintas utama Pulau Jawa dan Sumatra. Pencapaian jaringan bebas hambatan sebesar 3.100 km secara penuh hanya akan menempatkan Indonesia pada posisi keempat di Asia, di belakang Malaysia, Cina dan Filipina dari segi kepadatan jalan bebas hambatan (0,1 km per 10.000 penduduk), atau mirip dengan Thailand; tetapi ini pun mungkin tidak bisa dicapai sampai 2024.

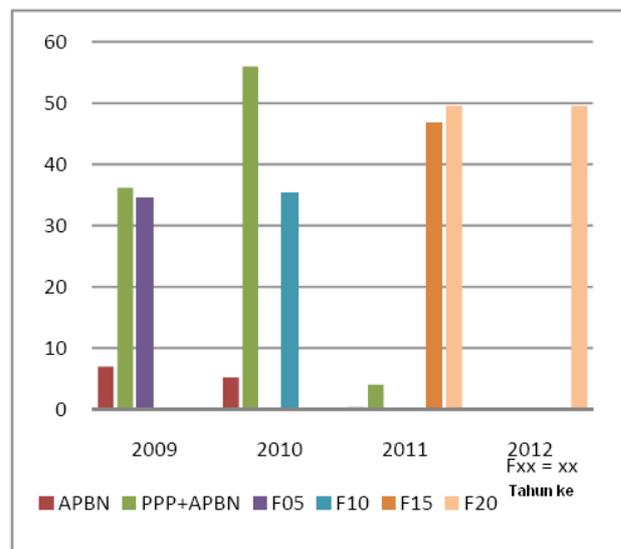
¹⁰ Sebagai contoh, seperti Studi Jaringan Jalan Arteri di Jawa (SJAJ) dilakukan pada tahun 2000.

Sumber daya yang diperlukan untuk program jalan bebas hambatan yang dapat dimulai dalam periode 2010-2014 diperkirakan mencapai Rp 34.4 triliun, atau rata-rata Rp 6.9 triliun/tahun. Pembebasan tanah berkisar antara 10-30 persen dari biaya investasi. Rata-rata biaya konstruksi, termasuk pembebasan tanah, berada di kisaran Rp 70-85 miliar/km, atau 15 kali lebih tinggi daripada pembangunan jalan arteri dengan 2-lajur, tidak termasuk biaya pembebasan tanah. Tiga ruas jalan bebas hambatan yang direncanakan akan didanai oleh pemerintah, diperkirakan memakan biaya Rp 6.6 triliun untuk selama kurun waktu yang belum dapat ditentukan, tetapi mungkin untuk sepuluh tahun sampai tahun 2019¹¹. Program jalan bebas hambatan ini mungkin akan menjadi pengguna dana Kerjasama Swasta-Publik terbesar untuk kurun waktu tahun 2009-2011, seperti yang ditunjukkan pada Gambar 8. Namun jangka waktu untuk mengikat besaran dana dan kebutuhan akan dana publik (APBN) tidak jelas, dan Gambar 9 menggabungkan informasi yang tersedia dari Bappenas dan program BPJT.

Gambar 8. Pendanaan PPI untuk Infrastruktur Besar 2009-2011



Gambar 9. Kebutuhan Pendanaan Jalan Raya untuk 2010-2024



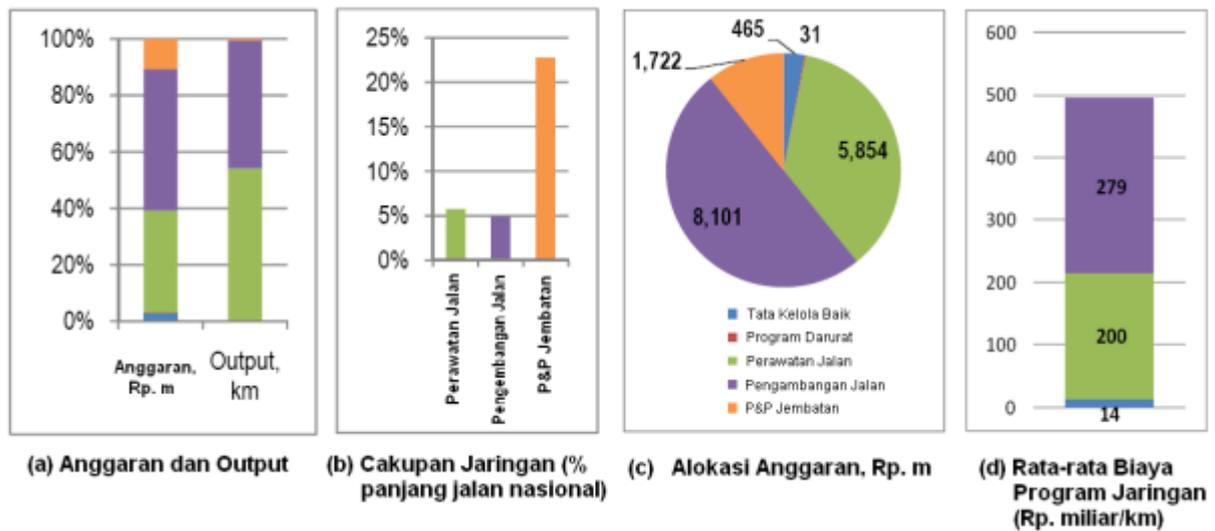
3.3.3. Tinjauan atas Konsep Program 2010

Konsep program 2010 yang disiapkan oleh BM diringkas dalam Tabel 7 dan beberapa indikator kinerja awal dari analisis singkat atas program tersebut diperlihatkan pada Gambar 10. Program ini dipersiapkan untuk anggaran awal sebesar Rp 16.2 triliun yang tidak berbeda jauh dengan program tahun 2009. Angka-angka yang digunakan dalam konsep 2010 ini ditampilkan pada Gambar 3 sebagai perbandingan dengan menggunakan data 2005-2009, yang menunjukkan bahwa untuk Preservasi keluaran dan biaya yang ada sama dengan tahun 2009, tetapi untuk Pembangunan keluarannya lebih rendah dan biaya rata-ratanya lebih tinggi.

¹¹ Pada tahun 2005-2009 Jembatan Suramadu memakan biaya Rp 3.5 triliun

Tabel 7. Konsep Program BM & Biaya Terkait

Kegiatan	Keluaran				Anggaran	Biaya Rata-rata		
	Fungsional		Efektif			Jumlah	Task	Program
	Km	M	km	m				
Tata Kelola Pemerintahan yang Baik					465.0		14.2	
Penanganan Darurat					31.0		0.9	
Preservasi Jln & Jemb	32,700	83,451	1,862	13,944	6,535.6	3,510.0	199.2	
Pemeliharaan Jalan	32,455		5		1,504.1	46.3		
Periodik Jalan	245		1,857		3,923.3	2,112.7		
Pemeliharaan Jemb		83,331			104.9	1.3		
Periodik Jemb		120		13,944	576.9	41.4		
Layanan Preservasi					426.4			
Pembangunan Jln&Jemb	113		1,555	5,003	9,140.9	5,878.4	278.6	
Konstruksi Jln	113		1,422		6,025.8	4,237.6		
Struktur Vertikal				4,511	974.7	216.1		
Jalan Bebas Hambatan			5		400.0	80,000.0		
Jalan Strategis			128		442.1	3,453.9		
Jemb Strategis				492	65.6	133.3		
Layanan Pengembangan					1,232.7			
Total Program	32,813	83,451	3,417	18,947	16,172.5		492.9	

Gambar 10. Analisis Program BM, Konsep 2010

Untuk Preservasi, biaya rata-rata pemeliharaan periodik sebesar Rp 2,1 juta per km memungkinkan gabungan antara pelapisan ulang yang sederhana sampai dengan rehabilitasi struktur, tetapi pada tingkat cakupan 5,5 persen dari jaringan, dan ditujukan hanya untuk sekitar sepersepuluh dari panjang jalan yang rusak. Ini berarti bahwa hal itu harus diprioritaskan dengan baik dan harus mencapai kualitas yang tinggi dan umur lebih lama daripada di masa lalu, dalam upaya untuk memantapkan kondisi jaringan. Jika dibandingkan, biaya pemeliharaan rutin sekitar Rp 46 juta per km adalah sangat berlebihan dan jauh lebih tinggi dari ukuran internasional, yang biasanya kurang dari setengahnya. Penilaian ini sangat tergantung pada jenis pekerjaan yang termasuk dalam pemeliharaan rutin, dan biaya akan lebih tinggi jika melibatkan tingkat pekerjaan pengaspalan yang lebih tinggi serta tingkat perbaikan atas kerusakan jalan yang tinggi pula. Jika hal ini terjadi, maka diperlukan perhatian khusus untuk membuat program pemeliharaan menjadi seefisien mungkin - melalui kompetisi dan penerapan kontrak berbasis kinerja. Dalam hal ini, perhatian lebih harus diberikan untuk mengeliminasi pekerjaan swakalola (oleh instansi Provinsi) dan dengan memperkenalkan kontrak berbasis kinerja, dengan target mengurangi biaya pemeliharaan rutin di bawah Rp 30 juta per km dan meningkatkan kinerja.

Untuk Pembangunan, keluarannya adalah lebih rendah dan biaya rata-ratanya adalah lebih tinggi daripada tahun 2009, terutama karena program 2010 yang diusulkan juga mencakup konstruksi sebagian dari jalan bebas hambatan Medan-Kualanamu dan pelebaran beberapa jalan lintas menjadi 4-lajur, yang keduanya memakan biaya rata-rata yang jauh lebih tinggi daripada pembangunan jalan biasa. Hal ini meningkatkan perhatian pada jalan-berbagi-arah dan fasilitas jalan dua lajur yang umumnya memang diperlukan mengingat adanya kebutuhan kapasitas, sebagaimana yang dibahas sebelumnya. Namun hal tersebut menimbulkan dua masalah - pertama, kebutuhan akan prioritas dan pengoptimalan yang cermat atas program peningkatan kapasitas pada koridor lintas utama dengan mengoptimalkan kapasitas dan fasilitas standar (4-lajur vs jalan bebas hambatan) dan, kedua, kebutuhan untuk menyajikan keluaran Pembangunan jalan dalam pengertian ruang jalan, misalnya lajur-km, ketika membahas dan mengevaluasi aspek-aspek efisiensi dan efektivitas program.

Untuk jembatan, alokasi keluaran adalah sebesar 13.944 lajur-m untuk pemeliharaan berkala dan 4.511 lajur-m untuk pembangunan yang meliputi 33 persen dari panjang jembatan dalam kondisi tidak mantap, yang apabila semua itu dialokasikan untuk aset-aset penting tersebut, dan secara keseluruhan akan mencakup 5,5 persen. Karena kondisi jembatan yang mantap tetap berkisar pada tingkat 82 persen dari tahun 2006-2008, dan jembatan dalam kondisi kritis atau kollaps (termasuk perlintasan air tanpa jembatan) hanya turun 0,9 persen (dari 17,7 ke 16,7 persen) selama dua tahun

tersebut, diperlukan perhatian untuk menjamin diprioritaskannya pemeliharaan jembatan dan program pembangunan dalam kaitannya dengan kebutuhan lalu lintas, risiko keselamatan dan kerentanan terhadap bencana alam.

Bagian khusus dari program Pengembangan termasuk sekitar 12 persen untuk pengurangan kemacetan lalu lintas perkotaan, melalui pembangunan jalan layang, 6,4 persen untuk jalan dan jembatan strategis, dan 5 persen untuk program jalan bebas hambatan. Ini berarti bahwa sebagian besar dari program ini, yaitu 76 persen, dialokasikan untuk peningkatan kapasitas dan program jalan baru pada jaringan jalan arteri.

Program ini menunjukkan tanda-tanda keserasian dengan strategi RPJM2 yang digunakan. Namun juga tampak jelas dari diskusi dengan staf Bipran yang mempersiapkan program ini bahwa mereka kekurangan sarana untuk memproses dan membuat prioritas di antara berbagai kebutuhan serta berbagai tujuan dan sub-program, dan untuk memperkirakan manfaat dari program. Meskipun ada sistem pengelolaan jalan seperti IIRMS yang dimaksudkan untuk membantu tugas pemrograman, pada kenyataannya sistem ini tidak dapat diterapkan untuk tingkat detail yang diperlukan. Jadi metode yang diterapkan pada dasarnya adalah alokasi dana dan keluaran secara manual berbasis spreadsheet untuk menetapkan pemilihan proyek yang memenuhi tujuan rencana RPJM2.

3.4. TINJAUAN ATAS RENSTRA & PROGRAM RPJM2 2010-2014

Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan rancangan Rencana Strategis (RENSTRA) untuk periode lima tahun berikutnya yang disusun pada tingkatan kementerian, misalnya Kementerian Pekerjaan Umum, melalui setiap sektor mempunyai perencanaan yang berbeda. RENSTRA menentukan tujuan strategis dan memberikan arahan komposisi program untuk jangka waktu lima tahun. Strategi dan perencanaan pada saat studi ini berlangsung, sedang dirancang sehingga temuan-temuan awal pada bagian terdahulu dapat merupakan input bagi BM untuk finalisasi perencanaan. Bagian selanjutnya merupakan kelanjutan dari temuan atau pekerjaan sebelumnya dan berdasarkan kepada RENSTRA yang telah disetujui pada bulan Pebruari 2010.

Strategi Kementerian Pekerjaan Umum meliputi Visi, Misi, dan Tujuan disajikan dalam Tabel 8.

Tabel 8. Misi & Strategi Kementerian Pekerjaan Umum 2010-2014

Visi:
Prasarana Pekerjaan Umum yang memadai didasarkan pada pengembangan wilayah
Misi:
Mengembangkan dan menstabilkan kondisi prasarana pekerjaan umum dengan usaha maksimum didasarkan pada rencana tata ruang
Tujuan:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Meningkatkan kualitas perencanaan dan pengendalian penggunaan lahan untuk mencapai pembangunan berkelanjutan (termasuk adaptasi dan mitigasi perubahan iklim); 2. Meningkatkan keandalan jaringan prasarana pekerjaan umum untuk meningkatkan daya saing, ketahanan pangan, keamanan, energi, dan pertumbuhan ekonomi nasional; 3. Meningkatkan kualitas pemukiman, cakupan pelayanan dasar, dan partisipasi masyarakat di sektor pekerjaan umum untuk peningkatan kesejahteraan sosial; 4. Meningkatkan pembangunan pada bidang strategis, daerah kurang berkembang, dan daerah rawan bencana untuk mengurangi kesenjangan regional (integrasi sektor yang didasarkan pada pendekatan regional); dan 5. Mengoptimalkan peran dan akuntabilitas kinerja staf untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan prasarana publik.

Untuk BM, rancangan strategi RPJM2 disusun berdasarkan empat bidang tugas pokok BM dan fungsi yang terkait, dan tiga tujuan strategis yang berhubungan dengan Rencana Jangka Panjang dan Rencana Tata Ruang Wilayah:

Bidang Tugas	Tujuan Strategis
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Pengaturan</i> • <i>Pembinaan</i> • <i>Pembangunan</i> • <i>Pengawasan</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Pertumbuhan Ekonomi • Kesejahteraan Sosial • Lingkungan Hidup dan Keselamatan

Beberapa pertimbangan berdasarkan pada pandangan-pandangan ini sedang diberikan untuk alternatif restrukturisasi organisasi. Namun, reformasi yang lebih mendasar yang dapat memisahkan fungsi kebijakan dan peraturan dari pelaksanaan juga sedang dipertimbangkan, termasuk contoh-contoh seperti Afrika Selatan di mana fungsi pelaksanaan telah ditetapkan sebagai entitas perusahaan (lihat Lampiran C).

Masalah-masalah strategis mengenai jaringan jalan yang diidentifikasi oleh MPW dan BM meliputi:

1. Aksesibilitas minimum untuk daerah terpencil, daerah dan pulau-pulau di perbatasan; mobilitas minimum untuk daerah berkembang termasuk kota besar dan jalan lintas; aksesibilitas minimum untuk pusat-pusat produksi dan industri, dan simpul-simpul transportasi; dan
2. Memelihara fungsi dan menghindari penutupan jalan; prosedur pembebasan tanah yang baik untuk pelebaran jalan dan konstruksi baru; keselamatan jalan dan dampak lingkungan; peraturan dan kejelasan hak, tanggung jawab, risiko, dsb; sistem pendanaan dan pola investasi di sektor jalan; manajemen umum jalan lokal; peran serta warga dalam penyelenggaraan jalan; masalah-masalah organisasi dan kelembagaan.

Visi, misi, dan kebijakan yang diidentifikasi oleh BM untuk 2010-2014 terfokus pada peningkatan aksesibilitas di tingkat lokal, peningkatan mobilitas, dan peningkatan pelaksanaan program yang berkaitan dengan keselamatan dan lingkungan, transparansi dan akuntabilitas, kinerja jalan lokal, dan peran serta masyarakat dan sektor swasta, seperti yang dirangkum dalam Tabel 9.

Tabel 9. Rancangan Misi dan Strategi BM tahun 2010-14

Visi BM: Terwujudnya Jaringan Jalan yang Andal
<p>Misi BM:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Meningkatkan aksesibilitas daerah untuk meningkatkan kesejahteraan sosial 2. Meningkatkan mobilitas orang dan barang dalam mendukung pertumbuhan ekonomi regional 3. Melaksanakan penyelenggaraan jalan dengan keselamatan dan dampak lingkungan yang lebih baik 4. Melakukan pengelolaan program jalan dengan transparansi dan akuntabilitas 5. Meningkatkan kinerja penyelenggaraan jalan pada umumnya untuk jalan lokal yang lebih baik 6. Meningkatkan peran serta masyarakat dan sektor swasta dalam penyelenggaraan jalan.
<p>Kebijakan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Meningkatkan aksesibilitas: di daerah perbatasan, daerah terpencil dan daerah terisolasi; pulau-pulau terluar, dan untuk pusat-pusat produksi, simpul-simpul distribusi, simpul-simpul kegiatan (ekonomi) dan outlet. 2. Meningkatkan mobilitas barang dan orang: Melalui preservasi jaringan jalan yang ada untuk selalu dalam kondisi baik; pelebaran jalan yang masih di bawah standar; memperluas dan menambah lajur untuk jalan yang membutuhkan penambahan kapasitas; membangun jalan lingkaran perkotaan; membangun jalan tol; membangun jalan lintas utama dan biasa; dan membangun terowongan.

3. Melaksanakan program jalan dengan peningkatan keselamatan jalan dan dengan pertimbangan lingkungan: mengurangi jumlah lokasi rawan kecelakaan; menerapkan pedoman keselamatan dan lingkungan jalan pada proses penyelenggaraan jalan.
4. Melaksanakan penyelenggaraan jalan dengan cara yang tertib, transparan, dan akuntabel
5. Meningkatkan kinerja penyelenggaraan yang berkaitan dengan jalan lokal
6. Meningkatkan peran serta masyarakat dan sektor swasta dalam penyelenggaraan jalan.
Program BM dan Indikator Kinerja Utama 2010-2014:
Program : Penyelenggaraan Jalan
Tugas Pokok : Pencapaian jaringan jalan yang dapat diandalkan
Sasaran : 1. Meningkatkan aksesibilitas untuk mendukung pengembangan wilayah 2. Peningkatan mobilitas orang dan barang untuk mendukung pertumbuhan ekonomi
Indikator Kinerja Utama - Manfaat:
1. Fungsional jaringan jalan nasional dalam kondisi stabil setidaknya mencapai 90 persen dari cakupan
2. Terhubungannya secara fungsional jalan lintas nasional dengan lebar standar minimum 6 m dan dalam kondisi stabil dengan cakupan 100 persen.

Program dan sumber daya yang diusulkan untuk menerapkan strategi (RENSTRA) infrastruktur jalan ini untuk tahun 2010-14 disajikan dalam table 10 , yang mencakup perbandingan antara rencana dan aktual pencapaian rencana 2005-09. Tabel rinci disajikan pada Lampiran D, yang meliputi matrik utama lima-tahun pada Tabel D 1, rincian Aktivitas dalam Tabel D 2 dan analisis tingkat output rata-rata dan biaya output pada Tabel D 3.

Total anggaran yang diajukan adalah Rp. 148 trilyun, hampir Rp. 30 trilyun per tahun, merupakan perkiraan BM sebagai program prioritas sedang, 83 persen lebih besar dibandingkan dengan alokasi tahun 2010 dan 150 persen di atas rata-rata RPJM1. Alokasi anggaran keseluruhan dan output terkait ditampilkan secara grafis pada Gambar 11 (a) dan (b). Lompatan output yang diusulkan untuk 8.666 km per tahun dari 4.400 km per tahun pada RPJM1, dan terdiri dari 4.415 km per tahun untuk preservasi jalan, 3.851 km per tahun untuk pelebaran jalan, dan 446 km per tahun untuk konstruksi jalan (termasuk jalan raya kota, jalan-jalan strategis dan jalan bebas hambatan). Rincian anggaran dan program seperti terlihat pada Gambar 11 (c) dan (d), menunjukkan bahwa output preservasi dan pengembangan mencakup sekitar 21 persen dari jaringan setiap tahun dan setengah dari anggaran yang akan dialokasikan untuk pelebaran jalan. Program tahunan untuk struktur juga akan besar, yang terdiri dari 24.600 m rehabilitasi jembatan, 6.140 m konstruksi jembatan dan jalan layang, dan 160 m dari konstruksi terowongan.

Tabel 10. Perbandingan RENSTRA 2010-2014 dengan RENSTRA 2005-2009

PARAMETER	2005-2009			RANCANGAN 2010-2014		RANCANGAN 2010
	RENSTRA	REALISASI	TERPENUHI persen	RENSTRA	CAKUPAN persen	
Anggaran BM, (Rp. Triliun)	65.7	55.98 +		148.4		16.4
KELUARAN:						
Preservasi Jalan, km	175,484	179,028	102	148,247	400%	32,415
Rehabilitasi Jalan, km		5,752		22,076	59%	1,014
Pembangunan Jalan, km	7,666	6,161	80	19,407	52% + 8%	959

Preservasi Jembatan, km	976,116	367,282	38	554,941	301%	69,041
Rehabilitasi Jembatan, lin M				47,980	26%	11,046
Pembangunan Jembatan, km	32,079	53,265	166	26,670	15%	4,149
STATUS ASET (Akhir Periode):						
Jalan Bebas Hambatan, km		714				
Jalan Raya (4LD), km		1,177				
Jalan Sedang (7 m), km		3,626				
Jalan Kecil (5.5-7 m), km		18,613				
Jalan Sub-standar, km		11,212				
Jumlah Jalan Nasional, km		35,342				
Jembatan, lajur- m		183,875				
KONDISI ASET:						
Kapasitas Lajur, lajur-km		84,985		104,702		
Kondisi Stabil, persen		82		95		
Perkerasan Aspal, persen		85.4				
Jalan Krikil, persen		10.3				
Jalan Tanah, persen		4.3				

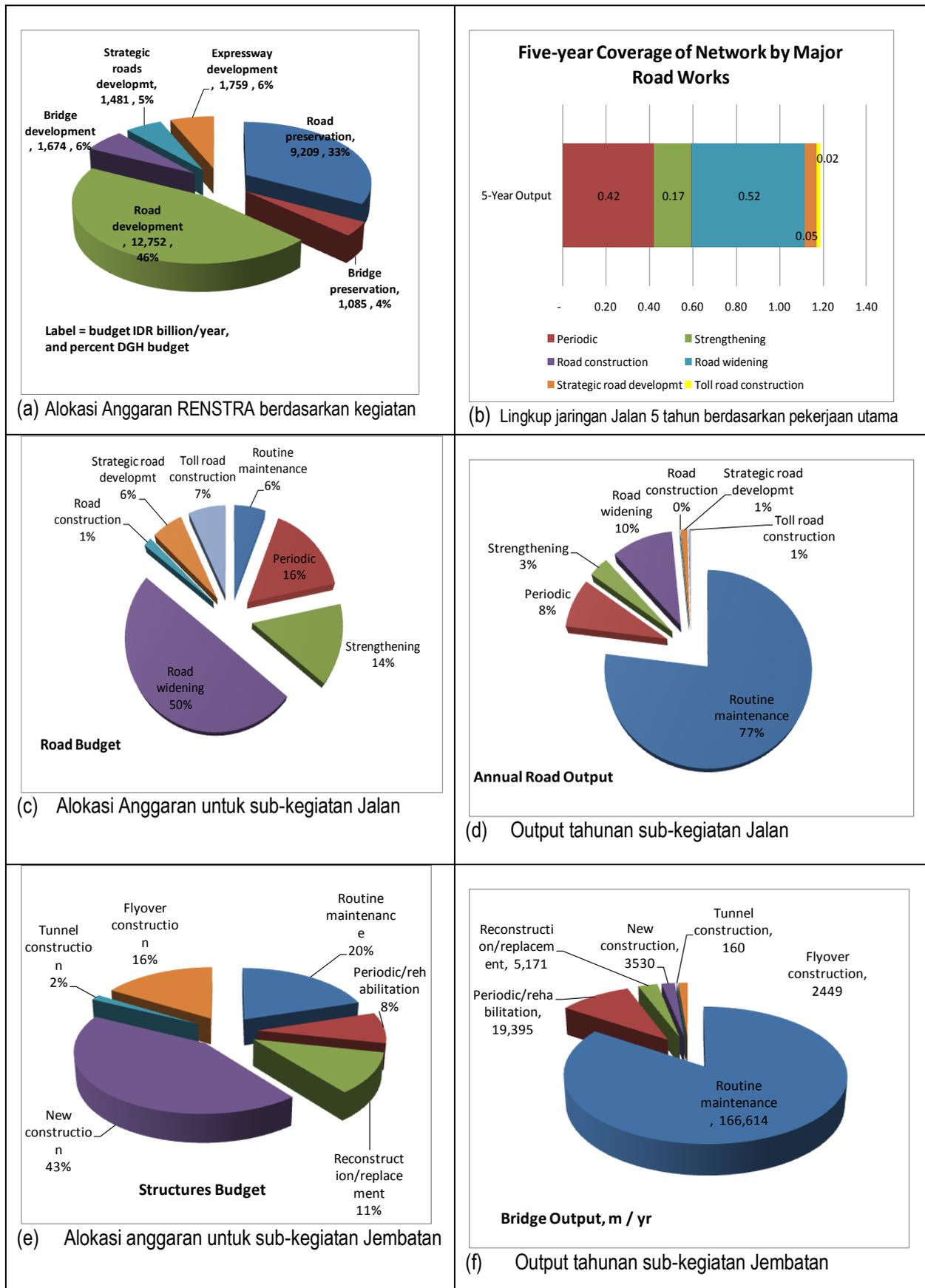
Sumber: Arsip DJBM, 10 Pebruari 2010 (Bipran)

Catatan: Cakupan jaringan didasarkan pada jaringan tahun 2009 sebagaimana yang disajikan dalam konsep rencana

Cakupan anggaran sangat besar, dan hal-hal pokok meliputi:

- Percepatan pembangunan tol: Pengeluaran sebesar Rp 1,7 triliun per tahun di jalan tol diharapkan akan meningkatkan output sekitar 140 km per tahun. Selain itu, akan ada Rp 0.85 triliun per tahun yang akan digunakan untuk sekitar 30 km interurban baru dan perkotaan jalan raya per tahun, dan sekitar 2.450 m untuk jalan layang. Namun alokasi untuk pembangunan jalan tol hanya sekitar Rp 12 miliar per km (termasuk anggaran untuk tanah) atau 20 persen dari biaya konstruksi substansial sehingga ketergantungan pada investasi sektor swasta akan tetap ada. Sebagian besar dana ditujukan untuk tiga proyek besar dengan total 146 km (Solo-Kertosono dan Bandung Intra-kota di Jawa, dan Medan-Kualanamu di Sumatra) ditambah biaya tanah untuk 443 km lainnya.

Gambar 11: Alokasi Anggaran dan Output dalam RENSTRA BM 2010-14



- *Peningkatan substansial dalam alokasi untuk preservasi jalan dan jembatan:* alokasi untuk menyediakan sekitar 12 persen dari jaringan jalan nasional dan 15 persen dari jembatan nasional dengan pemeliharaan periodik, rehabilitasi dan penguatan setiap tahun akan cukup jika usia hidup yang diharapkan paling sedikit delapan tahun. Bagian dari program ini memiliki potensi kuat untuk perbaikan dalam efisiensi dan efektivitas.
- *Fokus utama adalah pada pelebaran jalan.* Inti dari program ini, dengan biaya Rp 12.7 triliun / tahun atau setengah dari anggaran jalan, merupakan perluasan dari program jalan utama (trunk), termasuk pelebaran jalan koridor utama Sumatera Timur saat ini dan koridor baru jalan utama lintas selatan pulau Jawa, menambah sekitar 4.000 km jalur di jalan setiap tahun. Biaya juga tinggi, rata-rata Rp 3,3 miliar per jalur-km (USD 330.000 / jalur-km) sehingga sangat beralasan bahwa intervensi ini penting sebagai cara yang paling ekonomis untuk penyediaan kapasitas tambahan, tidak hanya dalam jangka pendek tetapi juga dalam jangka menengah dan panjang (lihat bagian 4.2).
- *Fokus substansial juga diberikan kepada jalan strategis.* Tersedia anggaran Rp 1,5 triliun / tahun untuk membangun, meningkatkan dan memelihara 400 km jalan strategis, tapi ini dengan biaya yang sangat tinggi yaitu Rp 5,4 miliar / km yang sebenarnya lebih cocok untuk membangun jalan raya baru lebar 7 m. Prioritas tinggi harus diberikan pada pendayagunaan dana tersebut, dengan membangun jalan dengan fasilitas yang memenuhi standar dalam hal keterpaduan, kapasitas struktural, drainase dan keselamatan, sedemikian rupa sehingga secara ekonomi dan sosial dapat dibenarkan.

Dalam program ini terdapat beberapa bidang utama yang perlu diperhatikan dan harus ditinjau lebih dalam oleh Bina Marga, misalnya:

- *Jaringan seluruh jalan nasional akan tercakup kedalam pekerjaan-pekerjaan besar selama periode lima tahun.* Jika output dari pemeliharaan periodik, rehabilitasi dan rekonstruksi (preservasi jalan), dan pelebaran jalan ditambahkan selama periode lima tahun, maka keseluruhannya sama nilainya dengan 110 persen panjang jaringan jalan nasional, lihat Gambar 11 (b). Kondisi ini disamping penggunaan dana tidak efisien juga terdapat pengelolaan yang tidak baik terhadap jaringan. Program besar seperti itu juga kontra-intuitif mengingat kondisi awal jaringan yang relatif baik dengan 88 persen dalam kondisi stabil. Lebih lanjut, kebijakan tersebut akan menjadikan usia ekonomi dari pekerjaan jalan tersebut tidak lebih dari 4,5 tahun, tidak sesuai dengan dari ketentuan yang diharapkan yaitu antara 10-20 tahun. Sementara itu, hal ini pasti akan mengurangi kelambatan akan kebutuhan rehabilitasi, dana yang ada dapat digunakan lebih efisien dengan berfokus pada program pembaruan jalan, dimana kebutuhan akan pelebaran dan penguatan dapat dilakukan pada saat yang sama. Pendekatan ini akan lebih memodernisasi struktur jalan dan standar fungsional secara keseluruhan secara komprehensif dalam koridor prioritas, dan akan membutuhkan suatu perencanaan yang akan menyusun urutan pekerjaan sepanjang koridor sampai selesai.
- *Berapakah investasi yang optimal untuk meningkatkan kapasitas jaringan jalan nasional?* Strategi BM melalui pelebaran rute utama (trunk) menjadi jalan raya multi-jalur semakin jelas dan dilanjutkan pada RPJM2. Kapasitas manfaat dari strategi ini cenderung jangka pendek hingga menengah, namun keuntungan jangka panjang dari mempercepat pembangunan jaringan tol kemungkinan akan lebih besar. Sebuah analisis terpisah akan kebutuhan jaringan secara keseluruhan menunjukkan bahwa kebutuhan dasar preservasi dapat dipenuhi dengan tingkat anggaran Rp 15-17 triliun / tahun, maka sisa Rp 13-15 triliun / tahun dapat diarahkan untuk investasi dalam modernisasi dan menambahkan kapasitas jaringan. Anggaran, yang tersedia memungkinkan tingkat alokasi ini, akan tetapi sebenarnya lebih banyak dapat dialokasikan untuk investasi jangka panjang seperti seperti jalan tol.

Metodologi yang digunakan oleh BM untuk menyiapkan rancangan rencana 5-tahunan termasuk penggunaan sistem manajemen jalan terkomputerisasi IIRMS, dengan melakukan simulasi prakiraan biaya ekonomi siklus umur atas kebutuhan penanganan jalan selama 10-20 tahun berdasarkan inventaris jalan, kondisi jalan, dan lalu lintas penggunaan jalan, untuk memperkirakan program preservasi pada jaringan jalan yang ada. Namun penggunaan IIRMS tampaknya hanya terbatas pada prakiraan kebutuhan sumber daya secara keseluruhan dalam sebuah skenario anggaran tanpa batasan, sedangkan penyusunan program tahunan secara individual, penentuan penanganan dan alokasi untuk semua ruas dan semua propinsi, dibuat secara manual dengan tehnik berbasis spreadsheet sebagai ekstrapolasi atas program sebelumnya. Dalam hal ini, versi terakhir dari RENSTRA memiliki indikasi menggunakan pendekatan berbasis norma untuk mencapai target prosentasi cakupan tertentu untuk program preservasi, dan kemudian jumlahnya diturunkan sejalan dengan pengurangan fiskal secara keseluruhan yang disediakan untuk BM.

Yang kurang adalah jenis analisis dan rencana induk yang dapat menunjukkan bagaimana semua kebutuhan dan tujuan strategis yang telah ditetapkan, telah dievaluasi dan diprioritaskan. Karena itu, prioritas dan penyesuaian program untuk setiap variasi dalam amplop fiskal untuk sektor jalan juga ad hoc, meskipun hal ini mungkin sudah tercakup dalam strategi dan tujuan yang telah ditetapkan. Sebagai contoh, keputusan tentang alokasi antara rute tol dan rute jalan utama (trunk) di koridor yang sama, dan pada pendekatan desain standar lebar dan keterpaduan, juga cenderung dilakukan secara individual berdasarkan desain proyek dan bukan melalui trade-off atau optimasi berdasarkan pada perkiraan permintaan lalu lintas secara keseluruhan.

3.4.1. Prioritisasi untuk Batasan Fiskal Alternatif

Untuk saat ini, belum ada usaha untuk membuat perkiraan anggaran dasar nol secara komprehensif sebagai dasar untuk anggaran kondisi awal/baseline (di Afrika Selatan pemerintah perlu melakukan review untuk memisahkan biaya yang tidak perlu dari baseline, termasuk opsi teknis, manajemen operasional, kepegawaian, overhead, dll). Dasar ini telah diadopsi untuk anggaran 2009 sebesar Rp 16.3 triliun, dan yang usulan awal BM mengenai batasan fiskal alternatif sebanyak 30 persen dan 110 persen di atas perkiraan patokan awal diperlihatkan pada Gambar 11. Strategi mereka pertama-tama adalah meningkatkan program Preservasi sebanyak 65 persen di bawah skenario fiskal Moderat sambil menjaga Program Pembangunan pada tingkat kenaikan sebesar 7 persen; dan kemudian mengalokasikan sumber daya hampir seluruhnya ke dalam Pembangunan, sampai dengan 130 persen pada skenario 'optimal'. Walaupun tinjauan ini telah mencatat bahwa tingkat program Preservasi saat hanya cukup untuk mengatasi laju kerusakan jaringan, peningkatan efisiensi dan efektivitas program Preservasi yang harus mendapat prioritas sebelum mengalokasikan lebih banyak sumber daya. Selanjutnya skenario Sedang dinaikkan menjadi Rp 31 triliun dan skenario Optimal menjadi Rp 37.6 triliun (Rp 188 triliun selama lima tahun).

Dari tinjauan ini, kebutuhan primer untuk sumber daya tambahan tampaknya adalah pemenuhan permintaan atas penambahan kapasitas yang lebih besar, terutama untuk jangka panjang pada koridor jalan lintas berkapasitas tinggi. Meskipun program jalan bebas hambatan lebih mahal pengadaannya, rentang waktu yang tersedia untuk penyelesaian program jalan bebas hambatan juga panjang, dan jika program ini dipercepat maka semakin besar kemungkinan untuk memenuhi kebutuhan transportasi jalan selama sepuluh tahun ke depan atau lebih. Analisis terperinci diperlukan untuk memilih antara percepatan penambahan kapasitas jalan lintas yang ada atau jalan bebas hambatan di koridor yang sama, tetapi laju permintaan tampaknya membutuhkan kapasitas jalan bebas hambatan dalam kurun waktu sepuluh tahun yang diperlukan untuk menyelesaikan program utama jalan bebas hambatan (lihat Bab 4). Atas dasar ini, prioritas program Pembangunan untuk skenario fiskal moderat pantas ditinjau lebih lanjut tinimbang alokasi program Preservasi.

Gambar 12. Skenario Fiskal dalam Proposal Ditjen Bina Marga 2010

3.5. PENERAPAN KPJM DALAM SIKLUS PROGRAM BM

BM telah menggunakan pendekatan tahun-jamak untuk perencanaan, dan memiliki sejumlah kontrak tahun-jamak, transisi ke anggaran tahun-jamak dapat berjalan dengan relatif mulus. Meskipun sistem pengelolaan jalan IIRMS menghasilkan rekomendasi program tahun-jamak pada tingkat road link, pada kenyataannya sistem ini tidak digunakan untuk persiapan program tahun-jamak yang lebih terperinci. Hal ini sebagian disebabkan tentangan terhadap realokasi anggaran dengan prioritas penuh di seluruh provinsi, dan sebagian disebabkan oleh kesenjangan kredibilitas antara kebutuhan pemeliharaan rata-rata yang dihasilkan pada tingkat ruas jalan dan kebutuhan pemeliharaan yang lebih terperinci yang dihasilkan oleh desain pada tingkat proyek. Namun, sistem telah menyediakan database yang mapan mengenai inventarisasi aset dan kondisi yang telah mendukung semua analisis dan presentasi alokasi program. Berdasarkan hal ini, Bipran cenderung telah menyiapkan program dengan asupan bottom-up yang cukup besar dari tingkat provinsi, disusun dan disesuaikan secara manual melalui alat spreadsheet untuk menghasilkan perkiraan anggaran dan daftar rinci paket proyek yang membentuk dasar dari anggaran dan program tahunan (DIPA). Perpanjangan dari pendekatan manual ini digunakan untuk menghasilkan program tahun-jamak 2010-2014.

Masalah kedua adalah waktu yang diperlukan untuk melaksanakan investigasi dan desain mendetail untuk kegiatan utama seperti rehabilitasi, rekonstruksi, pelebaran jalan dan konstruksi baru. Pada pendekatan satu tahunan, ada resiko terhadap kualitas desain akibat adanya pemasukan program baru yang terlambat atau perubahan program atau realokasi anggaran untuk proyek-proyek semacam ini, yang berakibat pengurangan waktu untuk persiapan proyek. Keuntungan utama dari pendekatan tahun-jamak adalah kepastian yang lebih besar dalam merencanakan dan melaksanakan investigasi dan desain program ke depan, dan peningkatan kualitas yang dihasilkan.

Siklus persiapan program dan anggaran saat ini, yang serupa di semua sektor yang didanai publik, ditunjukkan pada Gambar 13, bersama dengan siklus implementasi proyek yang umum untuk proyek tahun-tunggal dan tahun-jamak. Proyek-proyek diidentifikasi dalam dua bulan pertama tiap tahun, sebagian didasarkan pada hasil sistem manajemen dan survei jalan, dan kemudian dilanjutkan melalui serangkaian konsultasi dan pembahasan di tingkat regional dan kemudian di tingkat nasional,

Yang tidak ditampilkan dalam siklus ini adalah modifikasi yang akan dibutuhkan untuk Langkah 5 yang memerlukan pelaporan hasil kinerja terhadap sasaran-sasaran dalam dokumen RKA-KL. Pengungkapan hasil indikator kinerja ini merupakan bagian penting dari pendekatan anggaran berbasis kinerja, dengan menggunakan status PI pada awal tahun berjalan YO untuk mendukung permintaan anggaran Y1, dan seterusnya.

3.6. STRUKTUR PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA UNTUK PROGRAM BM

Di bawah format baru untuk pelaporan pengeluaran publik, BM telah melakukan pemantauan dan pelaporan indikator kinerja selama lima tahun. Kinerja sektor telah diukur berdasarkan indikator keluaran dari laporan kontrak dan laporan pencairan dana yang dilakukan melalui unit Bipran yang bertanggung jawab atas pemantauan dan evaluasinya. Laporan “Lakip”, yang telah diterbitkan setiap tahun sejak 2006, disiapkan untuk setiap Direktorat dan kemudian dikumpulkan ke dalam sebuah laporan BM. Keluaran dan pengeluaran masing-masing proyek telah dilaporkan dalam sistem SIPP BM, yang dapat diakses di internet melalui kontrol password.

Kebutuhan 2010 akan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK), seperti yang diuraikan dalam Bab 2, lebih memberi penekanan pada hubungan antara keluaran, manfaat, dan dampak dalam rangka untuk membangun hubungan yang lebih nyata antara kebijakan, alokasi sumber daya, dan hasil pembangunan serta menetapkan akuntabilitas untuk pencapaian hasil tersebut. Pada saat yang sama, kementerian dan lembaga didorong untuk mengidentifikasi peluang untuk mereformasi organisasional yang dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam pencapaian hasil.

Dalam tinjauan ini, konsep pernyataan terkini yang disiapkan oleh BM, disarikan dalam Tabel 8, yang telah ditinjau ulang terhadap masalah dan kebutuhan yang dihadapi sektor telah diidentifikasi dalam bagian terdahulu. Sehubungan dengan tujuan reformasi, tim telah memikirkan kembali aspek strategi dan misi sektor, serta mengidentifikasi indikator kinerja yang sesuai, yang akan menyelesaikan masalah ini dan bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penggunaan sumber daya di sektor ini. Pandangan-pandangan yang disajikan dalam bagian berikut ini telah dikembangkan dari diskusi dengan staf BM dan merupakan masukan substantif untuk penyusunan struktur anggaran berbasis kinerja untuk 2010-2014. Diharapkan bahwa pandangan-pandangan tersebut akan membantu pengembangan konsensus pada perumusannya.

Temuan utama mengenai masalah dan program masa lalu di sektor ini yang harus ditangani dalam perumusan strategi dan program, meliputi:

- (a) **Kebutuhan mendesak untuk meningkatkan mobilitas antar-wilayah dan metropolitan:** Dengan pertumbuhan angkutan jalan yang cepat dan tuntutan untuk pertumbuhan ekonomi yang kompetitif, penyediaan prasarana jalan berkapasitas tinggi untuk perjalanan antar-wilayah dan perjalanan dalam-kota antar pusat-pusat kegiatan metropolitan dalam sepuluh tahun mendatang menjadi tantangan terberat yang harus dihadapi sektor. Hal ini akan memerlukan (i) percepatan penyediaan jaringan jalan bebas hambatan yang substansial (dari 14 km/thn belakangan ini dan 80 km/thn yang sedang diproses ke arah lebih dari 150 km/thn) dan (ii) alokasi sumber daya tahun-jamak yang efisien antar pengembangan jalan lintas (yang akan melayani kebutuhan lalu lintas dalam kurun waktu 5-10 tahun mendatang) dan pembangunan jalan bebas hambatan pada koridor yang sama (yang akan membutuhkan sekurang-kurangnya sepuluh tahun untuk pembangunannya).
- (b) **Kebutuhan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas program preservasi:** Alokasi sumber daya pada program preservasi jalan akhir-akhir ini telah menguat (Rp200juta/km/thn atau USD 20,000/km/thn, yang relatif tinggi dibanding banyak negara lain) dan kondisi prasarana jalan adalah cukup baik, namun keluaran menunjukkan bahwa program ini hampir tidak dapat

mengkompensasi tingkat kerusakan jaringan jalan yang cukup tinggi. Ada kebutuhan untuk meningkatkan efisiensi dalam penggunaan sumber daya yang tersedia (baik dalam biaya penanganan maupun dalam siklus-umur, atau biaya rata-rata jangka menengah) dan meningkatkan efektivitas (melalui peningkatan kualitas, peningkatan kinerja dan peningkatan umur rencana) dari kegiatan preservasi. Ini menyiratkan adanya kebutuhan untuk meninjau ulang pendekatan desain yang disederhanakan pada penanganan preservasi, yang sejalan dengan umur rencana yang pendek, dan aspek-aspek lainnya.

- (c) **Kebutuhan untuk meningkatkan efektivitas program pembangunan:** Pendekatan dewasa ini dengan pelebaran jalan secara bertahap dalam program peningkatan, sementara keuntungan yang dihasilkan bersifat jangka pendek, adalah mahal dalam segi biaya siklus-umur maupun untuk jangka panjang, yang mungkin akan kehilangan peluang untuk meningkatkan alinyemen dan kecepatan rata-rata. Pendekatan yang lebih komprehensif untuk pembaharuan jalan, dengan mendesain ulang alinyemen, perkerasan, dan struktur jembatan, akan memberikan penggunaan sumber daya yang lebih optimal untuk jangka panjang dan meningkatkan kapasitas sistem jalan untuk jangka panjang dalam menjawab kebutuhan perjalanan yang meningkat dengan pesat.
- (d) **Kebutuhan untuk mengidentifikasi ukuran kinerja dari kualitas dan biaya, dan untuk memperluas akuntabilitas kinerja sektor sampai kepada kegiatan dan sub-kegiatan unit kerja:** Tujuan penting dari kebijakan PBK adalah untuk mencapai "Nilai-atas-Uang" yang lebih baik dari pengeluaran publik – dengan meningkatkan kualitas dan kinerja dari keluaran, pada saat yang bersamaan dengan pengendalian atau penekanan biaya. Karena unit kerja yang melaksanakan kegiatan memiliki pengaruh penting dalam pencapaian nilai-atas-uang ini, maka upaya mereka adalah penting dalam pencapaian nilai yang lebih baik dan dalam penekanan biaya secara terukur dan diakui.

Dalam bagian berikut pandangan tim mengenai tujuan dan pengukuran kinerja disajikan dalam format yang baku yang disediakan oleh Kementerian Keuangan untuk menyajikan struktur PBK dari program kerja dan anggaran.

3.6.1. Tingkatan Lembaga Eselon 1

Visi, misi, dan indikator program diidentifikasi untuk BM pada tingkat lembaga, seperti yang disajikan pada Tabel 11. Visi mencakup sejumlah kata kunci yang mencerminkan beberapa kebijakan kunci untuk sektor ini, dibandingkan dengan visi yang sangat padat seperti yang disajikan dalam Tabel 8, mis: "akses" mencerminkan aksesibilitas, "terintegrasi" mencerminkan hubungan yang efektif antara hirarki jaringan dan pembangkit ekonomi, "dipercaya" menandakan penyediaan tingkat layanan kepada pengguna, dan "berkelanjutan" mencerminkan keselamatan, ramah lingkungan, dan terjangkau. Selain itu manfaat ini akan tersedia untuk pemanfaat di seluruh negeri.

Pernyataan misi mencerminkan apa yang dianggap sebagai tiga tugas pokok BM, bukan enam tujuan kebijakan sebagaimana yang tertera sebagai misi dalam Tabel 8, dan ini membentuk dasar untuk menentukan tujuan dan sasaran strategis untuk rencana jangka menengah.

- (a) *Meningkatkan prasarana jalan utama [trans-regional] untuk mendukung daya saing regional serta perdagangan dan produksi internal.* Hal ini mencerminkan tantangan dari sistem jalan di tingkat makro, menyediakan transportasi yang efisien dan aman di seluruh wilayah dan antara perbatasan yang akan meningkatkan daya saing perdagangan dan mobilitas umum. Pada dasarnya ini meningkatkan kebutuhan akan jaringan jalan bebas hambatan dan dukungan jaringan jalan antar wilayah secara lebih nyata. Negara-negara tetangga seperti Malaysia, Cina dan Thailand memiliki program nasional utama untuk secara cepat menyediakan jaringan jalan bebas hambatan yang berfungsi sebagai tulang punggung untuk transportasi dan perdagangan

berbasis jalan. Walaupun ada masalah dalam pengadaan jalan bebas hambatan di Indonesia, banyak dari masalah yang telah dibahas dan hanya tinggal sedikit keraguan dalam pengadaan jalan tulang punggung utama ini untuk transportasi jalan untuk abad ke-21 ini, yang harus menjadi tujuan strategis tertinggi sepuluh tahun ke depan. Mendefinisikan itu sebagai sasaran strategis kunci dan sebagai sasaran dari rencana jangka menengah akan sangat membantu dalam menyusun kebijakan nasional dan dukungan sumber daya yang diperlukan untuk mengimplementasikannya. Mendefinisikan itu sebagai isu "lintas-antar-wilayah" akan memungkinkan BM untuk mengembangkan rencana-rencana yang optimal dan melihat manfaat teknik dan ekonomi secara timbal balik antara fasilitas jalan bebas hambatan dengan jalan lintas antar wilayah dalam koridor yang sama. Jaringan jalan bebas hambatan harus dilihat sebagai jalan tulang punggung utama, memberikan jarak tempuh yang pendek, kecepatan perjalanan yang lebih cepat, dan kapasitas yang lebih tinggi untuk penumpang dan barang, serta keselamatan yang lebih tinggi daripada jaringan arteri yang ada.

- (b) *Meningkatkan kualitas dan kapasitas jaringan jalan arteri nasional untuk menghubungkan wilayah terpencil dengan wilayah pusat.* Manajemen yang efisien pada jaringan arteri yang ada adalah tugas pokok utama kedua dari BM. Sementara preservasi fungsi pada jaringan jalan yang ada akan tetap menjadi prioritas, dan ini harus menjadi lebih efisien dan diimbangi dengan program untuk jalan yang mengalami perubahan status, peningkatan jalan strategis dan peningkatan kapasitas jalan-jalan arteri yang macet secara kronis. Sementara aspek preservasi dan pembangunan dari jaringan arteri dapat dipisahkan menjadi dua tujuan misi yang terpisah, tergabung dalam satu tujuan akan membantu untuk memastikan keseimbangan ekonomi antara kedua aspek tsb. Sasaran strategis haruslah didefinisikan dalam pengertian cakupan tingkat kondisi jalan dan jembatan yang dibutuhkan, serta lebar dan alinyemen standar yang fungsional.
- (c) *Meningkatkan kinerja dan akuntabilitas instansi penanganan jalan di tingkat pusat dan di tingkat lokal dalam penyediaan prasarana jalan yang berkelanjutan dan hemat biaya.* Sebagai tanggapan atas pergeseran titik berat tugas pembinaan dari Sekjen MPW, dan dalam kaitannya dengan kondisi umum jaringan jalan lokal yang terus memburuk, maka adalah tanggung jawab nasional BM untuk memberikan kepemimpinan dan pembinaan kepada instansi jalan lokal dalam menyelenggarakan jalan daerah, yang didefinisikan sebagai misi penting ketiga BM. Hal yang perlu dipertimbangkan adalah perlunya pedoman dari BM yang haruslah lebih dari sekadar penyediaan standar teknik, dengan menyertakan aspek kelembagaan dan aspek tata-kelola pemerintahan yang berkaitan dengan alokasi sumber daya, penyelenggaraan jalan dan kinerja manajemen. Meskipun BM tidak secara langsung bertanggung jawab untuk melaksanakan penyelenggaraan jalan daerah, manfaat dan efektivitas bimbingan mereka haruslah dapat diukur dengan standar dan kondisi jaringan jalan regional yang dihasilkan.

Mencerminkan berbagai aspek tersebut dalam suatu manfaat adalah sebuah tantangan, tetapi kalimat berikut ini dapat mengidentifikasi keempat aspek utama tsb, mis: "*Meningkatkan konektivitas, mobilitas dan keselamatan pada jaringan jalan nasional, dengan meningkatkan aksesibilitas di daerah strategis*". Kemudian sasaran dapat ditetapkan untuk masing-masing aspek melalui Indikator Kinerja Utama dari Program. Empat sasaran utama pertama menetapkan sasaran untuk masing-masing jaringan utama – jalan bebas hambatan, jalan lintas, jalan arteri, dan jalan strategis; dan yang kelima mendefinisikan sebuah sasaran untuk keselamatan jalan, dan yang keenam mendefinisikan sebuah sasaran untuk pembinaan instansi penyelenggara jalan daerah. Untuk jalan bebas hambatan, mengingat jangka waktu pengadaan yang panjang dan terutama untuk masa pra-konstruksi, sasaran terbaik adalah yang berkaitan dengan panjang jalan yang dalam proses pembangunan, namun karena hal ini tidak secara langsung di bawah kendali BM, ukuran yang diusulkan adalah panjang jalan yang ditetapkan dan diterbitkan untuk persiapan proyek, atau dhi yang lebih terletak di hulu.

Aspek yang diusulkan sebagai tujuan strategis BM untuk RPJM2 adalah pengembangan jaringan rute jalan lintas. Meskipun pembangunan jaringan jalan bebas hambatan dianggap memiliki prioritas jangka panjang yang lebih tinggi, kebutuhan untuk memberikan peningkatan jaringan jalan lintas antar-wilayah untuk sementara adalah dapat dimaklumi, sejauh ia seimbang dan tidak akan bertentangan dengan rencana pengembangan jalan bebas hambatan. Pengadaan panjang jalan bebas hambatan yang dioperasikan dapat dibuat sebagai tujuan strategis dari BPJT.

Ukuran dampak terfokus pada mobilitas antar-wilayah, di mana waktu perjalanan terhadap jarak perjalanan secara keseluruhan diusulkan menjadi sarana pengukur (jam/100 km jarak jauh terdekat). Ini akan dilaporkan untuk koridor kunci (misalnya, Medan-Padang-Lampung; Merak-Jakarta-Surabaya; Ujung Pandang-Manado, dll). Definisi ini memungkinkan untuk melakukan perbandingan langsung dengan moda transportasi lain yang tidak tergantung pada alinyemen jalan. Jelasnya, ini dapat dikonversikan ke dalam terminologi yang mudah dikenal, seperti kecepatan (km/jam), walaupun ini dapat merancukan dengan pengertian kecepatan operasional kendaraan di jalan.

Tabel 11. Struktur Program Berbasis Kinerja (Eselon 1) – BM

Eselon Unit I: DIREKTORAT JENDERAL BINA MARGA			
VISI: Akses kepada sistem jalan yang andal, terpadu, dan berkelanjutan yang tersedia secara nasional untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sosial.			
MISI: <ol style="list-style-type: none"> 1. Memperbaiki prasarana transportasi jalan utama untuk mendukung dan mendorong regional dan perdagangan dan produksi internal.. 2. Meningkatkan kualitas dan kapasitas jaringan jalan arteri nasional untuk menghubungkan daerah terpencil dengan pusat. 3. Meningkatkan kinerja dan akuntabilitas pemerintah pusat dan instansi jalan lokal dalam menyediakan prasarana jalan lokal yang berkelanjutan dan hemat biaya. 			
TUGAS POKOK & FUNGSI	IMPAK & INDIKATOR	MANFAAT & INDIKATOR	PROGRAM YANG DIUSULKAN
<p>Tugas Pokok Perumusan dan penerapan kebijakan teknik untuk pembangunan dan penyelenggaraan sistem prasarana jalan.</p> <p>Fungsi</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Perumusan kebijakan teknik untuk pembangunan dan penyelenggaraan sistem prasarana jalan yang berkelanjutan. 2. Penyediaan jaringan jalan tol, arteri, dan nasional strategis yang berkelanjutan. 3. Fasilitasi Instansi Jalan Lokal, dan pemantauan jaringan jalan lokal untuk menjamin sistem jaringan jalan yang berkelanjutan. 4. Fasilitasi dan promosi Partisipasi Sektor Swasta dalam investasi dan penyediaan pelayanan jalan, melalui penggunaan sumber daya yang efisien. 5. Menyelenggarakan tugas dengan tata kelola pemerintahan yang baik dan transparan, dengan staf profesional dan dengan sistem administrasi yang efisien. 	<p>Impak</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Peningkatan mobilitas transportasi jalan antar wilayah dan perbatasan nasional. 2. Pengurangan biaya angkutan barang dan penumpang pada transportasi jallan. 3. Pengurangan fatalitas (kecelakaan jalan). <p>Indikator Impak</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Waktu perjalanan antar wilayah (jam/100 km jarak langsung) [rata-rata dari 4 pulau utama lintas-wilayah] 2. Fatalitas kecelakaan jalan/10,000 kend atau / 100,000 pop. 	<p>Manfaat Peningkatan konektivitas, mobilitas, dan keselamatan pada jaringan jalan nasional, dengan meningkatkan aksesibilitas di daerah strategis.</p> <p>Target Strategis Rute jalan lintas utama yang ditingkatkan sesuai dengan standar pelayanan yang berlaku, lebih X persen dari panjang jalan yang ada.</p> <p>Indikator Kegiatan Utama (IKU) dari Program:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Rute Jalan Lintas Utama dan Jalan Wilayah memenuhi atau melebihi lebar standar minimum 6 m, persen panjang jalan 2. Kondisi Jalan Arteri Nasional yang stabil, persen panjang jalan. 3. Proyek pembangunan Jalan Bebas Hambatan Expressway yang ditetapkan dan dikeluarkan untuk persiapan, panjang 4. Jalan strategis yang memenuhi standar fungsional jalan nasional dan kondisi stabil, persen panjang jalan 5. Ruas jalan arteri nasional dengan kinerja yang tidak aman [dari sis keselamatan jalan] (jumlah ruas dengan fatalitas > x / tahun) 6. Jaringan jalan lokal (Propinsi, Kabupaten, Kota) dalam kondisi stabil, persen panjang jalan 	Pembangunan dan penyelenggaraan sistem prasarana jalan.

3.6.2. Tingkatan Unit Kerja Eselon 2

Keluaran fisik utama dari program BM, seperti panjang jalan yang dibangun atau yang dipreservasi, merupakan Keluaran Kegiatan hanya untuk Balai/Dit Bina Pelaksana Wilayah. Dalam hal di mana Kegiatan menyediakan tahap antara sebelum menghasilkan keluaran akhir (seperti perencanaan dan program, desain tehnik dan supervisi, dll), maka Keluaran Kegiatan didefinisikan sebagai "layanan pemberian saran". Produk antara yang spesifik – seperti perencanaan tehnik, pengadaan kontrak, pembebasan tanah dan rencana pemukiman kembali, pengawasan proyek - dapat didefinisikan sebagai "Indikator Kinerja Kegiatan". Indikator Keluaran tersebut mengidentifikasi bagian-bagian Keluaran Kegiatan yang akan mendapat alokasi anggaran dan akan diidentifikasi dan dipantau dalam Rencana Kerja BM (RKA-RKL).

Beberapa ukuran kualitas dan biaya dapat melengkapi indikator kuantitas tradisional, dan beberapa ukuran yang relevan dengan evaluasi kinerja, telah disertakan dalam Indikator Kinerja Kegiatan. Ini bertujuan untuk mengakomodasi temuan dari tinjauan atas program masa lalu (lihat bagian 3.3 dan 3.4) dan komentar Bappenas/MOF pada program Kementerian. Rincian yang dikembangkan untuk masing-masing unit kerja Eselon 2 disajikan dalam format tabel standar MOF (format 1b) dalam Lampiran A dan diulas dalam bahasan di bawah ini.

- (a) **Bipran: Perencanaan, Pemrograman, Penganggaran, dan Evaluasi** (lihat Tabel A 2 di lampiran): Titik berat Tugas Pokok dan Fungsi dari perencanaan dan pemrograman diberikan pada 'alokasi sumber daya yang efisien dan berkesinambungan yang sesuai dengan prakiraan kinerja terkait', yang mencakup unsur kualitas dan biaya yang tidak secara langsung dinyatakan dalam Keluaran Kegiatan. Keempat fungsi utama tersebut berkisar pada (i) perencanaan sumber daya untuk semua jaringan jalan, (ii) pengelolaan khusus untuk jaringan jalan arteri nasional dan jalan strategis nasional, (iii) pengembangan dan pengoperasian alat perencanaan dan informasi manajemen untuk mendukung pengambilan keputusan; dan (iv) pemantauan dan evaluasi kinerja. Keluaran Kegiatan adalah layanan pemberian saran yang dibagi menjadi tiga Indikator Keluaran untuk tujuan pengelolaan anggaran, mis: perencanaan dan program, pemantauan dan evaluasi, dan dukungan pada fungsi perencanaan instansi penyelenggara jalan daerah.

Indikator Kinerja Kegiatan (IKK) pertama-tama terfokus pada konsistensi dari perencanaan terhadap strategi dan prakiraan – keselarasan antara KPJM dan RENSTRA 5-tahunan, dan antara patokan program saat ini dengan prakiraan sebelumnya. Kedua, hal tersebut dapat mendefinisikan kualitas ekonomi dari suatu program, dengan cara mengukur manfaat ekonomi dari Program (misalnya, persentase biaya program dengan Nilai Bersih Sekarang (NPV), atau Rasio Manfaat/Biaya (B/C ratio). Ukuran lain adalah 'Biaya Rata-rata Program' yang menggambarkan pengeluaran tahunan per km, yang dapat dipakai sebagai ukuran terhadap sasaran biaya siklus-umur, yang dipisahkan antara Preservasi (pengeluaran manajemen yang dasar) dengan Pembangunan (yang menggambarkan tingkat pertumbuhan investasi).

- (b) **Bintek, Rekayasa Tehnik, dan Layanan Teknik** (lihat Tabel A 3): Tugas Pokok dan Fungsi pada umumnya tidak berubah, meskipun diusulkan untuk memberi penekanan lebih pada tanggung jawab untuk mencapai tingkat efisiensi dan kualitas yang lebih tinggi melalui layanan teknik dan rekayasa. Dalam organisasi yang sekarang, Bintek bertanggung jawab untuk menetapkan kebijakan teknis dan mengawasi penerapannya, tetapi tidak secara langsung melakukan pekerjaan desain dan rekayasa yang umumnya dilakukan pada tingkat proyek oleh Direktorat Bina Pelaksanaan. Salah satu kesimpulan utama dari kajian ulang program ini, yang dijabarkan lebih lanjut dalam Bab 4, adalah bahwa penghematan yang signifikan dalam biaya jangka menengah dan jangka panjang pengelolaan jalan dapat dimungkinkan melalui perubahan kebijakan teknik – dari yang semula senang pada biaya awal yang lebih rendah dan keluaran lebih tinggi, tetapi menghasilkan umur rencana yang lebih pendek – menjadi siap dengan biaya awal yang lebih tinggi dan keluaran yang lebih rendah, tetapi dapat memberikan kinerja yang

lebih baik dan membutuhkan lebih sedikit sumber daya untuk jangka menengah dan jangka panjang. Dengan demikian, indikator kinerja mencakup tindakan yang berkaitan dengan biaya siklus-umur dan kinerja aktual dari aset relatif terhadap asumsi umur rencana, yang dapat dipakai sebagai ukuran efisiensi dan efektivitas desain dan kualitas kebijakan manajemen. Indikator lain mencerminkan kebijakan tentang prioritas, dengan memantau aset yang berada dalam kondisi kritis, dan pemantauan kecukupan persiapan proyek (dalam pengertian proses desain dan pengamanan terhadap pembebasan tanah dan dampak lingkungan).

- (c) **Direktorat Bina Pelaksanaan Wilayah dan Balai Wilayah** (lihat Tabel A 4): pada organisasi BM saat ini, tanggung jawab untuk semua komponen pelaksanaan dan penyediaan proyek - investigasi, desain, pengadaan, dan pengawasan - jatuh di bawah kuasa dua Direktorat Bina Pelaksana Wilayah, tetapi dengan cara yang lebih terdesentralisasi ke *Satker*s (satuan kerja) pada tingkat propinsi (di mana pekerjaan yang sebenarnya dilakukan) ditempatkan, di bawah bimbingan serta koordinasi dari tingkat *Balai*. Hubungan akuntabilitas ini semakin diperrumit oleh akuntabilitas langsung dari manajer proyek kepada Menteri Pekerjaan Umum, untuk kewenangan pengeluaran anggaran yang berkaitan dengan pengadaan dan penyerahan kontrak tertentu¹². Terlepas dari peran dan tanggung jawab staf secara individu, akuntabilitas atas semua aspek kinerja pelaksanaan proyek di sini harus ditempatkan di bawah Direktorat Bina Pelaksanaan Wilayah.

Indikator Keluaran mengidentifikasi delapan sub-program kerja, yang telah dikelompokkan menjadi jalan, jembatan dan terowongan arteri, jalan strategis dan jalan yang berubah status, pekerjaan darurat, dan jasa desain dan pengawasan. Program jalan arteri kemudian dibagi lagi menjadi pembangunan, preservasi dan pemeliharaan rutin jalan, serta pembangunan dan preservasi jembatan.

Unsur kualitas, biaya, dan efisiensi diidentifikasi dalam IKK. Pertama, ukuran waktu penyediaan dapat dibuat untuk setiap tahap proyek (desain, pengadaan, pelaksanaan, evaluasi), tetapi kedua "Waktu Pengadaan Rata-rata" dan "Keterlambatan Penyelesaian Proyek (relatif terhadap kontrak asli)" adalah bidang kinerja yang kritis. Dalam hal biaya, IKK yang dipilih adalah "Simpangan Nilai Kontrak Asli terhadap Nilai Taksiran Insinyur", yang dimaksudkan untuk memantau daya saing dan tingkat harga pasar dibandingkan dengan norma administrasi. Karena lingkup kerja proyek sering harus dikurangi untuk menyesuaikan dengan anggaran yang tersedia, apabila harga penawaran terlalu tinggi, IKK kedua memantau "Capaian Proyek yang Sebenarnya". Akhirnya dua IKK memantau aspek manajemen proyek (kinerja pembayaran tagihan) dan partisipasi sektor swasta (cakupan dari pemeliharaan rutin lewat kontrak, vs lewat swakalola).

- (d) **Binkot – Jalanan Bebas Hambatan dan Jalan Raya Metropolitan** (lihat Tabel A 5): Untuk Binkot, penekanan diberikan pada tanggung jawabnya dalam mendorong dan membina program jalan bebas hambatan secara keseluruhan sebagai bagian utama dari Tugas Pokok dan Fungsinya, serta termasuk program jalan raya metropolitan, mis: titik berat pada pada jalan dengan kapasitas tinggi, akses jalan yang terbatas dan struktur. IKK akan memantau berbagai aspek seperti rencana jangka panjang dan program 5 tahun yang jelas untuk proyek jalan bebas hambatan tertentu, aspek ekonomi dan finansial dibandingkan dengan kebutuhan lalu lintas, dan serangkaian indikator pelaksanaan program baik untuk jalan bebas hambatan maupun untuk jalan raya metropolitan. Indikator keluaran membagi program menjadi pembangunan jalan bebas hambatan, pembangunan jalan raya metropolitan, preservasi, dan struktur, perencanaan dan layanan tehnik untuk jalan bebas hambatan, dan layanan tehnik untuk jalan raya metropolitan.

¹² Pengorganisasian dan dampaknya pada stabilitas kinerja akan dibahas secara lebih rinci pada Bagian 4.4.

- (e) **BPJT - Badan Pengaturan Jalan Tol** (lihat Tabel A 6) - Fungsi ganda dari BPJT adalah mengatur konsesi jalan tol dan fasilitasi konsesi baru untuk memperluas jaringan jalan bebas hambatan, adalah jelas tampak pada Tugas Pokok dan Fungsinya. Indikator Keluaran mencerminkan empat tugas utama BPJT, yaitu pengawasan terhadap pelayanan jalan tol, pengadministrasian konsesi jalan tol, pembukaan jalan tol baru, dan penyimpulan konsesi baru. IKK dimaksudkan untuk mengukur kualitas proses pemberian konsesi, pemenuhan aset jalan bebas hambatan terhadap rencana strategis, biaya rata-rat pekerjaan konstruksi dan pengadaan tanah (yang kemudian dipakai sebagai acuan), dan empat ukuran kinerja, dari kepuasan dari perspektif pengguna - atas pelayanan jalan tol, kecepatan perjalanan, tingkat keselamatan jalan, dan keterlambatan akibat antrian di pintu tol.

Akhirnya, untuk meringkas rekomendasi ini, Indikator Keluaran dirangkum dalam Tabel 12 dalam format yang digunakan untuk menyarikan anggaran Ditjen Bina Marga dalam format KPJM.

Tabel 12. Presentasi Anggaran Tahun-Jamak Berdasarkan Keluaran & Indikator Keluaran

No.	KEGIATAN		FOKUS PRIORITAS	ANGARAN			ESTIMASI KE DEPAN			
	INDIKATOR KELUARAN KUNCI			NYATA2008	ESTIMASI 2009 MY	ANGGARAN 2010	2011	2012	2013	2014
1.	PROGRAM PERENCANAAN DAN EVALUASI									
KP - 1.1	Layanan Perencanaan dan Pemrograman									
KP - 1.2	Layanan Pemantauan dan Evaluasi									
KP - 1.3	Layanan Perencanaan untuk Instansi Lokal									
2.	PEMBINAAN KUALITAS TEHNIK dari PROGRAM									
KP - 2.1	Layanan Rekayasa Teknik									
KP - 2.2	Layanan Standar dan Pedoman Teknik									
KP - 2.3	Layanan Penanganan Darurat									
KP - 2.4	Layanan Teknis dan Dukungan kepada Instansi Jalan Lokal									
3.	PENGEMBANGAN JALAN BEBAS HAMBATAN dan JALAN RAYA METRO									
KP - 3.1	Pembangunan Jalan Bebas Hambatan, lajur - km									
KP - 3.2	Pembangunan Jalan Raya Metropolitan, lajur - km									
KP - 3.3	Preservasi Jalan Raya Metropolitan, kmeff									
KP - 3.4	Layanan Teknik untuk Perencanaan dan Pelaksanaan Jalan Bebas hambatan									
KP - 3.5	Layanan Teknik untuk Proyek Jalan Raya Metropolitan									
4.	PROGRAM PELAKSANAAN JALAN (berdasar Wilayah and Balai)									
KP - 4.1	Pembangunan Jalan Arteri, lajur - km									
KP - 4.2	Preservasi Jalan Arteri, Km-eff									
KP - 4.3	Pemeliharaan Rutin Jalan Arteri berdasarkan kontrak, km									
KP - 4.4	Pembangunan dan Preservasi Jembatan, ljr.m-eff									
KP - 4.5	Peningkatan Jalan Strategis dan Jalan Status baru, eff. Km									
KP - 4.6	Penanganan Darurat, eff.km									
KP - 4.7	Layanan Teknik dan Pengawasan, per-kontrak									

BAB 4. PELUANG UNTUK MENINGKATKAN KINERJA PROGRAM

4.1. IDENTIFIKASI PILIHAN KEBIJAKAN DALAM PENDEKATAN ANGGARAN JANGKA MENENGAH

Tinjauan terhadap kebutuhan jaringan saat ini, masa yang lalu dan rencana 5-tahun ke depan, telah mengidentifikasi empat bidang di mana ada potensi untuk meningkatkan kinerja yang dapat dicapai dengan sumber daya yang dialokasikan ke sektor, dan yang bisa membentuk dasar untuk pilihan kebijakan dan reformasi organisasi.

Pilihan kebijakan dengan potensi dampak terbesar pada alokasi sumber daya adalah masalah kinerja perjalanan antar wilayah, dan khususnya, pilihan alternatif antara mengalokasikan sumber daya pada program jalan bebas hambatan dan pada program jalan lintas antar wilayah. Pilihan ini, sebagian besar tergantung pada kebijakan tentang investasi prasarana jangka panjang untuk abad ke-21.

Ada dua bidang berkaitan dengan potensi untuk mendapat keuntungan dalam efisiensi dan efektivitas penggunaan sumber daya, melalui perubahan kebijakan teknik dan mekanisme dalam menerapkan proyek-proyek di bawah program pembangunan dan preservasi BM. Yang pertama berkaitan dengan mendapatkan Nilai lebih atas Uang yang dibelanjakan melalui peningkatan kinerja dan capaian umur dari hasil program kerja; dan yang kedua berkaitan dengan meningkatkan efisiensi dalam penyelesaian proyek dan pengurangan biaya dan waktu pelaksanaan.

Keempat bidang tsb melibatkan perubahan modalitas pendukung bagi jalan lokal atau regional dalam rangka untuk mencapai perbaikan kondisi jaringan jalan wilayah secara signifikan.

4.2. KINERJA PERJALANAN LINTAS-REGIONAL

Ada kebutuhan mendesak atas pendekatan yang lebih sistematis dan berjangka panjang dalam berinvestasi pada peningkatan kapasitas jaringan untuk memenuhi permintaan angkutan jalan masa depan. Dengan pertumbuhan ekonomi nasional yang berkelanjutan dan dengan laju motorisasi yang tampaknya tumbuh terus dari tingkat yang relatif rendah saat ini, maka tingkat pertumbuhan armada kendaraan dan volume lalu lintas tampaknya akan terus berlanjut setidaknya selama sepuluh tahun ke depan dengan laju pertumbuhan yang lebih pesat.

Sarana untuk mengakomodasi peningkatan kapasitas jaringan ini memerlukan perencanaan strategis, prioritas ekonomi, dan investasi modal yang besar.

- **Perencanaan strategis** diperlukan sebagai akibat dari perkembangan tata ruang dan tata guna lahan. Lokasi prasarana jalan menjadi semi-permanen, sehingga keputusan saat ini akan membentuk pembangunan ekonomi di masa depan dan tata guna lahan untuk generasi yang akan datang; dan pembebasan tanah memiliki dampak sosial yang kuat, dan secara politis biasanya sensitif. Implikasi perencanaan ini akan memberi pengaruh sampai 50-100 tahun ke depan.
- **Pendekatan prioritas yang kuat** diperlukan karena proyek-proyek konstruksi besar butuh waktu lama untuk pelaksanaannya, dari 5 sampai 15 tahun mengingat masalah pembebasan tanah yang begitu kompleks, masalah pembiayaan dan masalah kontrak. Di sana selalu tersedia pilihan-antara dengan biaya yang lebih rendah yang mungkin lebih cocok untuk jangka pendek, tapi mungkin tidak ekonomis untuk jangka menengah hingga jangka panjang.

- **Biaya investasi adalah substansial** dalam kaitannya dengan perekonomian nasional - berpotensi 2-5 persen dari PDB dan beberapa kali lebih besar daripada anggaran tahunan sektor yang normal. Sehingga, diperlukan pendekatan khusus untuk memobilisasi sumberdaya keuangan, dengan melibatkan swasta maupun sektor keuangan publik serta penjadwalan aliran modal, dan untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas penggunaan dana, mengingat tingginya resiko penyalahgunaan yang akhirnya akan menjadi beban masyarakat.

Tantangan spasial utama yang dihadapi sektor jalan di Indonesia adalah penyediaan konektivitas antar-wilayah dan mobilitas perkotaan. Saat ini, waktu yang dibutuhkan untuk perjalanan pada jaringan jalan yang ada, melintasi setiap pulau utama dan di antara kelompok pulau, adalah lambat - dengan kecepatan rata-rata sekitar 40 km/jam dan bahkan bisa lebih rendah, katakanlah 20-30 km/jam (3-5 jam per 100 km). Demikian pula, mobilitas di dalam dan di sekitar pusat-pusat kegiatan kota metropolitan yang dibatasi oleh tingginya tingkat kemacetan yang telah mendorong semakin besarnya minat investasi pada pembangunan jalan tol untuk melayani permintaan di sekitar perkotaan.

Ada dua solusi untuk meningkatkan konektivitas daerah ke tingkat yang dibutuhkan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan untuk memacu perkembangan pada simpul ekonomi yang baru. **Pilihan peralihan** adalah dengan meningkatkan kapasitas jalan raya yang ada di sepanjang koridor utama, pelebaran jalan untuk 4 atau 6 jalur, membagi arus lalu lintas, dan memperbaiki kemacetan dengan penanganan persimpangan sebidang atau dengan membangun jembatan layang apabila layak. Solusi ini berbiaya sedang dan biasanya secara ekonomis akan layak karena akan menghemat biaya lalu lintas. Namun, selalu terkendala oleh tekanan dan dampak sosial dari pembebasan tanah dan pemukiman kembali pada kawasan-terbangun dan juga terkendala oleh besarnya perubahan alinyemen. Akibatnya, walaupun pilihan ini dapat meningkatkan kecepatan perjalanan hingga 50-60 km/jam untuk jarak jauh, tetapi pada akhirnya akan terkendala oleh pertumbuhan lalu lintas dan meningkatnya kemacetan, yang tampaknya terjadi dengan cepat karena berada di kawasan yang berkembang.

Pilihan tingkat tinggi adalah dengan membangun jalan bebas hambatan dengan akses yang terbatas dengan alinyemen untuk lalu lintas berkecepatan tinggi antara 80 km/jam hingga 100 km/jam yang juga menghasilkan waktu perjalanan yang lebih singkat. Jelas, hal ini yang akan dibutuhkan untuk konektivitas dan untuk perdagangan antar-wilayah dan supaya secara ekonomi menjadi kompetitif. Beberapa negara Asia, seperti Cina dan Malaysia, telah bergerak langsung ke arah pembangunan jaringan jalan bebas hambatan yang terpisah untuk menyediakan konektivitas antar-wilayah yang cepat dan ancar, seperti Amerika Serikat dan Eropa. India memilih untuk mengadaptasi jalan raya utamanya menjadi jalan dua arah dengan pemisah, tetapi sekarang telah menghadapi tantangan baru untuk jalan bebas hambatan dengan akses yang terkendali penuh.

Isu strategis bagi Indonesia dalam perencanaan peningkatan kapasitas untuk antar-wilayah dan untuk wilayah perkotaan-dan-sekitarnya adalah seberapa cepat dapat bergerak ke arah pembangunan jaringan jalan bebas hambatan yang terpisah, mengingat kesulitan-kesulitan dan keterlambatan seperti yang dialami selama ini, sebagaimana yang dicatat dalam Bab 3. **Apakah ukuran keseimbangan yang tepat dalam menetapkan pilihan antara program pilihan-antara dengan pelebaran jalan pada koridor jalan lintas-wilayah yang ada dengan program pembangunan jalan bebas hambatan?** (lihat Gambar 14). Prakiraan pertumbuhan lalu lintas pada koridor jalan lintas, berdasarkan pertumbuhan motorisasi dan kegiatan ekonomi, menunjukkan bahwa Jalan-4-lajur di banyak bagian akan memberikan pelayanan yang memadai hingga 10 tahun, tetapi setelah itu jaringan jalan bebas hambatan yang terpisah akan menjadi penting. **Gambar 15** menunjukkan secara skematik bagaimana permintaan akan menjenuhi pilihan-antara dalam kurun waktu jangka waktu menengah. Dengan memperhatikan perlunya waktu persiapan untuk membangun jalan bebas

hambatan, yang kira-kira akan memakan waktu sepuluh tahun, maka program pembangunan jalan bebas hambatan perlu dimulai dari sekarang.

Meskipun program jalan lintas utama menyediakan penyelesaian jangka menengah, hal itu juga dapat menimbulkan dua masalah pada program pembangunan jalan bebas hambatan:

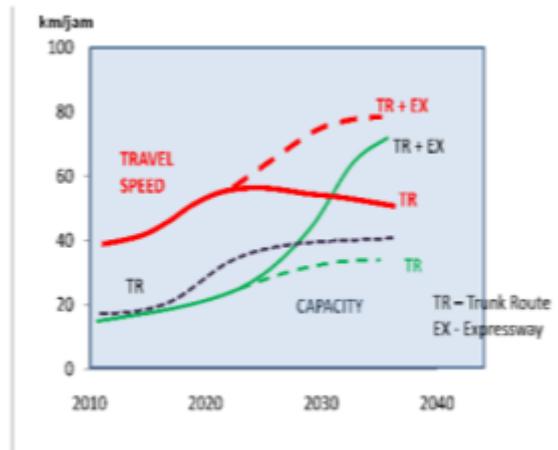
- Mengurangi margin keuntungan yang dapat dicapai oleh jalan bebas hambatan, dengan menyediakan alternatif moderat yang baik (mis: menunda waktu pelebaran di kala jalan bebas hambatan sampai menjadi layak secara ekonomi), dan
- Mengalihkan dana investasi publik dari program jalan bebas hambatan.

Jadi, penting untuk mengkoordinasikan investasi di kedua fasilitas dan menganalisis alokasi sumber daya antara rute jalan lintas dengan program jalan bebas hambatan sehingga (a) solusi jangka panjang dari suatu jalan bebas hambatan dapat dicapai secara efisien dan secepat mungkin, dan (b) mengoptimalkan penggunaan dana publik.

Gambar 14. Koridor Lintas-Wilayah untuk Jalan Bebas Hambatan dan Jalan Lintas Utama di Wilayah Barat



Gambar 15. Untung-rugi Kecepatan Perjalanan dan Kapasitas Lalu Lintas antara Rute Paralel dan Jalan Bebas Hambatan



Alternatif khusus, seperti pembangunan jalan tol secara bertahap, juga harus dipertimbangkan. Sebagai contoh, di wilayah-wilayah di mana volume lalu lintas saat ini masih rendah (seperti Kalimantan atau Sulawesi) pembangunan jalan raya baru di alinemen baru untuk jalan bebas hambatan di kemudian hari dapat dilakukan tinimbang melakukan pelebaran secara berulang pada jalan yang ada dengan alinemen berkecepatan rendah. Ini dapat menghasilkan keuntungan jangka menengah atas konektivitas antar-wilayah melalui jarak dan waktu tempuh yang lebih pendek, menambah kapasitas lalu lintas, dan memudahkan pembebasan tanah dan pemukiman kembali. Ini juga akan memfasilitasi pembangunan akhir jalan bebas hambatan.

Rekomendasi: Lakukan analisis jaringan dan studi kelayakan di koridor rute tulang-punggung jalan antar-wilayah untuk mencari strategi investasi dan konstruksi bagi jalan bebas hambatan dan fasilitas jalan raya nasional yang paralel.

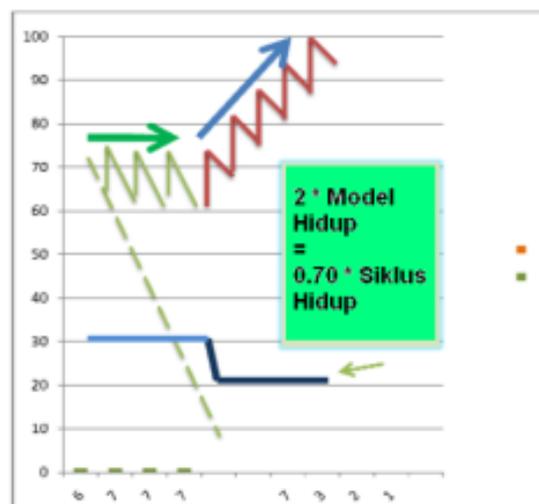
4.3. MENINGKATKAN NILAI-ATAS-UANG

Ukuran kunci dari efektivitas pengelolaan jalan adalah nilai yang dicapai dalam pengertian umur dan kinerja jalan atas uang yang dibelanjakan. Sebagai contoh, pencapaian 50 persen kenaikan umur jalan dari pekerjaan dengan pengeluaran yang sama akan memberi 33 persen untuk penghematan rata-rata atas kebutuhan anggaran jangka panjang rata-rata, yaitu 100/150 atau 67 persen dari biaya jangka panjang rata-rata per km. Dengan demikian tujuan reformasi harus menyertakan pertimbangan atas cara di mana efektivitas dan nilai-atas-uang dari program BM saat ini dapat ditingkatkan. Dua cara kunci untuk melihat hal ini, yaitu melalui Umur Desain dan melalui Kualitas dan Kinerja Aset.

(a) **Perpanjangan Umur dan Optimalisasi Biaya Sepanjang Umur Rencana:** Optimalisasi Biaya Sepanjang Umur Rencana [Whole Life Cost (WLC)] dari suatu perkerasan jalan terdiri dari seluruh pengeluaran pada perkerasan tsb selama masa pelayanannya, yang terdiri dari biaya konstruksi awal, biaya pelapisan ulang atau pemeliharaan preventif yang diterapkan secara berkala, dan biaya pemeliharaan rutin tahunan yang diterapkan sampai dengan kapasitas struktural perkerasan jalan tsb memerlukan rehabilitasi penuh untuk dapat melayani beban lalu lintas masa depan yang diperkirakan. WLC juga dapat didefinisikan sebagai semua biaya yang diperlukan sampai kepada waktu ketika kapasitas fungsional jalan telah jenuh dan jalan memerlukan rekonstruksi maupun serta penambahan kapasitas. Biaya Tahunan Rata-rata untuk selama Umur Rencana dari perkerasan dihitung dengan cara WLC dibagi dengan periode antara konstruksi awal dan rehabilitasi struktural, atau untuk perkerasan yang ada WLC dibagi dengan periode antara dua rehabilitasi atau rekonstruksi yang saling berurutan. Tujuan dari pengelolaan jalan yang efektif adalah untuk meminimalkan pengeluaran tahunan rata-rata (AALC) untuk tingkat lalu lintas tertentu, dan pencapaian standar kinerja minimum¹³.

Saat ini BM terus menerapkan kebijakan standar desain yang diawali pada tahun 1980-an dalam rangka mempercepat perbaikan kondisi dari jaringan jalan utama. Kebijakan desain yang memungkinkan umur desain yang pendek, yaitu 5 tahun, untuk pemeliharaan berkala atau pemeliharaan preventif, dan 10 tahun untuk rekonstruksi atau rehabilitasi, dan menggunakan penghematan pengeluaran untuk meningkatkan keluaran tahunan, dalam hal ini panjang jalan yang kondisinya ditingkatkan. Kebijakan tersebut didukung oleh lembaga pemberi pinjaman internasional sebagai langkah jangka pendek, tapi sudah diantisipasi bahwa BM kemudian perlu kembali ke standar desain internasional yang biasanya dua kali lipat dari periode desain tsb, yaitu 8-10 tahun dan 15-20 tahun untuk rehabilitasi dan rekonstruksi. Memang sejumlah lembaga di luar negeri, khususnya negara dengan tingkat lalu lintas perkotaan yang sangat tinggi, telah mengubah prosedur tsb untuk mencapai umur desain yang lebih lama, yaitu 30 tahun atau lebih, dengan

Gambar 16. Dampak dari Peningkatan Standar Model Biaya Hidup Tahunan



¹³ Tingkat mutlak dari biaya meningkat dengan tingkat lalu lintas, sehingga pada tingkat jaringan jalan mengoptimalkan sistem manajemen total biaya termasuk biaya pengguna jalan

membangun perkerasan "bebas pemeliharaan", untuk mengurangi kebutuhan pemeliharaan dan rehabilitasi pada tingkat jaringan.

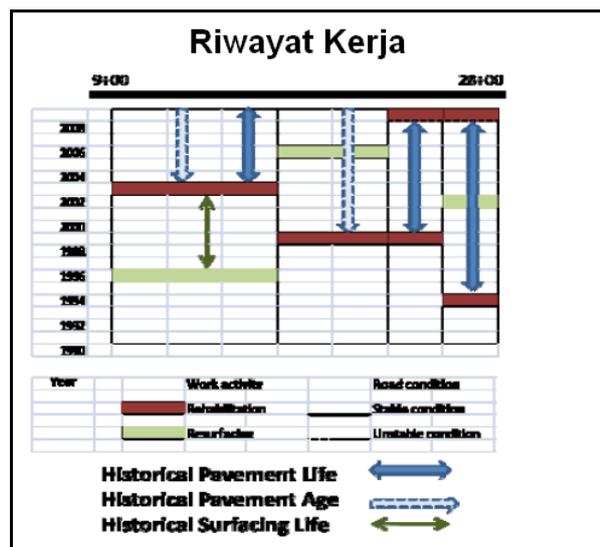
Potensi penghematan Biaya Siklus-Umur Tahunan Rata-rata dapat mencapai sampai 25 persen, dengan menggandakan umur rencana. Untuk dapat menggandakan umur rencana dalam pengertian tahun, kapasitas struktural harus ditingkatkan sekitar 200 persen (untuk memungkinkan pertumbuhan sebesar 7 persen per tahun); namun karena skala ekonomi yang terlibat dalam desain struktural, ini hanya dapat dicapai dengan kenaikan biaya konstruksi sekitar 40 persen (lihat Gambar 15 - faktor ini berkisar antara 30-50 persen, tergantung pada berbagai asumsi desain). Karena interval antara rehabilitasi besar atau rekonstruksi digandakan, dan biaya pemeliharaan berkala dan pemeliharaan rutin tahunan sedikit berkurang; maka biaya tahunan keseluruhan dengan kebijakan desain berumur-panjang akan berkurang 25-30 persen daripada dengan kebijakan desain berumur-pendek.

Usulan kebijakan ini menimbulkan kekhawatiran bahwa biaya penanganan rata-rata akan menjadi 40 persen lebih tinggi, tetapi hal ini akan menyebabkan pengurangan keluaran sebesar 30 persen tinimbang kebijakan yang berlaku sekarang. Karena itu, kebijakan ini perlu disajikan kepada Kementerian Keuangan dan para pemangku kepentingan pengguna jalan, sebagai cara untuk mengurangi biaya dalam jangka panjang. Ukuran kinerja yang sesuai untuk kebijakan ini adalah sisa periode kinerja atau sisa periode investasi modal dari perkerasan yang direhabilitasi – karena kebijakan ini diimplementasikan di sepanjang jaringan dengan sisa periode kinerja sekitar 20 tahun (bukan 10 tahun) akan terus meningkat, dan akan mengurangi kebutuhan anggaran masa depan.

- (b) **Meningkatkan Kualitas dan Kinerja Aset:** Alat kedua untuk meningkatkan nilai-atas-uang adalah dengan meningkatkan kualitas dan kinerja pelaksanaan pekerjaan, sehingga dapat mencapai potensi penuh sebagaimana yang diharapkan oleh desain dan spesifikasi yang ada. Indikasi dari audit teknis, pengawasan dan laporan yang bersifat anekdot, dan kesimpulan dari kecenderungan data kondisi jalan selama 5-10 tahun, menunjukkan bahwa kinerja pelaksanaan tidak dapat mencapai umur desain yang diharapkan. Faktor Kualitas tidak diperhatikan selama pengawasan, seperti persiapan yang memadai untuk spot-spot yang lemah, drainase, dan kualitas bahan; yang hanya akan ketahuan pada tahun-tahun berikutnya, ketika kondisi menurun menjadi buruk sebelum umur-desain tercapai.

Implikasi dari hilangnya kinerja sampai 30 persen, adalah peningkatan 40-50 persen dari Biaya Tahunan Sepanjang-Umur perkerasan jalan, dan juga pada kebutuhan anggaran masa depan.

Gambar 17. Definisi Umur Sejarah dari Riwayat Kerja dalam Diagram Segmen Jalan



Sebuah ukuran kinerja untuk pemantauan kualitas konstruksi adalah sulit untuk ditetapkan, mengingat banyaknya faktor yang terlibat. Namun, ada satu ukuran yang umum yang dapat dipakai, yaitu apa yang disebut sebagai "Umur-Historis". Mirip dengan indikator Umur Sisa,

tetapi berorientasi ke belakang bukan ke depan, yang didefinisikan sebagai umur perkerasan sejak rehabilitasi atau rekonstruksi terakhir, atau usia di kala mana kondisi perkerasan menjadi 'buruk' atau 'tidak stabil', seperti yang ditunjukkan pada Gambar 17. Umur-Historis Perkerasan [Historical Pavement Life (HPL)] mestinya dapat dihitung secara otomatis, jika riwayat kerja, dengan tahun rehabilitasi/rekonstruksi dan pelapisan ulang sebelumnya dicatat untuk semua segmen jalan – ini akan memberi nilai yang lebih pasti kapan kondisi saat ini akan menjadi 'buruk' atau lebih parah, dan ini akan memberi patokan nilai yang lebih rendah (mis: Umur-Historis Perkerasan) di kala kondisi sekarang berada pada kondisi 'sedang' atau lebih baik. Indikator Umur-Historis Pelapisan-Ulang juga perlu dicatat, didasarkan pada sejak kapan pelapisan ulang yang terakhir dilakukan (yang lebih tipis daripada rehabilitasi).

Badan Jalan Nasional Afrika Selatan Ltd (SANRAL) menggunakan umur perkerasan, didefinisikan seperti Umur-Historis Perkerasan [Historical Pevement Life (HPL)], sebagai salah satu ukuran kinerja. Mereka dapat melaporkan persentase perkerasan yang telah melampaui umur rencana, dan bahkan telah menemukan bahwa sebagian besar (sekitar 70 persen) telah melampaui umur rencana. Indikator HPL adalah sebuah bukti retroaktif dari kualitas pekerjaan di masa lalu, dan karena program pengeluaran akan menerus ke masa depan, maka ia dapat memberikan perbandingan dari kualitas relatif antar segmen di seluruh jaringan.

4.4. MENINGKATKAN PENYELESAIAN PROGRAM KERJA

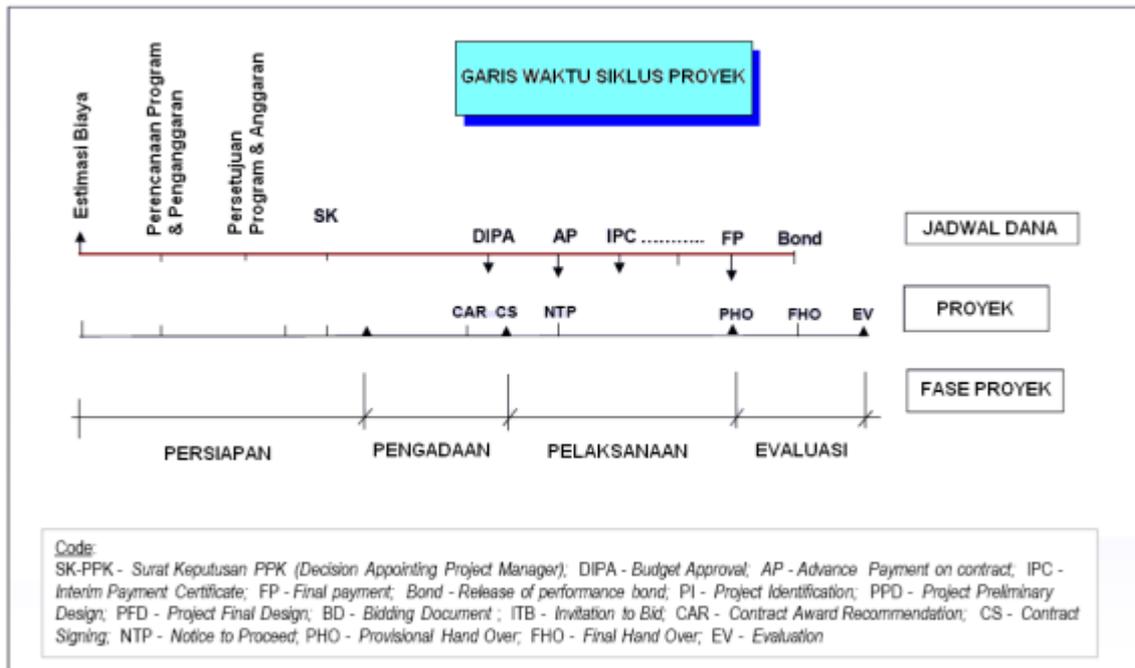
Efisiensi penyelenggaraan jalan adalah fungsi dari biaya dan waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan program kerja. Sementara bagian 4,3 difokuskan pada pencapaian desain dan standar kualitas yang paling sesuai sebagai isu nilai dan efektivitas, bagian ini terfokus pada kinerja BM dalam mendapatkan harga pekerjaan yang tepat serta pengelolaan proses implementasi untuk menyelesaikan pekerjaan secara tepat waktu dan sesuai dengan anggaran. Tujuannya adalah untuk menyelesaikan pekerjaan pada kualitas tertentu pada tingkat biaya terendah dan dalam kurun waktu yang terprogram. Kajian ini tidak mencakup tinjauan rinci atas proses pelaksanaan, walau juga telah mengidentifikasi tiga set indikator yang dapat digunakan mengukur kinerja penyelesaian program kerja, dan dengan demikian dapat mengidentifikasi kelemahan dan untuk memantau upaya perbaikan kinerja penyelesaian pekerjaan.

- (a) **Proses Penyelesaian Pelaksanaan:** Siklus proyek dapat dibagi menjadi empat tahap utama - Persiapan, Pengadaan, Pelaksanaan, dan Evaluasi - seperti yang ditunjukkan pada **Gambar 18**. Garis sebelah atas pada gambar menunjukkan kejadian-kejadian yang berkaitan dengan komitmen dan pengeluaran dana, garis di sebelah tengah mengenai tenggat waktu proyek dan kontrak, dan garis sebelah bawah adalah fungsi utama yang dilakukan dalam setiap tahap. Agar pemantauan dapat dipercaya dan transparan, maka tonggak-peristiwa (milestone) di antara setiap tahap telah dipilih, mulai dari tanggal peristiwa penting dalam siklus proyek, mis: iklan Undangan untuk Pemasukan Penawaran, Penandatanganan Kontrak, Serah Terima Sementara [Provisional Handover (PHO)] dan Penyelesaian Laporan Evaluasi Kinerja Akhir. Hanya pada tonggak-peristiwa yang menandai awal siklus dan tahap persiapan yang penyajiannya sedikit mengalami kesulitan. Diusulkan untuk menggunakan istilah 'identifikasi proyek' - untuk proyek belanja modal ini sama dengan tanggal di saat proyek mendapat ketetapan untuk investigasi dan desain awal; sementara untuk proyek lainnya ini bisa merupakan tanggal peresmian awal siklus anggaran, yaitu 1 Januari setiap tahunnya.

Standar kinerja haruslah ditetapkan setiap tahapan ini; dan untuk tujuan ini, ada kemungkinan bahwa proyek perlu dikategorikan berdasarkan ukuran atau tipe, setidaknya menjadi proyek besar dan proyek kecil (mis: kontrak satu-tahunan dan tahun-jamak). Untuk tahap pelaksanaan, kontrak berbasis kinerja akan berupa masa kontrak sehingga waktu penyelesaian kontrak

tersebut dilaporkan sebagai persentase kelebihan waktu- atau kekurangan waktu- dibandingkan dengan kontrak asli. Durasi harus dihitung berdasarkan hari kalender dan kinerja dapat dilaporkan berdasarkan hari kalender atau dalam dalam persentase terhadap norma atau patokan dasar tertentu. Laporan pengecualian juga dapat digunakan, seperti jumlah dan nilai kontrak yang melebihi 20 persen kelebihan waktu, atau melampaui 15 persen dari biaya kontrak. Laporan pengecualian seperti ini berguna untuk mengetahui daerah yang lesu dengan kinerja rendah secara terus-menerus dan mengalami masalah manajemen.

Gambar 18. Garis Waktu Siklus Proyek dan Usulan Tahapan Kinerja



Demikian juga pengelolaan **biaya kontrak** haruslah dipantau dan dinormalkan terhadap suatu ciri proyek yang dasar. Parameter biaya yang tipikal untuk setiap proyek/kontrak adalah: Perkiraan-awal Biaya; Perkiraan Biaya oleh Pemilik; Harga Kontrak (pada waktu penandatanganan); Biaya Penyelesaian Kontrak (pada pembayaran akhir). Indikator kunci yang dimonitor meliputi:

- i. Harga Kontrak (sebagai persentase varian dari Perkiraan Biaya oleh Pemilik);
- ii. Penyelesaian Kontrak (sebagai persentase varian dari Harga Kontrak), dan
- iii. Penyelesaian Proyek (sebagai persentase varian dari biaya Penyelesaian Kontrak dari Perkiraan-awal Biaya).

Indikator lain dapat berupa:

- iv. Jumlah variasi perintah.

Selanjutnya, keluaran kontrak harus dipantau, karena anggaran yang disetujui sering diperlakukan sebagai batasan pengeluaran yang kaku, dan keluaran proyek diperkecil untuk mengakomodasi variasi perintah dan kenaikan harga. Dengan demikian, pemantauan biaya kontrak harus dilengkapi dengan **ukuran keluaran kunci**, seperti panjang penanganan efektif (mis: pada penyelesaian kontrak, sebagai persentase varians dari dasar Perkiraan Biaya oleh Pemilik dan Dokumen Penawaran). Dalam beberapa kasus hal-hal yang lebih rinci mungkin diperlukan, seperti luas bidang pelapisan-ulang, atau ketebalan rehabilitasi rata-rata yang setara, dll, di mana desain mungkin telah dikurangi setelah persetujuan anggaran, sementara keluaran dalam pengertian panjang efektif belum diubah.

- (b) **Pengelolaan Persaingan dan Efisiensi – Pengkemasan Kontrak:** Peninjauan atas data kontrak yang tercatat di database SIPP menunjukkan bahwa banyak kontrak berskala kecil, pada ukuran 2-3 km. Hal ini juga jelas dari data Program Kerja, pada tingkat himpunan untuk program kerja tahunan - sebagai keluaran tahunan total sepanjang 4.000 km (untuk preservasi dan pembangunan) dan jumlah total kontrak yang dikelola adalah lebih dari 1.000 dengan keluaran rata-rata hanya 4 km per kontrak. Sementara proyek pembangunan dan proyek tahun-jamak mungkin memiliki keluaran yang lebih besar; tampak bahwa sebagian besar kontrak adalah kurang dari 3 km panjang efektif.

Ada korelasi yang kuat antara efisiensi dalam pengertian biaya, waktu dan kualitas, dengan ukuran perusahaan. Di sana juga ada potensi yang memadai untuk menekan pada upaya manajemen yang didapat dari penghimpunan jumlah kontrak yang banyak tsb menjadi beberapa kontrak yang besar. Jadi pengemasan kontrak, kualifikasi kontraktor, dan identifikasi panjang proyek lebih awal adalah sebuah sumber perolehan keuntungan besar yang potensial dalam meningkatkan efisiensi penyelesaian proyek.

Untuk tujuan pemantauan kinerja, komponen utama dari program kerja harus dilaporkan: (i) keluaran efektif total, (ii) jumlah paket kontrak total, (iii) nilai total dari paket kontrak dan (iv) nilai rata-rata, nilai minimum dan maksimum dari ukuran paket kontrak terkait. Manajemen BM dapat menetapkan target kinerja yang akan dicapai dalam kaitannya dengan ukuran paket kontrak rata-rata, dan mengharapkan Unit Pelaksanaan untuk mencapai target tersebut.

Pengalaman dari Badan Penyelenggaraan Jalan Utama di banyak negara menunjukkan bahwa penghimpunan pekerjaan preservasi dan pekerjaan rehabilitasi ke dalam kontrak berbasis kinerja berjangka waktu panjang, biasanya dalam paket besar untuk beberapa ratus kilometer panjang jalan, dapat memberikan penghematan biaya pengelolaan dan biaya preservasi yang substansial sebesar 15-25 persen, serta perbaikan kinerja. Oleh karena itu, ukuran kinerja ini besaran kontrak, dalam pengertian keluaran dan biaya, yang akan bermanfaat untuk memantau kemajuan BM dalam meningkatkan efisiensi pada penyelesaian keseluruhan program kerja.

- (c) **Pembandingan Biaya Keluaran:** Indikator kinerja tersebut di atas memberi ukuran kinerja yang relatif, yang dapat dipakai untuk pembandingan kinerja dari tahun-ke tahun, antar wilayah atau provinsi, antar program kerja, dan bahkan dalam beberapa kasus antar sektor. Namun, adalah sulit untuk membandingkan efisiensi biaya program kerja jalan secara keseluruhan, karena banyaknya variabel yang terlibat. Dapat dilihat dalam tinjauan atas kinerja program RPJM1, bahwa biaya rata-rata di tingkat program untuk kerja Preservasi dan untuk kerja Pembangunan per satuan keluaran mengalami lonjakan besar sampai 100-200 persen antara tahun 2006 dan 2007-2008 (lihat Gambar 3). Jelas ini adalah suatu isu yang signifikan, baik untuk MOF dalam mengelola alokasi sumber daya keuangan, maupun untuk BM/MPW dalam mengelola efisiensi serta efektivitas penyelesaian program. Ini membutuhkan indikator kinerja untuk memantaunya dan juga indikator tambahan untuk mengesahkannya.

Berikut ini disarankan sebagai dasar untuk indikator pembandingan biaya, yaitu:

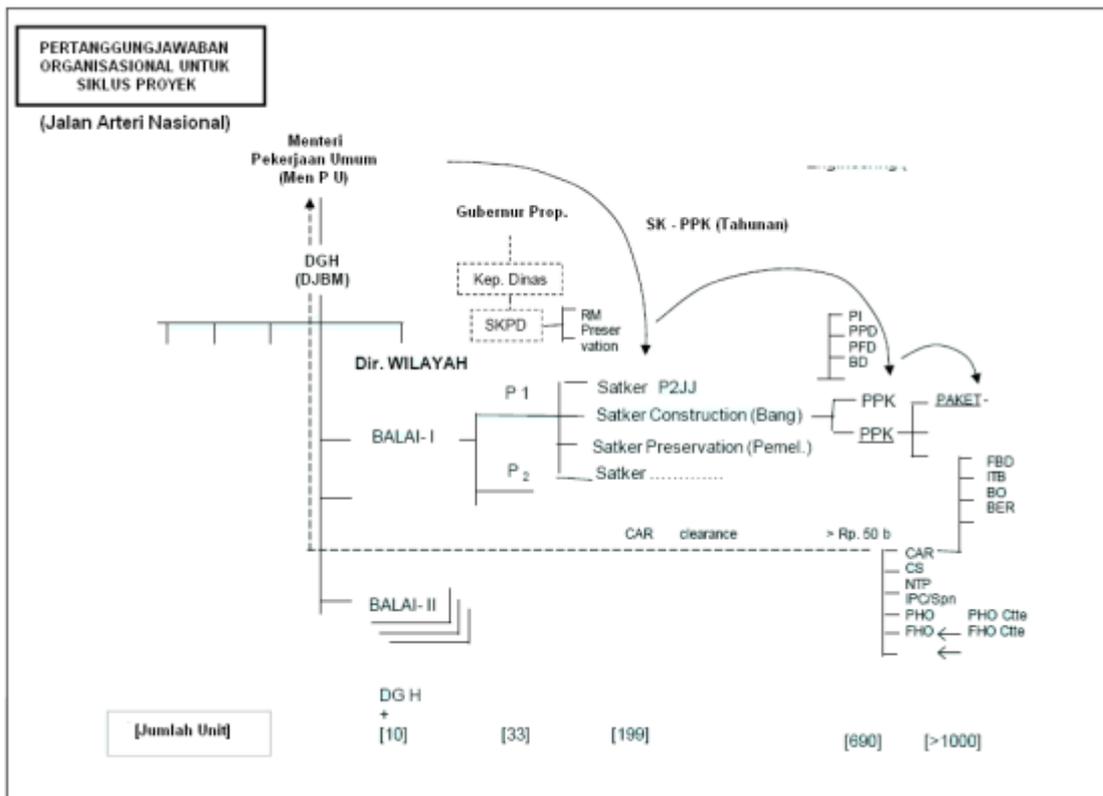
- i. Indikator Biaya Tahunan Rata-rata pada tingkat-program, seperti yang ditunjukkan pada Tabel 5, yaitu:
 - a. Biaya Program Preservasi Rata-rata per satuan panjang fungsional (total jaringan);
 - b. Biaya Program Pembangunan Rata-rata (Jalan dan Jembatan) per satuan panjang jalan efektif;
 - c. Cakupan Program Preservasi, panjang efektif sebagai persentase dari total jaringan; dan
 - d. Cakupan Program Pembangunan, panjang efektif sebagai persentase dari total jaringan.

- ii. Indikator Biaya pada tingkat-sub-program untuk kategori pekerjaan besar, misalnya:
 - a. Biaya Pemeliharaan Rutin Rata-rata per satuan panjang fungsional;
 - b. Biaya Preservasi Rata-rata (di luar pemeliharaan rutin) per satuan panjang efektif;
 - c. Biaya Pembangunan Rata-rata (Jalan) per satuan panjang efektif setara dengan 2-lajur;
 - d. Biaya Pembangunan (Jembatan, dan Terowongan) per satuan panjang efektif; dan
 - e. Biaya Pembangunan (Jalan Baru) per panjang efektif.
 - iii. Indikator-indikator Teknis sub-Program. Agar biaya-biaya untuk tingkat-program ini dapat divalidasi; misalnya dengan membandingkan dengan negara yang mirip atau negara tetangga, indikator tsb dapat dilengkapi dengan indikator yang lebih rinci dan yang relevan untuk dilaporkan sesuai dengan masing-masing desain proyek, yaitu:
 - a. Untuk Pekerjaan Pemeliharaan, butir ((ii) b. di atas: Tebal aspal rata-rata yang setara dalam pekerjaan preservasi (pada masing-masing proyek ini bisa dinyatakan sebagai tebal nominal, yang kalau tidak, harus dihitung berdasarkan volume atau berat bahan aspal dibagi dengan luas permukaan yang dicakup sepanjang panjang efektif); dan
 - b. Untuk Pekerjaan Pembangunan Jalan, butir ((ii) c dan e di atas: Biaya rata-rata yang dipisah menurut jenis perkerasan - beton, aspal, permukaan tanah yang diberi perlakuan, kerikil - dan ketebalan rata-rata setara dengan sub-kelompok beton-semen atau beton-aspal dan perkerasan aspal.
- (d) **Implikasi Organisasi:** Struktur organisasi dan garis akuntabilitas yang sedang berlaku saat ini di BM untuk mengelola penyelesaian program kerja ditunjukkan pada Gambar 18. Ini menunjukkan struktur desentralisasi yang kuat, di mana manajemen proyek diserahkan ke tingkat PPK [Pejabat Pembuat Komitmen], di mana terdapat hampir 700 staf untuk mengelola lebih dari 1000 paket kontrak, dan tingkat manajemen dan tanggung jawabnya atas kinerja tidak begitu jelas yang tergabungkan di dalam Kementerian. Beberapa pengamatan mengalir dari sini, yang ditinjau dari perspektif indikator kinerja yang disebutkan di atas dalam Bab ini¹⁴.
- I. Tanggung jawab terhadap Nilai-atas-Uang dibagi antara Direktorat kebijakan teknik (Bintek) di tingkat pusat (tidak ditampilkan), yang menetapkan standar desain dan pedoman tehnik, dan Satuan Kerja (Satker) di tingkat provinsi yang melaksanakan fungsi penyelidikan dan desain, tetapi juga pada pejabat proyek (PPK) yang akhirnya mengelola kontrak dan melaksanakan pengawasan;
 - II. Untuk efisiensi pengadaan dan pelaksanaan, masing-masing pejabat proyek PPK secara jelas langsung bertanggung jawab terhadap paket-paket mereka, namun prosedur ini melibatkan begitu banyak orang serta variasi tingkat keterampilan dan kemampuan, sehingga di sana muncul kecilnya kontrol atau akuntabilitas langsung dari lembaga.

Peninjauan atas proses dan struktur ini diperlukan untuk memperjelas tanggung jawab dalam mengelola kinerja pelaksanaan, dalam pengertian biaya, waktu dan kualitas, dan untuk mencapai perbaikan dalam Nilai-atas-Uang.

¹⁴ Tinjauan lebih rinci yang berada di luar lingkup studi ini, dan studi lain merupakan bagian dari aspek penanganan seperti pengadaan.

Gambar 19. Organisasi BM & Struktur Akuntabilitas untuk Penyelesaian Program



Kode:
 SK-PPK - Surat Keputusan PPK (Keputusan Penunjukan Menejer Proyek); DIPA - Persetujuan Anggaran; AP - Pembayaran Kontrak Awal; IPC -- Sertifikat Pembayaran interim; FP – Pembayaran Final; Bond - Release kinerja obligasi; PI - Proyek Identifikasi; PPD - Proyek Awal Desain; PFD - Proyek Akhir Desain; BD – Dokumen Tender; ITB - Undangan untuk Penawaran; CAR – Hadiah Rekomendasi Kontrakt; CS - Kontrak Penandatanganan; NTP - Pemberitahuan untuk Lanjutkan; Staff KKP - Sertijab Sementara; FHO – Sertijab Akhir; EV - Evaluasi

4.5. DUKUNGAN PROGRAM JALAN LOKAL

Sebelum desentralisasi, tanggung jawab penyelenggaraan jalan untuk jaringan jalan daerah diserahkan kepada pemerintah daerah, BM melakukan peran pembinaan yang kuat dalam membangun praktek penyelenggaraan jalan, dan memfasilitasi program yang didanai secara internasional untuk mendukung penyelenggaraan jalan daerah. Di bawah desentralisasi, BM masih memberikan bantuan teknis kepada pemerintah daerah untuk pengelolaan jalan dan masih bertanggung jawab untuk melaporkan seluruh jaringan jalan di tingkat nasional. Namun, dalam kenyataan, peran tersebut telah berkurang, dan saat ini hanya ada sedikit dukungan langsung dari BM kepada pemerintah daerah pada jalan lokal.

Pemerintah daerah memiliki akses ke sumber daya finansial yang sedang tumbuh untuk penyelenggaraan jalan. Di samping hibah pusat, yang tidak dialokasikan secara khusus ke sektor-sektor tertentu, Daerah juga mempunyai akses ke pendapatan dari pajak dan retribusi jalan yang baru saja meningkat secara substansial. Meskipun demikian, bukti yang tersedia yaitu data kondisi jalan, menunjukkan bahwa kondisi secara keseluruhan jalan daerah telah menurun (lebih dari 50 persen dalam kondisi tidak stabil) dan lepas dari masalah kesenjangan antar daerah yang juga

memburuk. Statistik tentang tingkat pengeluaran pemerintah daerah untuk jalan tidak tersedia sehingga tidak mungkin dalam studi ini untuk mengevaluasi kinerja atau pengeluarannya.

Beberapa pelajaran yang dapat ditarik dari negara-negara lain yang telah melakukan desentralisasi pengelolaan jalan kepada pemerintah daerah, seperti Afrika Selatan, yang telah menerapkan penganggaran KPJM, menemukan bahwa kinerja pemerintah provinsi dan kota adalah sangat bervariasi mulai dari yang kuat sampai dengan yang lemah, dan faktor utama yang tampak adalah pada kapasitas pemerintahan pada pemerintahan setempat. Mereka telah membentuk struktur dukungan teknis koperasi, bernama sebuah 'papan jalan daerah' yang terdiri dari wakil-wakil dari masing-masing instansi jalan provinsi, badan jalan nasional (SANRAL) dan ahli teknik, dan bertemu setiap tiga bulan untuk mendiskusikan program dan masalah teknis. Lembaga di tingkat nasional telah membantu kelompok ini dengan pengumpulan dan analisis data kinerja jalan dari lembaga sub-nasional dan mendukung langkah untuk membuat prosedur manajemen jalan praktis pada lembaga-lembaga sub-nasional. Papan jalan daerah ini dilengkapi dengan papan jalan lokal di setiap provinsi yang mempertemukan semua lembaga lokal dalam provinsi tersebut. Selandia Baru, yang mengelola jalan nasional melalui sebuah badan nasional, telah membentuk asosiasi pemerintah daerah dan perusahaan pengelolaan jalan (nir-laba) yang menyediakan bantuan kepada pemerintah lokal.

Untuk Indonesia beberapa bentuk dukungan teknis kolektif cenderung menjadi solusi yang tepat. BM dapat mempertimbangkan untuk memainkan peran katalis dalam hal ini dengan mengidentifikasi solusi alternatif dan pengalaman yang ada dari seluruh dunia, serta membantu pembentukan dan pengoperasian asosiasi nasional atau kolektif. Model lembaga perusahaan yang bertanggung jawab kepada pemerintah daerah dan diberi mandat untuk membantu penyelenggaraan dan pemantauan jalan adalah salah satu solusi yang layak untuk dipertimbangkan.

BAB 5. BIDANG PERBANTUAN YANG POTENSIAL

5.1. STATUS DAN IMPLIKASI DARI PENERAPAN KPJM & PBK

Dalam proses finalisasi RENSTRA tahun 2010-2014, dan dengan mempertimbangkan temuan-temuan dalam kajian ini, BM mulai mengadopsi beberapa pergeseran penting dalam kebijakan sektor, termasuk:

- (a) Pendekatan koridor antar-wilayah untuk perencanaan pembangunan jalan bebas hambatan dan jalan lintas;
- (b) Perubahan kebijakan teknik, untuk memperpanjang standar umur desain jalan menjadi 20 tahun untuk desain struktural dan 10 tahun untuk desain pelapisan, dan berniat untuk mengadopsi ukuran kinerja atas umur yang diharapkan dan umur historis dari aset prasarana jalan;
- (c) Meninjau organisasi dan pengaturan pelaksanaan program kerja, termasuk tanggung jawab dari Dit Pelaksana Wilayah, Balai, dan Satker ; dan
- (d) Pengadopsian rekomendasi visi dan misi sesuai dengan prioritas fokus atas hirarki sistem jalan antar-wilayah, jalan arteri, dan jalan lokal.

Bertolak dari pembahasan tentang bagaimana pergeseran kebijakan ini dapat diterapkan, BM mengidentifikasi bidang-bidang berikut yang membutuhkan dukungan teknis:

- (a) Peningkatan Kapasitas untuk mengadopsi dan menerapkan pendekatan baru KPJM dan PBK di BM;
- (b) Penyiapan opsi program jalan berdasarkan indikasi anggaran tahun 2010-2014 atas berbagai alternatif skenario fiskal, termasuk manfaat jaringan dan keluaran pada tingkat kegiatan untuk skenario fiskal berdasarkan Patokan, Moderat, atau Optimis yang mengoptimalkan biaya siklus umur ekonomis dan menyertakan rencana untuk prasarana jalan utama (butir (c) di atas) .
- (c) Analisis dan perencanaan pembangunan prasarana jalan utama di empat koridor lintas-wilayah utama untuk periode 2010-2029, untuk mengoptimalkan standar prasarana (termasuk pilihan atas jalan bebas hambatan, jalan lintas utama, dan tahapannya), alokasi sumber daya keuangan, prioritasasi, dan pemrograman tahun-jamak;
- (d) Peninjauan dan reformasi organisasi dan prosedur pelaksanaan program kerja, dengan berfokus pada upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas dari kinerja program;
- (e) Peningkatan kebijakan dan metode teknis untuk meningkatkan efektivitas pengeluaran atas pekerjaan peningkatan, pelebaran, dan preservasi jalan arteri, melalui peninggian standar umur desain dan alat untuk menyiapkan program tahun-jamak terinci yang mengoptimalkan biaya siklus-umur di tingkat aset; dan
- (f) Meningkatkan manajemen dan kinerja jalan lokal/daerah.

5.2. PENINGKATAN KAPASITAS UNTUK PENERAPAN PBK JANGKA MENENGAH

Ada lima bidang yang dapat diidentifikasi untuk peningkatan kapasitas di BM untuk menerapkan KPJM dan PBK di sektor jalan:

- (a) **Kesadaran Umum atas Metodologi KPJM dan PBK di BM:** Semua unit yang terlibat dalam mempersiapkan program pengeluaran dan pelaporan kinerja harus mendapat pelatihan tentang konsep dan metodologi yang diadopsi oleh Kementerian Keuangan dan Bappenas untuk penerapan KPJM dan PBK. Hal ini termasuk: (i) konsep-konsep dan terminologi dari KPJM dan PBK (mis: Tabel-tabel dan buku petunjuk dari Depkeu); (ii) tanggung jawab masing-masing unit

kerja dan akuntabilitas kinerja; (iii) ukuran dan pelaporan indikator kinerja; dan (iv) prosedur perubahan anggaran dan penyiapan program untuk jangka menengah tiga tahunan.

- (b) **Finalisasi Definisi Indikator Kinerja dan Metodologi:** Rekomendasi tentang daftar Keluaran, Manfaat, dan berbagai Indikator yang disebutkan dalam Tabel 11 serta Tabel A-1 sampai A-5 perlu dipertimbangkan oleh BM sebelum indikator dari struktur anggaran berbasis-kinerja BM yang resmi difinalkan. Kerja ini dapat meninjau-ulang keputusan sebelumnya, sampai mencapai konsensus atas setiap perubahan dan finalisasi dari indikator yang dapat dilaporkan dan indikator pelengkap (seperti Indikator Kinerja Kegiatan). Secara khusus, kerja ini akan meninjau-ulang dan membantu finalisasi prosedur tentang pengumpulan data, pemrosesan dan pengelolaan data, serta analisa dan pelaporan semua indikator kinerja.
- (c) **Penyempurnaan Prosedur Pemrograman, Evaluasi dan Persiapan Proyek untuk KPJM-PBK:** Tugas ini akan memberikan bantuan dalam peninjauan-ulang, modifikasi dan penerapan prosedur pemrograman dan penganggaran untuk persiapan tahunan program tahun-jamak, serta pengajuan anggaran, untuk dapat menerapkan rekomendasi laporan ini sejauh yang dapat diadopsi oleh BM. Hal ini terutama akan berfokus pada prosedur hulu untuk perencanaan pemrograman dan penganggaran, walau memerlukan koordinasi dengan TA yang membantu reformasi proses pelaksanaan di hilir (lihat 5.4.1) - khususnya dalam beberapa aspek seperti survei, pengumpulan data, dan pengolahan data. Kerja ini akan: (i) meninjau secara umum prosedur yang berlaku saat ini tentang survei, pengumpulan dan pengolahan data, identifikasi proyek, konsultasi dan prioritasasi dan mengidentifikasi modifikasi untuk memenuhi pendekatan tahun-jamak, (ii) menentukan prosedur dan mengatur pengumpulan dan pengolahan data historis pekerjaan; (iii) menilai kelayakan IRMS saat ini sebagai alat pemrograman untuk digunakan di tingkat pusat dan di tingkat balai; (iv) menetapkan persyaratan untuk alat pemrograman tingkat asset (lihat 5.4.3), bekerja sama dengan unit pusat (PUM, PAN, dll) dan perwakilan dari unit pelaksanaan (balai dan satker), melakukan tes atas prototipe dan membuat rekomendasi dalam scale-up dan roll-out, dan (iv) memberikan dukungan untuk peningkatan prosedur evaluasi, pengukuran, pengolahan dan pelaporan indikator kinerja.
- (d) **Studi Banding tentang Pengalaman KPJM di Sektor Jalan¹⁵:** Sebagaimana telah dipelajari dari pengalaman internasional dengan KPJM, ada sejumlah faktor yang memberi kontribusi atas keberhasilan dalam menerapkan KPJM yang baik. Pengalaman Afrika Selatan, yang memiliki pertumbuhan sektor jalan yang tinggi dan telah mereformasi organisasi sektor jalan setelah demokratisasi politik pada tahun 1993, secara potensial akan sangat berguna bagi BM dalam beberapa hal. KPJM telah diterapkan untuk anggaran nasional selama sekitar 7 tahun dan, meskipun penganggaran berbasis kinerja belum diterapkan secara formal, indikator kinerja dari lembaga jalan nasional (SANRAL) ditinjau-ulang setiap tahun sebagai bagian dari proses pemeriksaan anggaran tahun-jamak. Bahasan lebih jauh tentang latar belakang negara tsb, sektor jalannya, dan nilai potensialnya untuk Indonesia disajikan pada Lampiran C.

Afrika Selatan memberikan contoh yang sangat berguna sehubungan dengan program dan struktur anggaran jalan, sistem manajemen jalan dan survei, pilihan pembiayaan, pendanaan dan penyelenggaraan jaringan jalan daerah termasuk kota-kota metropolitan dan kotamadya, dan mendorong industri konstruksi yang kompetitif. Dalam hal struktur kelembagaan, di sana ada peluang untuk melihat salah satu contoh terbaik tentang lembaga pengelola jalan milik negara (SANRAL), di sebuah negara dengan pendapatan menengah ke bawah, dan dengan pengaturan pendanaan jalan daerah yang mirip dengan Indonesia, dengan sistem hibah. Walaupun memiliki iklim yang lebih kering dan demografi yang lebih beragam daripada Indonesia, negara ini memiliki pengalaman yang mirip tentang reformasi kelembagaan dan reformasi politik yang substansial

¹⁵ Rekomendasi dari draft laporan ini diimplementasikan bulan Februari 2010 dan dilaporkan terpisah.

selama 15 tahun terakhir. Sebuah kunjungan selama sekitar lima hari direkomendasikan untuk mempelajari aspek sektor jalan dan untuk mendapat kesempatan dalam mengamati beberapa pekerjaan lapangan dan pengoperasian di daerah. Dua fokus utama yang disarankan adalah:

- I. pendekatan penyelenggaraan jalan (struktur dan penyiapan program jalan, survei, ukuran dan akunting kinerja, serta industri konstruksi), dan
- II. kelembagaan (pengaturan badan penyelenggara jalan dan pemerintahan daerah, opsi pembiayaan, pembebasan tanah, isu konsultasi dan penganggaran).

Kerjasama akan dapat diatur melalui kontak dengan Kementerian Transportasi Nasional (Kementerian Hubungan Internasional, dhi Direktur Pendanaan dan Koordinasi Infrastruktur), dan Kepala Kantor Anggaran Keuangan Nasional, melalui Kementerian Luar Negeri.

(e) Pelatihan Eksternal

Sejumlah lembaga menawarkan pelatihan eksternal atas berbagai kompetensi yang akan mendukung pendekatan KPJM-PBK. Ini termasuk, misalnya:

- i. Manajemen Kinerja Berbasis-Hasil; dan
- ii. Penerapan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah.

Jadwal kursus yang ditawarkan oleh SETYM International termasuk kursus tsb untuk di tahun depan.

5.3. PENGEMBANGAN PROGRAM 2011-2014

Garis besar program pengeluaran 2010-2014 yang ada saat ini, yang termasuk dalam RENSTRA BM/MPW, didasarkan pada ekstrapolasi program yang ada sebelumnya, tanpa analisis langsung dari kebutuhan atau prioritas antara alternatif investasi. Proyeksi program ke tingkat patokan fiskal yang Moderat dan Optimal yang lebih tinggi juga telah melibatkan pengganda yang luas atas kegiatan ekonomi PDB nasional. Alternatif kebijakan dan alokasi sumber daya adalah substansial, khususnya yang berkaitan dengan alokasi investasi prasarana besar pada empat koridor utama dan yang berkaitan dengan peningkatan segmen jalan yang masih di bawah standar pada jaringan jalan arteri dan jalan strategis.

Dukungan untuk persiapan dan penyusunan program 5-tahunan dari 2010-2014 yang lebih rinci telah diusulkan, termasuk dukungan untuk program untuk tahun 2010 yang sudah dekat, dan penyiapan program indikatif 4 tahunan 2011-2014. Analisis akan didasarkan: (i) data jaringan jalan 2009 yang mutakhir, termasuk riwayat pekerjaan yang tersedia, (ii) kategorisasi awal tentang jaringan jalan serta kebutuhan bagi kategori fungsional utama yang berkaitan dengan target kinerja strategis BM, (iii) prakiraan siklus-umur dan optimalisasi atas alternatif penanganan dengan menggunakan kebijakan teknis yang baru, apabila diadopsi; (iv) kategorisasi dari keluaran yang sesuai dengan indikator kinerja Kegiatan baru yang diusulkan, dan (v) perkiraan nilai indikator kinerja strategis sesuai dengan indikator Eselon-1 BM.

Program ini terdiri dari enam kategori Kegiatan utama untuk tujuan analisis, dan ini dapat dikemas menjadi tiga komponen kajian untuk keperluan administrasi, sebagai berikut.

- (a) Pembangunan Prasarana Jalan di Empat Koridor Utama:** Sebuah analisis jaringan perlu dijalankan untuk koridor transportasi jalan utama untuk mengidentifikasi rencana pembangunan jangka panjang guna meningkatkan kapasitas jalan dalam memenuhi permintaan lalu lintas dan

mencapai mobilitas antar-wilayah serta tujuan konektivitas pada tiap koridor. Analisis ini akan memperhitungkan rencana pembangunan jalan bebas hambatan yang ada, tujuan sistem jalan raya daerah dan prakiraan perdagangan untuk koridor-koridor tsb dalam menentukan prakiraan permintaan lalu lintas dan pembagian lalu lintas di antara kedua fasilitas jalan yang sejajar tsb.

Rencana tersebut akan menentukan pentahapan yang optimal atas pembangunan jalan bebas hambatan pada alinyemen jalan yang baru dan standar desain yang optimal untuk peningkatan kapasitas pada jalan lintas utama yang ada, serta kebutuhan pembiayaan dan alokasi sumber daya anggaran nasional yang terkait. Konsisten dengan rencana jangka panjang 20-tahunan, kajian ini juga akan menyiapkan program 4-tahunan (2011-2014) yang lebih rinci dari pembangunan jalan bebas hambatan dan peningkatan kapasitas jalan lintas utama untuk setiap koridor atas alternatif pengalokasian pengeluaran antara Rp 6 triliun hingga Rp 25 triliun per tahun untuk program ini. Keempat koridor jalan lintas utama tsb adalah koridor Lintas Utara Jawa, Lintas Timur Sumatera, Lintas Kalimantan dan Lintas Sulawesi. Sejauh mana koridor melintang dan koridor cepat akan dimasukkan dalam analisis ini merupakan pilihan yang patut dipertimbangkan oleh BM.

(b) Program Pembangunan Jaringan Jalan Arteri: Kajian ini akan membantu BM dalam menyiapkan program 4-tahunan 2011-2014 untuk kedua sub-program yang melibatkan peningkatan modal atas jaringan jalan yang dapat mengambil manfaat yang signifikan dari pengadopsian pendekatan optimalisasi jangka panjang, yaitu:

- i. **Peningkatan Segmen Jalan Lintas yang Masih di Bawah Standar** – Meliputi ruas-ruas jalan yang membentuk bagian dari lintas utama (di luar jalan lintas utama itu sendiri) yang diketahui memerlukan pelebaran untuk memenuhi persyaratan lebar minimum (6 m atau 7 m, tergantung lokasi) atau pemindahan alinyemen untuk mencapai standar alinyemen horizontal yang minimum, and
- ii. **Peningkatan Kondisi Jalan yang Berubah Status** – meliputi jalan-jalan, di daerah terpencil dan terisolasi seperti pulau-pulau dan daerah yang jarang penduduknya, yang memerlukan konstruksi untuk standar kerikil atau aspal, atau jalan yang sebelumnya tidak diklasifikasikan sebagai jalan nasional;

Kajian ini akan menghasilkan indikasi program kerja untuk setiap sub-program, untuk 2-3 tingkat anggaran dan untuk setiap tahun (2011-2014) pada tingkat studi kelayakan dan desain awal, dhi: untuk setiap segmen - lokasi, jenis penanganan, keluaran (panjang efektif), prakiraan biaya, prakiraan biaya siklus-umur dan manfaat ekonomi, serta prakiraan kinerja sampai tahun 2014. Tingkat anggaran akan mewakili tingkat fiskal Patokan, Moderat dan Optimal, yaitu sekitar Rp 5, 10 dan 15 triliun per tahun¹⁶. Untuk setiap sub-program ("Kegiatan") kajian ini akan: (i) mengidentifikasi segmen jalan dari inventaris jalan dan catatan database serta catatan khusus melalui suatu proses penyaringan, (ii) mengatur tata cara validasi dan pemutakhiran data jalan dan lalu lintas; (iii) mengidentifikasi dan menganalisis berbagai pilihan penanganan awal (dari pelebaran atau perbaikan bertahap sampai dengan pembangunan baru, mis: rekonstruksi dan pemindahan alinyemen) bersamaan dengan kebutuhan preservasi berikutnya selama siklus-umur, (iv) melakukan prakiraan biaya siklus-umur dan kinerja untuk setiap alternatif dan mengoptimalkannya; dan (v) menyajikan program-program yang dihasilkan dalam bentuk yang memungkinkan penerapan standar desain yang konsisten dan memungkinkan proyek untuk ditunda atau dimajukan sesuai dengan batasan anggaran yang dapat distel pada setiap

¹⁶ Alokasi BM pada 2010 di bawah Pengembangan Jalan adalah sekitar Rp 4-5 triliun untuk Konstruksi Jalan dan kegiatan pembangunan Jalan Strategis (tidak termasuk pengeluaran Pembangunan di Rute Alternatif, Struktur vertikal dan jalan bebas hambatan) (lihat Tabel 7).

tahunnya selama periode 4 tahun tsb. Ini dimaksudkan bahwa kajian ini akan memiliki fokus yang kuat pada optimalisasi standar desain untuk meminimumkan biaya siklus-umur atau memaksimalkan Nilai Bersih Kini (net present value), dengan maksud untuk membina fungsi ruas jalan yang mantap yang dapat dioperasikan selama tiga sampai lima dekade.

- (c) Program Preservasi Jalan dan Jembatan:** Semua ruas jalan arteri nasional dan jembatan yang tidak dicakup dalam empat program sebelumnya (jalan lintas utama, jalan utama yang di bawah standar, jalan yang berubah status, dan jalan strategis) akan dipelajari untuk menyiapkan indikasi program 4-tahunan mengenai pemeliharaan preventif dan rehabilitasi, dan untuk mengindikasikan kebutuhan anggaran Preservasi untuk ketiga tingkat fiskal tsb tadi. Kajian ini akan menerapkan perubahan kebijakan teknik yang diadopsi oleh BM (yang muncul dari rekomendasi laporan KPJM-PBK ini), termasuk standar umur desain yang diperpanjang, pendekatan siklus-umur serta ukuran dari riwayat dan umur yang diharapkan. Program juga akan memperhitungkan prakiraan kebutuhan preservasi untuk jaringan lainnya dalam periode 2011-2014. Diharapkan bahwa tingkat anggaran akan sesuai dengan batasan fiskal yang berdasarkan Patokan, Moderat, dan Optimal; dimulai pada tingkat Rp 6.5 triliun/thn (Tabel 10) dan nilai maksimum yang ditentukan oleh biaya siklus-umur yang optimal atau oleh target kinerja yang memadai. Kajian ini juga akan meninjau biaya satuan dan biaya rata-rata penanganan preservasi yang baku dengan mengacu kepada harga pasar untuk mencapai target efisiensi.

Komponen studi akan dikoordinasikan sehingga program yang dihasilkan dapat menghindari pengurangan yang tidak perlu dan setiap ruas jalan memiliki indikasi program tahun-jamak yang unik.

5.4. PERKUATAN KELEMBAGAAN

5.4.1. Reformasi Organisasi Pelaksanaan untuk Memperbaiki Penyelesaian Program

Tinjauan ini mencatat adanya peluang yang signifikan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan program dan merekomendasikan berbagai langkah yang dapat digunakan untuk memantau kinerja lembaga dalam penyelesaian program. Walaupun tinjauan ini menguraikan struktur akuntabilitas manajemen saat ini dan proses siklus proyek (lihat Gambar 18 dan Gambar 19), namun tidak termasuk evaluasi terperinci atas struktur manajemen dan staf atau opsi untuk perubahan. Masalah-masalah utama yang ada adalah tingginya tingkat fragmentasi proyek (dalam perencanaan dan pengadaan), rendahnya kompetensi dan kualitas pada tingkat desain dan supervisi proyek, kurangnya transparansi dan kompetensi di bidang pengadaan, dan tidak jelasnya atau kurang memadainya pengawasan pihak manajemen atas proses yang berlangsung.

BM sedang melaksanakan reformasi ini sebagai isu prioritas, dan tugas ini akan membantu BM dalam: (i) Evaluasi rinci atas struktur dan kinerja manajemen pelaksanaan saat ini; (ii) Identifikasi dan evaluasi atas opsi untuk perubahan; (iii) Bantuan lewat konsultasi internal dan dengan para pemangku kepentingan, (iv) Bantuan untuk BM atas perumusan usulan reformasi yang disarankan, meliputi struktur organisasi, peningkatan proses pengelolaan proyek (desain, pengadaan dan supervisi) dan pemantauan aset, definisi fungsi dan tanggung jawab tugas, peningkatan persyaratan kompetensi dan kualifikasi, serta identifikasi ukuran kinerja pekerjaan. BM ingin memulai hal ini secepat mungkin.

5.4.2. Organisasi untuk Penyelesaian Program Jalan Bebas Hambatan

Percepatan penyelesaian program jalan bebas hambatan telah menjadi prioritas yang mendesak, dan salah satu faktor utama adalah dengan membuat akuntabilitas yang lebih jelas atas kinerja dalam menyelesaikan program secara keseluruhan. Sebuah studi lingkup akan mengidentifikasi langkah-langkah yang dapat dilakukan oleh Kementerian PU sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk merampingkan dan mempercepat penyelesaian program tol, dengan mempertimbangkan studi terbaru yang relevan. Tindakan khusus yang dapat dipertimbangkan antara lain: (i) Membantu BM untuk menetapkan standar tol dan jaringan, dimana jalan tol akan membentuk sebuah subset; (ii) Mereview akuntabilitas untuk pelaksanaan program pembangunan dan anggaran tol, dan menentukan pilihan untuk memperjelas atau menyesuaikan peran BM (Direktorat Hambatan dan Jalan Perkotaan) dan BPJT, (iii) Mereview opsi dan prosedur untuk memanfaatkan alokasi dana publik yang besar untuk mempercepat program dalam hal adanya kelebihan dana yang tersedia dari fiskal nasional; dan (iv) Review pilihan untuk penyesuaian organisasi BPJT untuk meningkatkan efektivitas, dengan mengacu pada kertas kerja terbaru¹⁷ yang merekomendasikan revisi struktur organisasi untuk memberikan keseimbangan yang lebih jelas tentang fungsi dan kegiatan antara pemerintah dan penyedia infrastruktur. Ini dapat memadukan kembali fungsi administrasi tol yang sedang dilakukan oleh Binkot, Bipran dan BPJT, dan dapat mentransfer fungsi pembangunan, kepemilikan dan pengoperasian tol ke sebuah perusahaan pengelola tol baru, mendirikan sebuah perusahaan milik negara atau BLU, yang pada gilirannya akan mengelola konsesi pihak ketiga pada masing-masing tol.

Tugas dari penasehat meliputi: (i) meninjau rekomendasi-rekomendasi di atas; (ii) mengembangkan tugas-tugas administratif yang layak dalam jangka pendek, dan (iii) menyusun garis besar dan mengembangkan rekomendasi tentang tindakan lain jangka menengah dan panjang untuk memadukan kembali fungsi-fungsi yang ada atau untuk reorganisasi.

5.4.3. Pengembangan Lingkup Pengkajian Alat Pemrograman Proyek di Tingkat Aset

BM telah menggunakan program IRMS (Indonesian Road Management System) berbasis komputer selama lebih dari 20 tahun, yang dirancang untuk dioperasikan pada tingkat jaringan, untuk mengidentifikasi program dan proyek jalan dan untuk memprioritaskan tsb berdasarkan biaya siklus-umur bertahun-jamak. Pengalaman menunjukkan, bahwa penerapan alat ini menimbulkan kesulitan dalam prakteknya, terutama karena program ini berfungsi untuk tingkat jaringan, sementara desain dan pelaksanaan proyek di tingkat aset sering menghasilkan keluaran dan biaya yang berbeda. Apalagi, di bawah prosedur penganggaran Indonesia keterlibatan partisipasi pemangku kepentingan lokal maupun daerah sangat signifikan pada tingkat aset (lihat Gambar 13 untuk contoh). Tugas ini akan melanjutkan penilaian awal yang dibuat dengan IRMS pada tugas 5.2 (c) 'Peningkatan pemrograman, evaluasi dan prosedur persiapan proyek untuk KPJM-PBK'.

Tugas ini melibatkan pengembangan konsep tentang alat pemrograman baru yang beroperasi pada tingkat aset (sekelompok jalan dan proyek potensial di wilayah lokal) dan menghasilkan program jangka-menengah yang optimal mengenai prakiraan kegiatan dan kinerja untuk setiap aset dan kelompok aset. Alat ini akan dirancang untuk digunakan oleh unit pengelola jalan secara lokal dan akan menyajikan data dan hasil program dalam bentuk grafis yang jelas (mis: peta atau diagram garis-lurus) yang akan memfasilitasi komunikasi dan konsultasi dengan pemangku kepentingan daerah dan nasional. Pengguna yang diharapkan adalah unit penyelenggara jalan BM, atau kontraktor manajemen jalan di bawah kontrak berbasis keluaran atau berbasis kinerja yang

¹⁷ A Review of Institutional Options for Accelerated Expressway Development in Indonesia, World Bank, November 2008

berjangka panjang. Alat ini dapat memproses dan mengelola riwayat jalan, lalu lintas, pekerjaan dan pengeluaran, serta data keselamatan, menghasilkan alternatif opsi kegiatan tahun-jamak, prakiraan biaya siklus-umur dan kinerja, serta menghasilkan usulan program jangka menengah (3-5 tahun) termasuk lokasi, jenis kegiatan, jumlah keluaran, indikator kinerja, perkiraan biaya, dan prioritas tindakan.

Untuk dapat mengembangkan konsep dan perangkat lunak tsb, diusulkan bahwa proyek ini ditangani dengan prinsip pendanaan-bibit (seed funding) untuk mendapatkan kelompok yang bersedia untuk mengembangkan konsep dan prototipe model dalam memenuhi kebutuhan BM, yang kemudian dapat memiliki hak komersial untuk memproduksi dan mendukung model tersebut di kemudian hari. Keuntungan dari pendekatan ini adalah bahwa alat tsb memiliki nilai potensial untuk digunakan oleh kontraktor manajemen jalan yang akan memiliki akses untuk memasuki kontrak komersial secara individual. Bantuan terpisah untuk memberikan pelatihan dan dukungan pelaksanaan akan ditentukan selama pengujian prototipe.

5.4.4. Merancang Bantuan Teknis Berkelanjutan untuk Instansi Penyelenggara Jalan Lokal

Jalan daerah dan jalan lokal mewakili sebagian besar prasarana jalan di negeri ini, yang panjang totalnya mencapai hampir 400.000 km. Berdasarkan informasi yang tersedia, kondisi jaringan yang luas ini belum membaik dalam sepuluh tahun terakhir dan hanya setengahnya yang berada dalam kondisi mantap. Instansi pemerintah daerah di tingkat propinsi, kabupaten dan kota yang bertanggung jawab untuk membangun dan mengelola jaringan pada umumnya mengalami kekurangan kemampuan teknis dan memiliki banyak tanggung jawab. Umumnya, dana yang tersedia adalah cukup besar, melalui hibah dari pusat dan pendapatan dari pungutan atas pengguna jalan yang diperoleh pemerintah daerah. BM ingin mengidentifikasi suatu mekanisme untuk meningkatkan kinerja pengelolaan jalan daerah serta peran dan fungsi ini perlu diembannya sebagai penyelenggara jalan nasional.

Tugas ini akan meninjau-ulang pengalaman internasional yang relevan dalam memberikan bantuan teknik dan pemberian saran teknik bagi instansi penyelenggara jalan daerah dalam struktur pemerintahan yang terdesentralisasi. Tugas ini akan mengidentifikasi dan mengevaluasi model-model yang sesuai untuk dukungan teknis dan kebijakan, dan memfasilitasi konsensus di BM dan dengan perwakilan pemerintah daerah mengenai pilihan yang disarankan. Sebuah peta-jalan (roadmap) untuk mengimplementasikan model juga perlu dikembangkan.

BAB 6. KESIMPULAN & REKOMENDASI

6.1. KESIMPULAN

6.1.1. Implikasi dari Pendekatan KPJM dan PBK untuk Ditjen Bina Marga dan Sektor Jalan

Penerapan KPJM di Indonesia dengan menempatkan penganggaran pada dasar tiga tahun bergulir ini dimaksudkan untuk meningkatkan prediktabilitas alokasi pendanaan untuk sektor jalan, meningkatkan kesinambungan pendanaan terutama untuk pengeluaran belanja modal tahun-jamak, dan fokus diskusi tentang penganggaran mengarah kepada efektivitas kebijakan saat ini dan potensi manfaat dari perubahan kebijakan. Ketiga unsur utama dari proses tersebut adalah pembuatan kebijakan strategis, portofolio penganggaran dan sistem untuk mengelola biaya operasional.

Adanya tambahan anggaran berbasis kinerja (PBK) dalam proses ini dapat meningkatkan hubungan antara perencanaan dan pencapaian keluaran dan manfaat secara drastis, dan juga meningkatkan efektivitas dan efisiensi pengeluaran sektor. Sampai saat ini belum ada hubungan resmi antara tujuan rencana jangka panjang atau jangka menengah dengan sumber daya yang diperlukan untuk mencapainya. Penerapan PBK di Indonesia didorong oleh empat prinsip utama, yaitu:

- (a) Sumber daya akan dialokasikan untuk mencapai kebijakan dan fungsi tertentu, dan fungsi ini merupakan tanggung jawab unit organisasi tertentu (Uang-mengikuti-Fungsi dan Fungsi-mengikuti-Struktur);
- (b) Metode dan alat untuk melaksanakan fungsi tersebut merupakan tanggung jawab manajer unit (biarkan Manajer mengelola);
- (c) Manajer dan unit masing-masing bertanggung jawab untuk mencapai keluaran dan manfaat di bawah kendali dan akuntabilitas mereka, dan
- (d) Kinerja nasional tergantung pada proses top-down yang efektif untuk menetapkan tujuan kebijakan dan mengalokasikan sumber daya yang memadai, dan proses bottom-up yang efektif untuk mempersiapkan rencana pelaksanaan yang kredibel dan pelaksanaan pelayanan yang efisien (menghubungkan perencanaan top-down dengan pelaksanaan bottom-up).

Pengalaman internasional dengan KPJM dan PBK telah menunjukkan bahwa peningkatan efisiensi dan efektivitas belanja publik secara signifikan dapat dicapai apabila prinsip-prinsip ini diterapkan di seluruh lapisan untuk semua pembelanjaan publik sektor dan umum. Unsur utama untuk melaksanakan transisi yang sukses menuju KPJM meliputi komitmen politis baik dari kementerian umum maupun kementerian sektor, menjaga agar proses tetap sederhana dan seragam di semua sektor, dan membuatnya menjadi sesuatu yang bermakna dengan menjadi satu-satunya dasar untuk alokasi sumber daya nasional. Pendekatan yang diadopsi di Indonesia tampaknya mengikuti dengan baik prinsip-prinsip kunci KPJM dan PBK dan pembelajaran yang dipetik dari pelaksanaan transisi

Dari sekian banyak pembelajaran umum yang dapat dipetik (lihat Tabel 1), ada enam yang memiliki relevansi khusus untuk sektor seperti prasarana jalan:

- (a) **Jadilah komprehensif dengan mengikutsertakan semua sumber-sumber anggaran yang tersedia bagi sektor:** proses perencanaan dan alokasi sumber daya harus mencakup semua bagian dari sistem jalan, prasarana dan pengoperasiannya, misalnya dana nasional, dana sektor swasta, jaminan, pinjaman dalam dan luar negeri, semua pendapatan dari pengguna jalan dan sumber dana lokal (termasuk dana jalan, untuk jalan tol, jalan nasional dan jalan daerah, dan untuk manajemen lalu lintas dan regulasi kendaraan dan muatannya termasuk keselamatan lalu lintas dan pengendalian beban. Ini berarti bahwa meskipun tanggung jawab menteri untuk manajemen dan regulasi lalu lintas muatan (di bawah MOC) tetap dipisahkan dari tanggung jawab penyediaan infrastruktur jalan (di bawah MPW), ketentuan khusus harus dibuat dalam

proses evaluasi kinerja dan anggaran untuk menyatukan dan mengkoordinasikan kebijakan masing-masing yang mempengaruhi kinerja sistem jalan dalam menyediakan layanan beban lalu lintas. Diusulkan pula bahwa Dana Pemeliharaan Jalan dan program yang terkait harus pula dimasukkan dalam proses perencanaan dan manajemen kinerja yang ketat sebagaimana halnya dana nasional.

- (b) **Mengembangkan suatu mekanisme untuk partisipasi pemangku kepentingan yang efektif:** Penerapan KPJM yang berhasil dilaksanakan meliputi berbagai tinjauan teknis sebelum anggaran dan program tahun-jamak diangkat ke level kementerian dan ke level tinjauan politik. Biasanya tinjauan ini mencakup masukan teknis yang tanpa-memihak dari para profesional di luar lembaga pelaksana, ditinjau oleh komite prasarana yang mewakili berbagai sub-sektor dan yang memiliki keterampilan dan kompetensi untuk mengevaluasi kelayakan teknis dan ekonomi, dan sebuah proses yang berhubungan dengan prioritas sesuai dengan kebijakan saat ini. Proses konsultasi anggaran saat ini dengan fokus pada kepentingan yurisdiksi setempat dapat diperkuat dengan memasukkan tinjauan sektor yang lebih ketat dan transparan, kinerja dan aspek prioritas, hulu dari semua keputusan politik baik di tingkat daerah maupun nasional. Fokus yang diperluas ini akan berdampak terhadap dua tahap siklus program - survei dan evaluasi kinerja, serta penyiapan program dan konsultasi.
- (c) **Meningkatkan transparansi dalam proses baik di tingkat politis maupun manajerial sebagai unsur penting untuk mencapai akuntabilitas yang efektif.** Menggunakan alat-alat yang meningkatkan akses masyarakat terhadap informasi tentang program dan kinerja sektor, termasuk kelayakan atau pembenaran program dan pengeluaran yang diusulkan - seperti pengungkapan kondisi aset, proyek pengadaan dan kinerja pelaksanaan, perbandingan biaya dan efisiensi lintas yurisdiksi/ daerah dan berdasarkan tahun - akan jauh meningkatkan transparansi keputusan yang dibuat oleh BM dan oleh manajer tingkat unit kerja. Jika ini dikombinasikan dengan mekanisme peninjauan yang netral seperti konsultasi pemangku kepentingan yang efektif di atas, maka akan terjadi peningkatan transparansi di tingkat politik ketika program ditinjau untuk dipertimbangan dan disetujui oleh komite antar-Kementerian atau tingkat kabinet. Transparansi dan pengungkapan semacam ini sangat penting untuk mengembangkan dan mempertahankan akuntabilitas kinerja yang efektif baik pada tingkat manajerial (lembaga sektor dan unit kerja) maupun tingkat politik (pemerintah lokal, provinsi, dan kabinet nasional).
- (d) **Mengidentifikasi kegiatan sektor dengan rincian yang memadai untuk memungkinkan evaluasi yang tepat atas alokasi sumber daya dan kinerja, dari segi keluaran dan manfaat , untuk tingkat unit kerja Eselon 2.** Membagi Kegiatan dan proses pelaksanaan menjadi bagian-bagian yang sama yang praktis, relevan, dan terukur akan meningkatkan kemampuan manajer untuk mengelola, dan merupakan kesempatan bagi instansi untuk mengidentifikasi dan menunjukkan bagaimana meningkatkan efisiensi pelaksanaan (menurunkan biaya satuan dan waktu penyelesaian) serta meningkatkan efektivitas pengeluaran sektor (meningkatkan nilai uang dalam hal kualitas, kinerja, atau masa pelayanan aset, dan keluaran pekerjaan). Jika aspek-aspek ini dapat terhubung dengan baik, manajer dan unit-unit kerja Eselon 2 akan terdorong dan diberdayakan untuk meningkatkan kinerja. Karena pada tingkat Kegiatan inilah anggaran dilaksanakan, maka pada tingkat inilah yang pada akhirnya menentukan seberapa efisien anggaran tersebut dibelanjakan, serta seberapa efektif anggaran tersebut akan mencapai manfaat dan dampak kebijakan.
- (e) **Beri perhatian lebih pada efisiensi dan efektivitas pengeluaran sektor.** Meskipun penting untuk melaporkan keluaran sehingga dapat memvalidasi dan memverifikasi pengeluaran dana publik untuk barang dan jasa publik, nilai penuh dari penerapan pendekatan KPJM dan PBK berasal dari kemampuan mengevaluasi seberapa baik dana tersebut telah dialokasikan dan dibelanjakan. Untuk efektivitas, indikator kinerja akan membantu untuk mengevaluasi proses prioritas (mis: apakah proyek-proyek yang tepat telah dipilih pada waktu yang tepat dan dengan standar yang

benar? Apakah distribusi sudah tepat dalam hal hasil seimbang antara kepentingan pembangunan sosial dan kepentingan pertumbuhan ekonomi? DII), dan nilai- atas-uang (mis: apakah kualitas sudah memadai untuk mencapai kinerja dan masa pakai yang dimaksudkan? Apakah standar dan kinerja teknis sudah optimal untuk mencapai kinerja selama jangka menengah? dll). Untuk efisiensi, indikator kinerja harus membantu untuk mengevaluasi dan mengoptimalkan biaya untuk penyediaan barang atau jasa tertentu (mis: dalam hal biaya satuan rata-rata) dan untuk mempersingkat waktu penyelesaian dan mengurangi ketidakpastian dalam penggunaan dan pelaksanaan anggaran.

- (f) **Mengembangkan dan mempertahankan pengawasan yang efektif terhadap proses KPJM-PBK.** Pengalaman menunjukkan bahwa manfaat dari proses KPJM-PBK tidak sepenuhnya dirasakan jika mekanisme pengawasan lemah. Untuk sektor ini, penting bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Bappenas dan Kementerian Keuangan pada tingkat nasional akan dapat mengevaluasi manfaat dan kinerja BM terhadap rencana dan program, perbandingan biaya dan waktu penyelesaian terhadap pembandingan internasional, dan pencapaian perbaikan yang nyata dalam bentuk manfaat bagi sektor - perbaikan signifikan dalam kecepatan dan keselamatan perjalanan, dalam cakupan dan kondisi aset jalan dan jembatan, dan efisiensi serta integritas bisnis operasional BM. Untuk BM, pengawasan yang dilakukan oleh MPW, Dirjen, dan Manajer harus lebih berfokus pada kualitas dan usia produk kerja dan jasa yang diberikan, dan pada biaya dan waktu yang dibutuhkan untuk memberikan produk kerja dan jasa tersebut.

6.1.2. Evaluasi Kinerja Sektor Terkini

Masalah-masalah yang mendorong rencana jangka panjang dan rencana jangka menengah sektor saat ini termasuk perbedaan dalam kepadatan jaringan jalan antara wilayah berpenduduk padat di barat dan wilayah terpencil di timur dan utara, kondisi jaringan jalan wilayah yang buruk dibandingkan dengan jaringan jalan nasional, kebutuhan untuk menemukan strategi pemeliharaan yang optimal, lemahnya pengawasan terhadap beban truk yang berlebih dan kurangnya ukuran kinerja untuk efisiensi dan efektifitas. Namun, hanya sedikit penekanan diberikan pada rencana untuk meningkatkan kapasitas dan standar dari sistem jalan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan sosial nasional, dan rencana-rencana ini tidak memiliki hubungan langsung antara target pembangunan ekonomi nasional yang ditetapkan dengan implikasinya bagi peningkatan permintaan lalu lintas.

Tinjauan atas rencana lima tahun RPJM-1 yang telah berlalu menunjukkan bahwa BM telah berhasil menyerap tambahan sebesar 8.000 km atau 29 persen peningkatan panjang jaringan jalan nasional melalui perubahan status, meningkatkan kapasitas sebesar sekitar 13 persen menjadi 84.985 lajur-km dan mengembalikan kondisi secara keseluruhan menjadi bernilai tinggi, dengan 88-89 persen stabil (kondisi baik dan sedang) dan 85 persen beraspal sama seperti pada akhir 2004. Kinerja agak tidak merata di seluruh provinsi - kondisi jalan nyaris tidak membaik di sebagian besar provinsi dan bahkan memburuk di beberapa provinsi, sementara sebagian besar perbaikan berasal dari perbaikan kondisi jalan yang buruk di daerah terpencil Maluku, Papua, dan Kalimantan.

Tinjauan menyimpulkan bahwa strategi pemeliharaan jalan yang ada saat ini hampir tidak cukup untuk mempertahankan kondisi dan fungsi standar jaringan secara keseluruhan, dan hasil yang netral ini umumnya dicapai dengan mengandalkan pembiayaan substansial pada pekerjaan pembangunan. Alasan untuk ini kemungkinan adalah karena kualitas dan kinerja dari pekerjaan tersebut, bukan karena pendanaan. Total keluaran tahunan yang rata-rata berkisar 4.000 km /tahun (sekitar 30 persen preservasi dan 70 persen pembangunan) memberikan cakupan 11,5 persen per tahun dan dengan demikian berarti bahwa kinerja umur rata-rata yang dicapai adalah sekitar 9 tahun. Meskipun

hal ini tidak jauh dari harapan umur rata-rata selama 10-12 tahun, namun ini dicapai melalui proporsi pekerjaan pembangunan yang lebih tinggi dan jauh lebih mahal.

Tingkat pendanaan tiga kali lipat selama RPJM-1, dari Rp. 5.3 triliun ke 17 triliun per tahun, tapi ini disebabkan oleh biaya dan standar preservasi yang lebih tinggi karena keluaran adalah tetap konstan pada tingkat 4.000 km/thn. Biaya rata-rata dari program Preservasi naik tiga kali lipat dari Rp 1,2 miliar/km menjadi Rp 3,6 miliar/km, di mana sekitar 60 persen (Rp 2,1 miliar/km) ditujukan untuk pelapisan-ulang jalan yang sangat tinggi (dua kali dari pola yang diharapkan), setara dengan pelapisan yang sangat tebal (lebih dari 120 mm aspal) dan merupakan ciri khas rehabilitasi besar.

Demikian pula biaya rata-rata pembangunan jalan telah meningkat menjadi Rp 4,2 milyar/km dimana jumlah ini mendekati biaya pembangunan jalan baru. Sebagian besar dana ini telah dikhususkan untuk penambahan pelebaran jalan sub-standar, yang menghabiskan unit biaya tinggi dan sering tidak menghasilkan struktur dan penyelarasan jalan secara keseluruhan sampai ke standar fungsional dimaksudkan. Kebijakan ini perlu dikaji untuk menilai manfaat jika dibandingkan dengan kebijakan jangka panjang yang lebih komprehensif terhadap jalan (rekonstruksi dan penataan kembali) dengan kecepatan yang lebih lambat.

Dengan demikian tinjauan menyimpulkan:

- (a) Pendanaan sekarang cukup untuk preservasi jika diterapkan dengan kebijakan yang optimal, tetapi pendanaan pembangunan perlu ditingkatkan untuk memenuhi prakiraan pertumbuhan permintaan;
- (b) Efisiensi baik untuk Program Pembangunan maupun untuk Program Preservasi perlu diperbaiki dalam hal pemilihan jenis penanganan dan dalam nilai-atas-uang, baik dalam biaya satuan dan kualitas keluaran (harapan masa pakai), untuk memastikan bahwa biaya jangka panjang atau biaya siklus-umur dari preservasi yang berurutan dapat diminalkan;
- (c) Efektivitas prioritas proyek dan cakupan di seluruh provinsi dan seluruh sub-jaringan strategis seperti lintas wilayah, perlu ditingkatkan; dan
- (d) Masa pakai dan kinerja aktual yang dicapai dari preservasi dan pembangunan saat ini perlu dievaluasi, dan kebijakan teknis BM saat ini mengenai usia pakai yang pendek untuk perawatan pemeliharaan perlu ditinjau ulang.

Pembangunan jaringan jalan bebas hambatan telah jauh ketinggalan dari pertumbuhan permintaan beban lalu lintas, dan saat ini telah menyebabkan kendala yang signifikan pada efisiensi perjalanan antar-wilayah dan akses ke dan di sekitar kota-kota metropolitan. Meskipun beberapa hambatan utama dalam pelaksanaan program pembangunan jalan bebas hambatan itu telah ditanggulangi - proses yang transparan dan kuat untuk memobilisasi investasi sektor swasta dan pengelolaan risiko, serta pengelolaan pendanaan dan pengelolaan pembebasan tanah - tetap saja terdapat kesenjangan pendanaan yang signifikan. Juga ada kekurangan dalam pengaturan kelembagaan yang menghambat perencanaan dan pengelolaan program jalan bebas hambatan, dengan tanggung jawab yang berbagi antara BM dan BPJT.

Kesimpulan utama dari tinjauan mengenai masalah-masalah yang harus ditangani dalam perumusan strategi dan program, termasuk:

- (a) **Kebutuhan mendesak untuk meningkatkan mobilitas lintas-wilayah dan metropolitan:** Dengan laju pertumbuhan angkutan jalan yang begitu cepat dan tuntutan pertumbuhan ekonomi yang kompetitif, penyediaan prasarana jalan berkapasitas besar untuk perjalanan lintas-wilayah dan dalam kota di pusat-kegiatan metropolitan dalam sepuluh tahun ke depan menjadi tantangan terberat yang harus dihadapi sektor. Ini akan memerlukan (i) dipercepatnya penyediaan jaringan

jalan bebas hambatan (dari baru-baru ini sebanyak 14 km/ tahun hingga 80 km/ tahun untuk proses yang sedang berjalan saat ini menjadi lebih dari 150 km/ tahun) dan (ii) alokasi sumber daya tahun-jamak yang efisien antara pembangunan rute lintas-wilayah (yang akan memenuhi permintaan penggunaan jalan dalam jangka waktu 5-10 tahun ke depan) dan pembangunan jalan bebas hambatan di koridor jalan utama yang sama (yang pembangunannya memerlukan waktu paling tidak sepuluh tahun).

- (b) **Kebutuhan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas program preservasi:** alokasi sumber daya untuk program pemeliharaan jalan baru-baru ini serta saat ini sudah cukup kuat (berkisar 200 juta rupiah/ km/ tahun atau 20,000 USD/ km/ tahun, yang cukup tinggi dibanding negara-negara lain) dan kondisi infrastruktur jalan cukup baik, namun hasilnya menunjukkan bahwa program tersebut hampir tidak dapat menutupi laju kerusakan jaringan yang cukup tinggi. Terdapat kebutuhan untuk meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya yang ada (baik dalam biaya perawatan maupun dalam biaya siklus hidup atau biaya rata-rata jangka menengah) dan meningkatkan efektivitas (melalui peningkatan kualitas serta kinerja dan penambahan usia pakai) kegiatan pemeliharaan. Ini menunjukkan adanya kebutuhan untuk meninjau pendekatan desain yang disederhanakan saat ini untuk perawatan pemeliharaan, dengan usia desainnya yang pendek dan aspek-aspek lainnya.
- (c) **Kebutuhan untuk meningkatkan efektivitas program pembangunan:** meskipun pendekatan saat ini dalam pelebaran jalan sebagai bagian dari program peningkatan dapat membuahkan manfaat dalam jangka pendek, namun pendekatan ini lebih mahal dalam hal biaya siklus-umur dan dalam jangka panjang, sehingga dapat melepaskan peluang untuk meningkatkan kecepatan tempuh rata-rata pada ruas terkait. Sebuah pendekatan yang lebih komprehensif dalam pembaruan jalan, dengan perancangan ulang ruas jalan serta struktur jalan dan jembatan, akan memungkinkan penggunaan sumber daya yang lebih optimal untuk jangka panjang dan meningkatkan kemampuan sistem jalan dalam mengatasi meningkatnya permintaan penggunaan jalan untuk jangka panjang.
- (d) **Kebutuhan untuk mengidentifikasi ukuran kinerja kualitas dan biaya, dan untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja sektor pada unit kerja di tingkat kegiatan dan sub-kegiatan:** salah satu tujuan penting dari kebijakan PBK adalah untuk mencapai “Nilai-atas-Uang” dari pengeluaran publik yang lebih baik – meningkatkan kualitas dan kinerja keluaran sekaligus mengendalikan atau mengurangi biaya. Karena unit kerja yang melaksanakan kegiatan merupakan pihak yang paling berpengaruh dalam pencapaian nilai-atas-uang tersebut, maka adalah penting untuk mengukur dan menerima upaya-upaya unit kerja tersebut dalam mencapai nilai dan pengurangan biaya yang lebih baik.

6.2. REKOMENDASI

Struktur penganggaran jangka menengah dan berbasis kinerja yang direkomendasikan untuk program BM menekankan pada apa yang dianggap sebagai tiga bidang usaha inti, yaitu:

- (a) *Meningkatkan prasarana jalan utama [lintas-wilayah] untuk mendukung daya saing regional dan perdagangan dan produksi internal.*
- (b) *Meningkatkan kualitas dan kapasitas jaringan jalan arteri nasional untuk menghubungkan daerah terpencil dengan pusat.*
- (c) *Meningkatkan kinerja dan akuntabilitas pemerintahan pusat dan instansi jalan daerah dalam menyediakan infrastruktur jalan daerah berkesinambungan dan efektif dari segi biaya.*

Tujuan ini dimasukkan dalam definisi Program dan Kegiatan yang direkomendasikan bagi BM untuk RPJM-2. Definisi dari Program dan Manfaat serta Indikator Kinerja yang diusulkan dirangkum dalam Tabel 13, dan tabel rinci diberikan dalam Lampiran A. Definisi Kegiatan dan Keluaran Kegiatan mengikuti pedoman baru PBK 2009 untuk KPJM - Keluaran merupakan barang atau jasa yang dihasilkan oleh Kegiatan, dan rincian Keluaran didefinisikan dalam Indikator Keluaran. Indikator Kinerja Utama Program menentukan ukuran jenis manfaat utama dari program sektoral secara keseluruhan sesuai dengan enam aspek misi dan tugas pokok dari Kementerian, dan diukur terutama berdasarkan cakupan yang dicapai untuk memenuhi standar kinerja tertentu. Indikator Kinerja Kegiatan [IKK atau Activity Performance Indicator (API)] memiliki sejumlah tolok ukur utama untuk mengukur efisiensi dan efektivitas untuk menilai kinerja unit kerja Eselon-2, dan dimaksudkan untuk digunakan oleh BM terutama untuk keperluan manajemen internal dalam upaya meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan program.

Sejumlah rekomendasi untuk meningkatkan kinerja program BM dan pelaksanaannya diuraikan dalam tinjauan terperinci ini, yaitu:

- i. ***Meningkatkan Kinerja Perjalanan Lintas-Wilayah dan Metropolitan:*** Kebutuhan yang lebih sistematis dan pendekatan jangka panjang untuk berinvestasi dalam peningkatan kapasitas dianggap mendesak dan menjadi prioritas utama bagi sektor saat ini. Hal ini membutuhkan perencanaan strategis, prioritas yang lebih kuat, dan peningkatan mobilisasi sumber daya keuangan. Penekanan saat ini pada perluasan rute jalan utama menjadi fasilitas jalan dengan multi-lajur pada jalan yang ada di koridor jalur utama (trunk) dinilai sebagai upaya solusi jangka pendek yang juga sangat mahal. Sebaliknya, direkomendasikan agar konsentrasi yang besar dan jelas diarahkan kepada percepatan program tol. Untuk memandu alokasi sumber daya antara kedua program yang bersaing ini, serta untuk mencapai efisiensi dalam pengalokasian sumber daya, direkomendasikan untuk melakukan:
 - a. Menentukan investasi yang optimal dan strategi konstruksi untuk fasilitas tol dan rute utama jalan nasional paralel di koridor jalan utama, berdasarkan pada perkiraan permintaan lalu lintas rinci;
 - b. Menetapkan sejumlah standar tol dan jaringan tol sebagai bagian resmi dari jaringan jalan nasional, dimana jalan tol menjadi sebuah subset; dan
 - c. Pertimbangkan memadukan fungsi dan tanggung jawab pengelolaan program tol, di BM dan BPJT, untuk memperbaiki kinerja dan meningkatkan akuntabilitas dalam menyelesaikan program investasi.

Tabel 13. Ringkasan dari Usulan Struktur Program/Kegiatan Berbasis Kinerja dari BM pada Tingkat Eselon 1 dan 2

Unit Kerja	Program atau Kegiatan	Manfaat atau Keluaran	Indikator Manfaat atau Indikator Keluaran	Indikator Kinerja
Eselon 1	Program	Manfaat	Target Strategis:	Indikator Kinerja Utama (IKU):
Ditjen Bina Marga	Penyelenggaraan dan pembangunan sistim prasarana jalan	Peningkatan konektivitas, mobilitas dan keselamatan dari sistem jaringan prasarana jalan nasional, termasuk peningkatan aksesibilitas untuk wilayah strategis	Rute jalan nasional ditingkatkan sampai dengan standar pelayanan yang berlaku, X persen panjang	<ul style="list-style-type: none"> Jalan fungsional wilayah memenuhi standar minimum (% panjang) Kondisi jalan Jalan Arteri Nasional yang mantap (% panjang) Proyek pembangunan jalan bebas hambatan yang ditetapkan dan dikeluarkan untuk persiapan (panjang) Jalan strategis nasional yang memenuhi standar fungsional dan dan kondisi mantap (% panjang) Jalan arteri nasional dengan tingkat keselamatannya tidak memadai (jumlah lajur dengan fatalitas> x korban/tahun) Jaringan jalan daerah (Propinsi, Kabupaten, Kota) dalam kondisi stabil (% panjang)
Eselon 1b, 2	Kegiatan	Keluaran Kegiatan	Indikator Keluaran	Indikator Kinerja Kegiatan
BPJT	Pengembangan dan pengaturan jalan tol dalam jaringan jalan bebas hambatan	Layanan jalan tol yang berkelanjutan dan pengaturan konsesi	<ul style="list-style-type: none"> Pengawasan pelayanan jalan tol, panjang km. Administrasi konsesi jalan tol yang ada, jumlah. Konsesi jalan tol PPI baru yang selesai, jumlah Jalan tol PPI baru yang beroperasi, panjang km 	<ul style="list-style-type: none"> Seleksi kompetitif, negosiasi dan finalisasi perjanjian konsesi (nr.). Capaian rencana strategis pembangunan jalan tol (% panjang, prediksi ketertundaan (thn). Capaian pengadaan tanah untuk konsesi aktif (%). Biaya konstruksi bersih rata-rata konsesi baru (RpM /lajur-km). Biaya konstruksi bersih rata-rata perluasan kapasitas jalan tol (RpM/lajur-km). Tingkat kepuasan pengguna jasa jalan tol (skor) Kecepatan tempuh di jalan tol (Rata-rata (km/jam), Panjang jalan yang macet kronis (kecepatan <30km/jm): km Keselamatan lalu lintas (kecelakaan/10,000 kend., korban meninggal/10,000 kend.) Waktu antrian gerbang tol (menit).

Unit Kerja	Program atau Kegiatan	Manfaat atau Keluaran	Indikator Manfaat atau Indikator Keluaran	Indikator Kinerja
Bipran	Perencanaan, pemrograman penganggaran dan evaluasi program jalan nasional	Layanan pembinaan alokasi sumber daya tahun-jamak, program kerja, prakiraan kinerja dan prioritas atas cakupan sumber daya sektor	<ul style="list-style-type: none"> • Layanan perencanaan dan program. • Layanan monitoring dan evaluasi. • Layanan pembinaan perencanaan instansi jalan di daerah. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemenuhan target dengan RENSTRA KPJM untuk jalan nasional • Penyimpangan program patokan baru dari perkiraan MTEP (PAJM) sebelumnya (%) • Manfaat ekonomi program yang di atas ambang batas (NPV atau BCR) • Biaya rata-rata Kegiatan (untuk Preservasi; Pembangunan): Rpjt/km • Cakupan program penanganan segmen jalan rusak (%) • Cakupan program penanganan jembatan yang cacat (%) • Propinsi dengan kondisi jaringan jalan arteri yang kurang dari 90% mantap (angka). • Penyiapan alokasi RENSTRA dlm target tahunan yang layak selama lima tahun. • Program pengeluaran jangka menengah 3-tahunan secara bergulir (PJAM/KPJM). • Laporan evaluasi kinerja tahunan atas target BM. • Informasi pengelolaan jalan dan evaluasi kinerja yang mutakhir dan tersedia. • Pengembangan dan pengoperasian sistem perencanaan dan pemantauan kinerja aset jalan.
Bintek	Pembinaan tehnik dan pemantauan efisiensi dan kualitas teknis pekerjaan jalan nasional	Layanan pembinaan tehnik dalam merumuskan standar teknis, dan untuk mengoptimalkan biaya dan kualitas aset jalan dan jembatan nasional melalui desain dan spesifikasi yang efisien	<ul style="list-style-type: none"> • Jasa desain teknis. • Layanan standar dan pedoman teknis. • Layanan pekerjaan darurat. • Layanan pembinaan teknis bagi instansi jalan daerah 	<ul style="list-style-type: none"> • Kesesuaian kelas jalan dengan standar geometris yang diterapkan (% panjang). • Harapan umur pakai jalan beraspal, sampai penangan berikutnya (yr). • Biaya siklus-umur rata-rata jalan beraspal (Rp juta/km / yr). • Jembatan dalam kondisi kritis (%) • Peningkatan keselamatan yang terprogram (% lokasi rawan laka). • Biaya sub-aktivitas rata-rata (Rpjuta/km). • Tim supervisi yang ditunjuk sebelum penetapan kontrak pekerjaan fisik (persen) • Desain proyek dimulai 12 bulan atau lebih sebelum tahun anggaran (% proyek pembangunan) • Nilai peralatan kerja yang disediakan oleh Pemerintah (Rp.M) • Proyek pembangunan jalan yang dirancang (panjang) • Proyek pembangunan jembatan yang dirancang (panjang) • Kajian dampak lingkungan yg diselesaikan(jumlah.) • Rencana pembebasan tanah yang disiapkan (jumlah orang terkena pembebasan) • Skim penanganan lokasi rawan laka yang sdh disiapkan (angka) • Pedoman teknis yang dimutakhirkan (jumlah.) • Pengadaan dan pengendalian inventaris barang Nasional yang khusus. • Program Penanggulangan Bencana/Darurat yang diotorisasi • Unit SKPD dan unit penanganan bencana yang dilatih (jumlah.)

Unit Kerja	Program atau Kegiatan	Manfaat atau Keluaran	Indikator Manfaat atau Indikator Keluaran	Indikator Kinerja
Binkot	Pengembangan jaringan jalanan bebas hambatan dan jalan arteri metropolitan	Pembangunan jalan bebas hambatan dan jalan raya arteri primer metropolitan dan penyiapan program pembiayaan (LTEDP)	<ul style="list-style-type: none"> • Pembangunan jalan bebas hambatan dg dana publik, km • Pembangunan jalan arteri primer Metropolitan, lajur-km • Jalan raya metropolitan yang dipreservasi, lajur-km • Jalan Struktur di metropolitan, lajur-m. • Layanan tehnik dan perencanaan jalan bebas hambatan • Layanan tehnik jalan raya metropolitan 	<ul style="list-style-type: none"> • Rencana jangka-panjang pembangunan jalan bebas hambatan (2010-2030). • Program 5-tahunan strategis untuk pembangunan jalan bebas hambatan • Ketersediaan ruang untuk jalan bebas hambatan (llajur-km/100k pop; per REGDP) • Analisis metoda investasi dan implementasi untuk proyek jalan tol yang direncanakan (jlh proyek). • Distribusi risiko keuangan (% publik, swasta, dan lain-lain). • Sumber daya keuangan yang sdh kommit (% thd rencana strategis) • Rencana pembebasan lahan dan lingkungan jalan untuk jalan bebas hambatan dan jalan metropolitan • Biaya konstruksi jalan bebas hambatan rata-rata di luar biaya lahan (Rp/km) • Kemajuan pelaksanaan program jalan bebas hambatan (% dan kemelesetan) • Kemajuan pelaksanaan jalan raya metropolitan (% dan kemelesetan) • Kemajuan pembebasan lahan (% target rencana strategis) • Waktu penyelesaian program jalan bebas hambatan, berdasarkan tahapan proyek (bulan). • Waktu tempuh jalan antar-wilayah dan jalan raya metropolitan berdasarkan hasil survey. • Hasi evaluasi kinerja program jalan bebas hambatan dan jalan raya metropolitan.
Wilayah	Menyiapkan dan melaksanakan proyek Preservasi dan proyek Pembangunan jalan dan jembatan pada jaringan jalan arteri nasional dan jalan strategis.	Penyelesaian sub-program jalan dan jembatan pada jaringan jalan arteri dan jalan strategis nasional	<ul style="list-style-type: none"> • Pembangunan jalan arteri, lajur-km. • Preservasi jalan arteri, km-eff. • Pemeliharaan jalan arteri, km. • Pembangunan jembatan, lajur-m. • Preservasi jembatan, lajur-m. • Peningkatan jalan strategis dan yg berubah status • Pekerjaan darurat, km. • Layanan pembinaan desain dan pengawasan tehnik 	<ul style="list-style-type: none"> • Durasi Pengadaan rata-rata (hr kalender). • Varian dari harga kontrak awal thd perkiraan biaya insinyur (%). • Pencapaian lingkup/keluaran proyek awal (%). • Pemoloran waktu dari kontrak awal (%). • Kinerja pembayaran (hr kalender) • Pemeliharaan rutin melalui kontrak (% pnjng jalan, % pnjng jembatan).

- ii. **Meningkatkan Nilai-atas-Uang (1) Biaya Hidup Keseluruhan yang Optimal, Perpanjangan Umur Desain** - Dalam rangka untuk mencapai nilai-atas-uang yang lebih baik dalam tahap desain, disarankan agar digunakan pendekatan biaya hidup keseluruhan di mana umur desain jalan dan biaya konstruksi, pemeliharaan berkala dan rehabilitasi dapat dioptimalkan agar memakan biaya tahunan rata-rata yang paling kecil, dengan memperhitungkan biaya operasional kendaraan lalu lintas muatan. Diharapkan ini akan diikuti dengan perubahan atas standar umur desain jangka pendek saat ini sehingga diharapkan usia berlipat ganda dari 5 tahun untuk pemeliharaan berkala dan 10 tahun untuk konstruksi menjadi masing-masing 10 dan 20 tahun, yang lebih sesuai dengan pola internasional. Untuk jangka menengah hal ini akan menghasilkan pengurangan biaya preservasi jalan rata-rata sebanyak 25-35 persen, walaupun dalam beberapa kasus ini juga berarti dapat meningkatkan biaya awal sebesar 40 persen. Kemajuan konversi jaringan menjadi standar yang lebih tinggi ini dapat dimonitor melalui indikator “harapan umur pakai” pada tiap segmen jaringan.
- iii. **Meningkatkan Nilai-atas-Uang (2) Kualitas dan Kinerja Aset** - Perbaikan kualitas dan kinerja aset jalan yang aktual dan masukan pekerjaan juga diharapkan dapat meningkatkan nilai-atas-uang yang diterima dari pengeluaran sektor. Meskipun ada upaya yang berkesinambungan untuk meningkatkan kualitas, namun terlihat dari tingkat penurunan bahwa banyak pekerjaan jalan masih gagal mencapai kinerja dan usia pakai yang diinginkan, yang merupakan beban tambahan bagi kebutuhan keuangan. Direkomendasikan untuk memperkenalkan sebuah ukuran yang diberi istilah “Umur-Historis Pengaspalan”, yang mewakili umur pengaspalan yang ada sejak pengerjaan terakhir, sehingga dapat berfungsi sebagai sarana untuk memantau dan meningkatkan kinerja aktual.
- iv. **Meningkatkan Penyelesaian Program Kerja (1) Efisiensi dalam Penyelesaian Proyek** - Efisiensi biaya dan waktu dari Proses Pelaksanaan Proyek sering menimbulkan kekhawatiran, dan memperbaikinya adalah tanggung jawab manajemen BM. Serangkaian indikator dianjurkan untuk memantau kemajuan dalam meningkatkan kinerja penyelesaian, yaitu: (i) waktu penyelesaian dalam masing-masing dari empat tahap yang terikat oleh tanggal tertentu dalam siklus proyek - Persiapan (s/d iklan penawaran), Pengadaan (s/d penandatanganan kontrak) ; Pelaksanaan (s/d serah terima sementara), dan Evaluasi (catatan kinerja akhir), dan (ii) parameter biaya - harga kontrak (perbedaan/varians dari perkiraan pemilik), penyelesaian kontrak (varians dari harga kontrak), penyelesaian proyek (varians dari perkiraan awal) dan variasi jumlah perintah.
- v. **Meningkatkan Penyelesaian Program Kerja: (2) Perbandingan Kualitas Keluaran** - Dalam rangka mendorong peningkatan kualitas keseluruhan pengadaan dalam hal persaingan dan efisiensi, indikator kinerja harus mencakup ukuran paket kontrak dan mungkin partisipasi penawaran, misalnya: laporan oleh unit kerja tentang: (i) total keluaran efektif, (ii) jumlah paket kontrak, (iii) total nilai paket kontrak dan (iv) statistik dasar (rata-rata, maksimum, minimum).
- vi. **Meningkatkan Penyelesaian Program Kerja: (3) Perbandingan Biaya Keluaran** - Selain memantau kinerja proses, sangat berguna untuk mengukur kewajaran biaya keseluruhan yang dicapai. Hal ini pada akhirnya merupakan ukuran utama efisiensi ekonomi yang dicapai oleh program sektor. Indikator kinerja yang direkomendasikan dalam tiga kategori utama dan beberapa sub-kategori, antara lain adalah:
- Biaya rata-rata tingkat program per unit keluaran (mis: biaya rata-rata program dari (i) Preservasi (km fungsional) dan (ii) Pembangunan (km efektif); dan Cakupan Program dari (i) Panjang efektif preservasi (persentase jaringan), (ii) Panjang efektif pembangunan persentase jaringan);
 - Biaya rata-rata Sub-Kegiatan atau Tipe-Pekerjaan (mis: pemeliharaan rutin (per km fungsional), preservasi termasuk pemeliharaan rutin (per km efektif), pembangunan jalan

- [jalan existing] (per km efektif yang setara dengan jalan 2-lajur), pembangunan [struktur vertikal] (per meter linear efektif), pengembangan [jalan baru] (per km efektif yang setara dengan 2-lajur.)
- c. Referensi teknis Sub-Kegiatan (mis: pekerjaan preservasi: rata-rata ketebalan aspal yang setara; Pekerjaan Pembangunan: biaya dan ketebalan yang setara dengan tipe perkerasan (beton, aspal, kerikil)).
- vii. **Penyelesaian Program Kerja: (4) Efektivitas Organisasi** - Dianjurkan agar tinjauan kinerja reformasi dibuat untuk dua bidang utama berdasarkan bentuk struktur organisasi BM saat ini yang terdesentralisasi, di mana peningkatan akuntabilitas untuk efektivitas dan efisiensi dapat dicapai, yaitu: (i) tanggung jawab atas pengelolaan masalah Nilai-atas-Uang yang dibagi di antara direktorat kebijakan teknik pusat (Bintek), Satuan Kerja (Satker) pada tingkat sub-Provinsi, dan petugas proyek (PPK) pada tingkat proyek atau tingkat paket kontrak, dan (ii) tanggung jawab atas Kualitas dan Efisiensi Pengadaan tersebar di banyak petugas proyek (sekitar 700), dan tampaknya hanya sedikit atau tidak jelas adanya akuntabilitas atas kinerja pengadaan di tingkat instansi di wilayah (Balai atau Wilayah)
- viii. **Dukungan Program Jalan Daerah** - Dalam rangka untuk pembelajaran dari contoh-contoh utama tentang bagaimana negara-negara lain mengelola kinerja jaringan jalan lokal di bawah sistem pemerintahan desentralisasi, disarankan untuk melakukan peninjauan pada negara-negara di mana suatu bentuk dukungan teknis dan kolaborasi manajemen telah terbentuk.

6.3. DUKUNGAN TEKNIS POTENSIAL

BM sudah mulai mengadopsi perubahan dalam kebijakan sektor berdasarkan temuan yang dilakukan selama penyusunan RENSTRA 2010-2014 (RPJM-2), dalam kaitannya dengan perencanaan koridor lintas-wilayah, memperpanjang standar usia desain teknik, tinjauan organisasi atas fungsi pelaksanaan dan struktur anggaran berbasis kinerja. Dari diskusi mengenai temuan-temuan dari tinjauan ini, BM telah mengidentifikasi sejumlah bidang di mana dukungan teknis akan membantu. Bidang-bidang ini terbagi menjadi tiga kategori, yaitu:

- (a) Peningkatan Kapasitas untuk aplikasi Penganggaran Jangka Menengah dan Berbasis Kinerja;
- (b) Pengembangan Program BM 2011-2014
- (c) Perkuatan Kelembagaan

Tugas-tugas tertentu yang diidentifikasi dari diskusi tercantum dalam Tabel 14, dan informasi lebih detail diberikan dalam Bab 5. Dukungan lebih lanjut akan direncanakan oleh proyek IndII AusAID untuk membantu BM dalam mengembangkan kerangka acuan dan melaksanakan tugas yang dipilih oleh BM.

Tabel 14. Ringkasan dari Tugas Bantuan Teknis Potensial pada KPJM-PBK untuk BM

Deskripsi Singkat Tugas	Masukan	Waktu
1. Peningkatan Kapasitas untuk Penerapan KPJM-PBK		
1.1. Pembentukan Kesadaran Umum ttg Metodologi KPJM dan PBK di BM		Q1-Q2/10
1.2. Penyelesaian definisi Indikator Kinerja dan Metodologi	1.5 months	Q1-Q2/10

Deskripsi Singkat Tugas	Masukan	Waktu
Pengolahannya		
1.3. Peningkatan evaluasi program dan prosedur penyiapan proyek	1.5 bulan	Q2, 2010
1.4. Studi banding ke negara yang telah berpengalaman dengan KPJM di sektor jalan		selesai
1.5. Pelatihan Eksternal tentang manajemen sektor yang berorientasi pada kinerja		Q2-Q4/10
2. Pengembangan Program BM 2011-2014		
2.1. Studi Perencanaan pengembangan perencanaan prasarana jalan yang besar	8 bulan	Q3/10 to Q1/11
2.2. Perencanaan Program Pengembangan Jaringan Jalan Arteri	6 bulan	Q2-Q4/10
2.3. Perencanaan Program Preservasi Jalan dan Jembatan	3 bulan	Q2-Q3/10
3. Perkuatan Kelembagaan		
3.1. Reformasi Organisasi Pelaksanaan untuk memperbaiki Penyelesaian program	4 bulan	Q2-Q3/10
3.2. Tinjauan Organisasi untuk Penyelesaian Program jalan bebas hambatan	2 bulan	Q3/10
3.3. Pengemasan lingkup kajian tentang jangkauan alat pemrograman tingkat aset	4 bulan	Q2/10
3.4. Perancangan bantuan teknis berkelanjutan bagi instansi pengelola jalan lokal.	2 bulan	Q2/10

Lampiran A: Struktur Program Berbasis Kinerja untuk Ditjen Bina Marga (BM)

Tabel A.1: Struktur Program Berbasis Kinerja (Eselon 1) – Direktorat Jenderal Bina Marga

Unit Eselon I: DIREKTORAT JENDERAL BINA MARGA			
VISI: Terwujudnya sistem jalan yang terintegrasi, handal, dan berkelanjutan di seluruh wilayah nasional guna mendukung pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sosial.			
MISI: <ol style="list-style-type: none"> 1. Meningkatkan prasarana jalan utama untuk mendukung dan merangsang produksi dan perdagangan wilayah dan nasional. 2. Meningkatkan mutu dan kapasitas jaringan jalan arteri nasional guna menghubungkan daerah terpencil dengan wilayah pusat. 3. Meningkatkan kinerja dan akuntabilitas instansi pengelola jalan nasional, provinsi, dan lokal dalam menyediakan prasarana jalan yang berkelanjutan dan hemat biaya. 			
TUGAS POKOK & FUNGSI	IMPAK & INDIKATOR	MANFAAT & INDIKATOR	USULAN PROGRAM
<p>Tugas Pokok Perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis pembangunan dan penyelenggaraan sistem jaringan prasarana jalan.</p> <p>Fungsi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Perumusan kebijakan teknis pembangunan dan penyelenggaraan system prasarana jalan yang berkelanjutan. • Penyediaan jaringan jalan bebas hambatan, jalan arteri, dan jalan strategis nasional yang berkelanjutan. • Fasilitasi instansi jalan lokal dan pemantauan jaringan jalan lokal untuk menjamin sistem jalan yang berkelanjutan. • Fasilitasi dan promosi peran serta sektor swasta dalam investasi dan penyediaan pelayanan jalan, dengan penggunaan sumber daya yang efisien. • Penyelenggaraan kegiatan dengan tatakelola yang baik dan transparans, dengan tenaga staf yang professional dan dengan sistem administrasi yang efisien. 	<p>Impak</p> <ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan mobilitas transportasi jalan antar wilayah dan daerah perbatasan. • Penurunan biaya angkutan barang dan penumpang untuk transportasi jalan. • Penurunan fatalitas kecelakaan jalan. <p>Indikator Impak</p> <ul style="list-style-type: none"> • Waktu tempuh perjalanan lintas wilayah (jam/100km jarak lterdekat) [rata-rata untuk jalan lintas di 4 pulau] • Fatalitas jalan kecelakaan/10.000 kend atau /100.000 pend. 	<p>Manfaat Peningkatan konektivitas, mobilitas, dan keselamatan pada jaringan jalan nasional, dengan peningkatan aksesibilitas pada daerah strategis.</p> <p>Sasaran Strategis: Peningkatan pelayanan rute utama nasional sampai memenuhi tingkat standar layanan yang berlaku, sebanyak X persen dari panjang jalan yang ada.</p> <p>Indikator Kinerja Utama (IKU):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jalan Lintas Utama dan Jalan Lintas Wilayah memenuhi atau melebihi standar lebar minimum 6m, untuk X persen panjang jalan tsb • Kondisi jalan arteri nasional yang mantap, X persen panjang jalan yang ada. • Proyek pembangunan jalan bebas hambatan telah ditetapkan dan dipersiapkan untuk investasi, km panjang jalan. • Jalan strategis yang memenuhi standar fungsi (nasional) dan dalam kondisi mantap, persen panjang jalan. • Ruas jalan arteri nasional yang tidak aman (keselamatan jalan), (jumlah ruas dengan fatalitas > x/ tahun) • Jaringan jalan lokal (Propinsi, Kabupaten, Kota) dalam kondisi mantap, persen panjang jalan 	<p>Pembangunan dan penyelenggaraan sistem prasarana jalan.</p>

Tabel A.2: Struktur Program Berbasis Kinerja (Eselon 2) – Bina Perencanaan dan Pemrograman (Bipran)

Unit Eselon 2: BIPRAN – PERENCANAAN, PEMROGRAMAN, DAN EVALUASI		
Tugas Pokok & Fungsi	Keluaran & Indikator Keluaran	Kegiatan & Indikator Kinerja Kegiatan
<p>Tugas Pokok Pengalokasian sumber daya yang efisien dan berkelanjutan, dengan memperhatikan kinerja yang diharapkan sebagai tuntunan dalam mencapai tujuan dari pengembangan dan penyelenggaraan sistem prasarana jalan.</p> <p>Fungsi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Perencanaan jangka panjang atas prasarana jalan yang berkelanjutan dan kebutuhan sumber daya untuk seluruh sistem jalan (lintas wilayah, nasional, dan daerah) dalam upaya mendukung pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sosial nasional dan wilayah. • Penyiapan program dan anggaran tahunan dan jangka menengah untuk prasarana jalan nasional dan strategis, dalam lingkup tujuan rencana strategis dan sasaran kinerja. • Pengembangan dan pemeliharaan system informasi dan pendukung manajemen untuk menjamin pengoperasian organisasi yang efektif dan efisien. • Pemantauan kinerja dan manfaat dari sistem jaringan jalan, pelaksanaan program, dan organisasi. 	<p>Keluaran Layanan pemberian saran untuk alokasi sumber daya, program kerja, prakiraan kinerja, dan prioritas sesuai dengan batasan sumber daya untuk program jangka panjang dan jangka menengah.</p> <p>Indikator Keluaran</p> <ul style="list-style-type: none"> • Layanan perencanaan dan pemrograman. • Layanan pemantauan dan evaluasi • Layanan pemberian saran teknik untuk perencanaan bagi instansi jalan lokal. 	<p>Kegiatan Perencanaan, pemrograman, penganggaran, dan evaluasi untuk penyelenggaraan sistem jaringan jalan nasional.</p> <p>Indikator Kinerja Kegiatan (IKK)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pemenuhan target KPJM terhadap RENSTRA Rencana Strategis untuk jalan bebas hambatan, jalan arteri nasional, dan jalan strategis nasional. • Penyimpangan program patokan baru dari MTEP sebelumnya. • Manfaat ekonomi dari program yang melampaui ambang (NPV atau BCR). • Biaya rata-rata program Preservasi dan Pembangunan. • Cakupan program penanganan untuk jalan yang rusak (%). • Cakupan program penanganan untuk jembatan yang rusak (%). • Propinsi dengan kondisi jaringan jalan arteri yang mantap kurang dari 90% (jumlah). • Penyiapan alokasi anggaran untuk RENSTRA, dengan sasaran tahunan yang layak untuk periode 5-tahunan. • Perencanaan Anggaran Jangka Menengah (PAJM). • Laporan evaluasi kinerja tahunan terhadap sasaran BM. • Informasi kinerja dan penyelenggaraan jalan yang terkini dan tersedia. • Pengembangan dan pengoperasian sistem perencanaan aset jalan dan system pemantauan kinerja.

Tabel A.3: Struktur Program Berbasis Kinerja (Eselon 2) – Bina Teknis (Bintek)

Unit Eselon 2: BINTEK – PELAYANAN TEKNIS DAN REKAYASA		
Tugas Pokok & Fungsi	Keluaran & Indikator Keluaran	Kegiatan & Indikator Kinerja Kegiatan
<p>Tugas Pokok Fasilitasi pelayanan teknis dan penyiapan standar dan padoman teknik untuk penyediaan aset sistem jaringan jalan yang berkelanjutan.</p> <p>Fungsi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Perumusan dan pemutakhiran standar dan padoman teknik untuk aset sistem jaringan jalan. • Diseminasi dan pelatihan standar dan pedoman teknik. • Pemantauan aplikasi standar dan pedoman teknik. • Pelaksanaan pelayanan teknik untuk proyek yang kompleks dan khusus. • Penjaminan kepastian mutu seluruh program jalan. • Optimalisasi proses dan metode pelaksanaan proyek. 	<p>Keluaran Layanan pemberian saran untuk perumusan standar teknik, dan pengoptimalan biaya dan kualitas aset jalan dan jembatan nasional melalui standard dan desain yang efisien.</p> <p>Indikator Keluaran</p> <ul style="list-style-type: none"> • Layanan desain teknis. • Layanan standar dan pedoman teknik. • Layanan kerja darurat. • Layanan pembinaan untuk instansi penyelenggara jalan lokal. 	<p>Kegiatan Menuntun dan memantau efisiensi dan kualitas teknis program kerja jalan secara nasional.</p> <p>Indikator Kinerja Kegiatan (IKK)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Terpenuhinya kelas jalan dengan standar geometrik yang berlaku, % panjang. • Prakiraan umur perkerasan jalan, sampai penanganan berikutnya, (thn.) • Biaya rata-rata per siklus perkerasan jalan (juta rupiah/ km/ thn.) • Jembatan dalam kondisi kritis (%) • Program peningkatan keselamatan (% lokasi rawan laka) • Biaya rata-rata tiap sub-program kerja (juta rupiah/km). • Tim supervisi yang ditunjuk sebelum Kontrak proyek fisik dimulai, persen. • Desain yang diselesaikan 12 bulan atau lebih sebelum tahun anggaran, persen dari proyek-proyek pembangunan. • Nilai peralatan yang disediakan Pemerintah untuk pekerjaan jalan. • Proyek pembangunan jalan yang didesain, panjang. • Proyek pembangunan jembatan yang didesain, panjang. • AMDAL yang diselesaikan, jml. • Rencana pembebasan tanah yang disiapkan, jumlah pemilik yang terlibat. • Skim penanganan lokasi rawan laka yang disiapkan, jml. • Pedoman tehnik yang dimutakhirkan, jlh. • Pengadaan dan pengendalian inventaris untuk barang-barang khusus. • Program Penanggulangan Bencana Alam. • Unit penanggulangan bencana dan SKPD yang dilatih.

Tabel A.4: Struktur Program Berbasis Kinerja (Eselon 2) – Direktorat Pelaksanaan Daerah Wilayah dan Balai

Unit Eselon 2: DIREKTORAT PELAKSANAAN WILAYAH DAN BALAI		
Tugas Pokok & Fungsi	Keluaran & Indikator Keluaran	Kegiatan & Indikator Kinerja Kegiatan
<p>Tugas Pokok Pelaksanaan program kerja jalan arteri dan jalan strategis nasional sesuai dengan standar yang berlaku dengan metode kerja yang ramah lingkungan.</p> <p>Fungsi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Penyiapan dan pengelolaan pelaksanaan proyek.. • Pengelolaan dan pengadaan peran serta swasta dalam melaksanakan program kerja. • Pencapaian biaya dan mutu pelaksanaan program kerja. • Penjaminan pelayanan yang menerus dari jalan arteri nasional yang ada. • Koordinasi program kerja dengan instansi jalan local (Provinsi, Kabupaten, dan Kota). 	<p>Keluaran Terwujudnya sub-program kerja jalan dan jembatan pada jaringan jalan arteri nasional dan jalan strategis nasional.</p> <p>Indikator Keluaran</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pembangunan jalan arteri, lajur-km. • Preservasi jalan arteri, lajur.m. • Pemeliharaan jalan arteri, lajurkm. • Pembangunan jembatan, lajur-m. • Preservasi jembatan, lin-m. • Peningkatan jalan strategis dan jalan alih status, km. • Pekerjaan darurat, km. • Layanan desain dan supervisi teknik. 	<p>Kegiatan Penyiapan dan pelaksanaan proyek preservasi dan pembangunan jalan dan jembatan pada jalan arteri nasional di wilayahnya.</p> <p>Indikator Kinerja Kegiatan (IKK)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lama waktu pengadaan rata-rata (hari kalender). • Deviasi rata-rata dari nilai kontrak terhadap perkiraan biaya, (%). • Capaian, relative terhadap lingkup/ keluaran proyek semula (%). • Keterlambatan pelaksanaan proyek dari waktu yang disepakati dalam kontrak, (%). • Kinerja pembayaran (hari kalender). • Pemeliharaan rutin berdasarkan kontrak (% panjang jalan, % panjang jembatan).

Tabel A.5: Struktur Program Berbasis Kinerja (Eselon 2): Dit Jalan Bebas Hambatan dan Jalan Metropolitan (Binkot)

Unit Eselon 2: BINKOT – JALAN BEBAS HAMBATAN DAN JALAN METROPOLITAN		
Tugas Pokok & Fungsi	Keluaran & Indikator Keluaran	Kegiatan & Indikator Kinerja Kegiatan
<p>Tugas Pokok Pelaksanaan kebijakan dan rencana strategis untuk pengembangan dan penyelenggaraan jalan bebas hambatan dan jalan arteri metropolitan.</p> <p>Fungsi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Perencanaan dan pemrograman jaringan jalan bebas hambatan dan jalan arteri metropolitan. • Penetapan kebijakan finansial dan investasi untuk pengembangan dan pengoperasian jalan bebas hambatan. • Penentuan metode dan program pelaksanaan dalam mewujudkan proyek jalan bebas hambatan. • Pelaksanaan proyek jalan bebas hambatan dan proyek jalan arteri metropolitan yang didanai oleh publik. • Pemantauan & evaluasi asset dan program jalan bebas hambatan. 	<p>Keluaran Program pembangunan dan pendanaan jalan bebas hambatan dan jalan arteri metropolitan.</p> <p>Indikator Keluaran</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pembangunan jalan bebas hambatan (yang didanai publik), km • Pembangunan jalan metropolitan, lajur-km • Jalan raya metropolitan yang dipreservasi, lajur-km. • Struktur jalan metropolitan, lajur-m. • Layanan perencanaan dan rekayasa teknis jalan bebas hambatan. • Layanan teknik jalan metropolitan. 	<p>Kegiatan Pembangunan jaringan jalan bebas hambatan dan jalan arteri metropolitan.</p> <p>Indikator Kinerja Kegiatan (IKK)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rencana jangka panjang pembangunan jalan bebas hambatan (2010-2030). • Program strategis 5-tahunan pembangunan jalan bebas hambatan. • Tersedianya jalan bebas hambatan (lajur-km/100ribu pend; per REGDP) • Analisa investasi dan metoda pelaksanaan untuk proyek jalan bebas hambatan yang direncanakan. • Distribusi risiko keuangan (% publik, swasta, lain-lain.) • Sumber daya keuangan yang sudah komit (% rencana strategis sumber daya). • Rencana pengadaan lahan dan rencana penanganan lingkungan untuk proyek jalan bebas hambatan dan jalan arteri metropolitan • Biaya konstruksi jalan bebas hambatan rata-rata, di luar biaya pembebasan lahan, (Rp. /km) • Kemajuan pelaksanaan program jalan bebas hambatan, % dan keterlambatan. • Kemajuan pelaksanaan program jalan arteri metropolitan, % dan keterlambatan. • Kemajuan pembebasan tanah (% sasaran rencana strategis). • Waktu pelaksanaan program jalan bebas hambatan, menurut tahapan proyek (bulan) • Waktu tempuh jalan lintas dan metropolitan. • Evaluasi kinerja program jalan bebas hambatan dan jalan raya metro.

Tabel A.6: Struktur Program Berbasis Kinerja (Eselon 1b) - - Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT)

Unit Eselon 1b: BPJT [BADAN PENGATUR JALAN TOL]		
Tugas Pokok & Fungsi	Keluaran & Indikator Keluaran	Kegiatan & Indikator Kinerja Kegiatan
<p>Tugas Pokok Pengaturan konsesi jalan tol dan pembangunan jalan tol dengan mempertimbangkan lingkungan jalan.</p> <p>Fungsi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pengaturan jalan tol, termasuk rekomendasi tarif awal dan mekanisme penyesuaian tarif kepada Menteri PU. • Pengambil-alihan jalan tol di akhir konsesi dan merekomendasikan metode pengoperasian jalan tol pasca konsesi. • Pengkosesian konstruksi jalan tol melalui persiapan konsesi, persiapan investasi, dan fasilitasi pembebasan lahan. • Pengawasan penyelenggaraan jalan tol yang beroperasi, melalui pemantauan dan evaluasi pengelolaan dan pelayanan jalan tol. 	<p>Keluaran Layanan jalan tol dan kesepakatan konsesi yang berkelanjutan.</p> <p>Indikator Keluaran</p> <ul style="list-style-type: none"> • Layanan jalan tol melalui pengawasan, km panjang jalan. • Konsesi jalan tol yang sedang berjalan, jumlah. • Konsesi jalan tol baru dengan partisipasi swasta yang telah disepakati, jumlah. • Jalan tol baru dengan partisipasi swasta yang beroperasi, km panjang. 	<p>Kegiatan Pembangunan dan pengaturan jalan tol dalam jaringan jalan bebas hambatan.</p> <p>Indikator Kinerja Kegiatan (IKK)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kesepakatan konsesi yang diseleksi, dinegosiasi, dan difinalisasi secara kompetitif. • Capaian rencana strategis pembangunan jalan tol (% panjang, prakiraan keterlambatan (thn). • Capaian pembebasan lahan untuk konsesi yang sedang berjalan (%). • Biaya konstruksi rata-rata untuk konsesi baru (RpM/ km). • Biaya konstruksi rata-rata untuk perluasan kapasitas jalan tol (Rp.M/ lajur-km). • Tingkat kepuasan pengguna atas pelayanan jalan tol. • Kecepatan tempuh di jalan tol: (i) Rata-rata (km/ jam), (ii) Panjang jalan tol yang macet secara kronis, dhi dg kecepatan < 30 km/ jam (lajur.km). • Keselamatan jalan: jmlh kecelakaan/ 10.000 kend, korban meninggal/ 10.000 kend. • Waktu antrian di gerbang tol.

Lampiran B: Ringkasan Contoh Kepustakaan Mengenai Pengalaman KPJM dan PBK

Dokumen	Ringkasan	Pembelajaran
<p>1. P. Le Houerou and R. Taliercio. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah: Dari Konsep ke Praktek. Pelajaran Pendahuluan dari Afrika. Daerah Afrika WPS No. 28, Bank Dunia, Washington DC, USA. Februari 2002</p> <p>Ringkasan Dokumen Pelajaran</p>	<p>Evaluasi dari pengalaman memperkenalkan KPJM di sembilan negara di Afrika selama sepuluh tahun, yang berawal dari pembelajaran dalam meningkatkan efektivitas proses dan metode KPJM di negara berkembang. Garis Besar konsep KPJM - menghubungkan alokasi sumber daya top-down dengan perkiraan bottom-up, serta biaya jangka menengah dari kebijakan yang ada, dan biaya yang sesuai dengan sumber daya yang tersedia - tahapan proses pengenalan, tujuan dan tipologi yang berguna untuk mengevaluasi desain dan kinerja KPJM. Kesuksesan sangat tergantung pada perbaikan manajemen sebelum dan sesudah pengeluaran publik, dan dalam pelaksanaan anggaran dan pelaporan. Mengenai rancangan umum, segregasi kegiatan dan alokasi intra-sektoral adalah penting untuk meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya yang efektif dalam tahap pelaksanaan, dan periode 3-tahun adalah yang terbaik. Dalam rancangan teknik, pendekatan standar menentukan strategi sektoral, tujuan, kegiatan, dan keluaran adalah sangat penting, dan nilai kunci tergantung pada detail. Dalam rancangan organisasi, perlu mengintegrasikannya dengan proses penganggaran dan persetujuan oleh Pengelola dan Lembaga politik. Untuk pengelolaan, partisipasi para pemegang saham menjadi kunci (Dept PU, Perencanaan, Sektor) untuk meningkatkan akuntabilitas terutama bila di dalamnya termasuk masyarakat sipil dan profesional ahli. Mekanisme pengawasan merupakan kelemahan umum, tetapi penggunaan perjanjian kinerja dapat meningkatkan keluaran manajemen pengelolaan dan pelaksanaan masalah anggaran 'tingkat ketiga'. Dampak KPJM ini terbatas dalam mengubah alokasi sumber daya dan meningkatkan prediktabilitas anggaran. Ukuran akuntabilitas publik dan politik termasuk publikasi dan penyebarluasan KPJM, sehingga memungkinkan publik untuk mencermati angka-angka dan transparansinya</p>	<p>Faktor keberhasilan untuk memperkenalkan KPJM mencakup:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mengintegrasikan anggaran KPJM dalam satu proses tunggal, • Perbaikan manajemen pengeluaran publik sebelumnya termasuk di tingkat sektor, • Cukup rinci dalam sektor (SEF) untuk mengkatalisasi realokasi sub-sektoral dan pemantauan kinerja pada tingkat aktivitas, • Partisipasi para pemangku kepentingan menjadi kunci dalam pengembangan KPJM - Kementerian Keuangan, Bdn Perencanaan, sektor, dan masyarakat madani - dan persetujuan bersama oleh eksekutif dan parlemen. <p>Untuk Mencapai akuntabilitas publik dan politik diperlukan peningkatan transparansi di tingkat manajerial dan politik, misalnya: memfasilitasi keputusan berdasarkan konsensus dengan mengungkapkan informasi yang relevan;</p> <p>Prediktabilitas anggaran hanya dapat dicapai apabila pelaksanaan dipantau erat terhadap keluaran yang direncanakan.</p> <p>Penyusunan anggaran lebih mudah untuk diperbaiki daripada pelaksanaan anggaran, tetapi menunda kecocokan dengan tingkat pelaksanaan akan menunda perolehan efisiensi penting dari pendekatan KPJM.</p> <p>Akuntabilitas pelaksanaan anggaran dapat ditingkatkan melalui: i) peningkatan transparansi, termasuk Disegregasi memadai dan rinci dalam struktur program untuk mendorong efisiensi dan efektifitas penggunaan sumber daya pada tingkat pelaksanaan, dan ii) memperkuat penggunaan audit internal dan eksternal.</p>

Dokumen	Ringkasan	Pembelajaran
<p>Malcolm Holmes bersama Alison Evans (2003). Tinjauan terhadap Pengalaman Pelaksanaan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah dalam Konteks PRSP: Sebuah Sintesis dari Studi Delapan Negara. Institut Pengembangan Luar Negeri, London, Inggris. November 2003.</p>	<p>Tinjauan Eropa yang terbatas kemudian terhadap aplikasi KPJM di negara Afrika yang sama seperti di atas ditambah Albania, dengan fokus pada efektivitas dalam pencapaian tujuan pembangunan dan hubungannya dengan strategi pengentasan kemiskinan. Selain pembelajaran umum yang sama mengenai KPJM, pengamatan yang spesifik meliputi: pentingnya cakupan yang komprehensif dari semua sumber daya keuangan (di dan luar-anggaran, dana dalam dan luar negeri); sampai sejauh mana biaya di luar biaya tahunan diperlakukan sebagai prakiraan biaya ke depan atas kebijakan saat ini atau sebagai anggaran ke depan; pentingnya struktur dan format yang konsisten untuk menyajikan hasil pelaksanaan anggaran dan untuk memfasilitasi pemantauan. Pada program pengeluaran sektor, pentingnya: prioritas sektor dalam program, pendekatan terpadu yang berulang dan pengeluaran investasi, hubungan antara rencana strategis nasional, identifikasi keluaran dan indikator dapat diawasi. Penilaian terhadap efektivitas kebijakan yang ada harus menjadi masukan untuk persiapan KPJM, dan analisis seharusnya menunjukkan bagaimana alokasi sub-program harus berubah untuk periode masa depan. Perhatian disarankan untuk menghindari proliferasi indikator kinerja dan kemungkinan penyalahgunaan, dan penghubungan alokasi sumber daya dengan kinerja yang terlalu cepat. Informasi kinerja terutama dianggap sebagai alat manajemen di sektor dan tingkat organisasi.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Buatlah KPJM komprehensif terhadap semua sumber daya yang tersedia bagi sektor. • Kelompok kerja Sektor harus diberi mandat untuk mengkoordinasikan pengembangan SEF, penganggaran strategis, dan inisiatif kebijakan . • Kembangkan sistem penganggaran yang berorientasi pada kinerja. • Lebih banyak perhatian pada efisiensi dan efektivitas penggunaan sumber daya pada tingkat pelaksanaan.

Lampiran C: Pengalaman KPJM dalam Sektor Jalan di Afrika Selatan

1. Afrika Selatan memiliki pengalaman sukses dalam melaksanakan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) untuk penganggaran tahun-jamak pengeluaran publik, termasuk untuk sektor jalan. Pemerintah Indonesia telah melakukan kontak sebelumnya pada tahun 2005 dengan pemerintah Afrika Selatan ketika mereka sedang mempertimbangkan untuk menerapkan KPJM. Pendahuluan singkat berupa kunjungan teknis penasihat disepakati untuk mempelajari bagaimana KPJM dan penganggaran berbasis kinerja (PBK) sedang diterapkan di sektor jalan dan potensi untuk bertukar pengalaman tentang cara meningkatkan kinerja di sektor jalan. Serangkaian pertemuan digelar di Pretoria pada 1-2 Oktober 2009 dengan Kementerian Transportasi, South African National Roads Agency Ltd (SANRAL) dan Kementerian Keuangan. Di bawah ini adalah ringkasan dari pembiayaan dan pengelolaan sektor jalan di Afrika Selatan dan rekomendasi mengenai hubungan antara kedua negara tentang penerapan KPJM di sektor jalan. Hal ini diikuti oleh lebih banyak detail pada setiap aspek sebagai latar belakang rekomendasi.
2. Ringkasan Pembiayaan dan Pengelolaan Sektor Jalan di Afrika Selatan. Jaringan jalan nasional, dengan panjang sekitar 16.000 km, dikelola secara terpusat oleh badan jalan nasional, SANRAL, yang didirikan sebagai perusahaan komersial yang sepenuhnya dimiliki oleh negara dan merupakan contoh utama lembaga jalan semi-otonom. Program tahunan dibiayai oleh anggaran nasional (22 persen), pendapatan jalan tol (6 persen) dan pinjaman (72 persen). Jaringan provinsi dikelola oleh sembilan pemerintah provinsi dengan bantuan hibah dari pusat, dan jaringan jalan kota, termasuk jalan kabupaten dan pedesaan, yang dikelola oleh pemerintah setempat dengan bantuan hibah prasarana kota. Anggaran nasional untuk SANRAL, yang hanya dapat digunakan pada jalan non-tol, dialokasikan per KPJM atas dasar rencana bergulir 3 tahun yang menunjukkan kinerja yang dicapai terhadap indikator utama dan program total termasuk komitmen pinjaman. Penganggaran berbasis kinerja belum diterapkan secara formal di tingkat nasional, namun kinerja keseluruhan ditinjau setiap tahun. SANRAL sendiri memiliki sistem manajemen jalan yang sangat kuat dengan banyak tolok ukur kinerja, dan saat ini memiliki program peningkatan modal besar yang berjumlah setara dengan sekitar \$3M/thn. Kinerja pemerintah provinsi dan kota dalam pengelolaan jalan cukup bervariasi, dengan ada beberapa yang lemah baik dalam hal pemeliharaan dan alokasi dari hibah, dan mereka saat ini sedang membahas cara-cara untuk memperbaiki situasi tsb.
3. Rekomendasi Potensi Hubungan pada Sektor Jalan. Ketiga lembaga menyatakan kesediaan untuk terlibat dan untuk berbagi pengalaman dengan BM mengenai KPJM dan pengelolaan sektor jalan. SANRAL dan DOT banyak mendapatkan kunjungan, dan khususnya SANRAL, mengadakan berbagai pelatihan dan konsultasi publik. Meskipun iklim dan demografi agak berbeda, struktur kelembagaan untuk sub-jalan nasional mirip dengan di Indonesia, struktur untuk jalan nasional mencakup unsur-unsur reformasi yang telah dipertimbangkan dan terdapat banyak aspek yang akan memberikan contoh yang sangat berguna sehubungan dengan program jalan dan struktur anggaran, sistem pengelolaan jalan dan survei, pilihan pembiayaan, pendanaan dan pengelolaan sub-jaringan jalan nasional termasuk kota-kota metropolitan dan kota, dan dalam mendorong industri konstruksi yang kompetitif. Kerjasama dapat dipupuk melalui kontak dengan Kementerian Transportasi Nasional (Kementerian Hubungan Internasional dan Direktur, Infrastruktur Keuangan dan Koordinasi), dan Kepala Kantor Anggaran Kementerian Keuangan Nasional, melalui Kementerian Luar Negeri. Suatu studi banding untuk sekitar tujuh hari akan diperlukan untuk mempelajari kelima aspek tersebut dan mendapat kesempatan untuk mengamati beberapa pekerjaan lapangan dan operasi sub-nasional. Dua fokus utama yang disarankan adalah: (i) pendekatan pengelolaan jalan (struktur dan persiapan program jalan,

survei, tolok ukur dan akuntansi kinerja, dan industri konstruksi), dan (ii) kelembagaan (instansi penyelenggara jalan dan pengaturan pemerintah sub-nasional, pilihan pembiayaan, pembebasan tanah, konsultasi, dan masalah penganggaran).

4. Umum. Afrika Selatan, dengan populasi 49 juta, mengalami demokratisasi dan integrasi besar selama 1990-an dan proses restrukturisasi pemerintahan selama 1994-99. Sejak 1999, pertumbuhan ekonomi rata-rata 4 persen/thn dan negara ini sekarang memiliki sistem hukum dan keuangan yang kuat, serta sektor industri, energi dan transportasi yang kuat. Jaringan jalan dikelola pada empat tingkat yang berbeda. Jaringan jalan nasional, yang terdiri dari sekitar 16.000 km (atau 330 km per 1000 penduduk, lebih tinggi daripada Indonesia pada basis per kapita) dikelola secara terpusat oleh sebuah badan jalan nasional. Sembilan pemerintah provinsi mengendalikan dan mengelola jaringan jalan provinsi (sekitar 300.000 km), dan pemerintah lokal (kotamadya/kabupaten) mengelola kota, kabupaten dan jaringan jalan pedesaan (sekitar 250.000 km), semua dengan transfer anggaran dari pusat pada skala tertentu. Kota metropolitan (168.000 km) dapat mengakses kedua hibah kota dan meningkatkan pendapatan mereka sendiri.
5. Kebijakan Transportasi. Kementerian Transportasi (DoT) bertanggung jawab untuk merumuskan kebijakan sektor transportasi. Strategi Prasarana Jalan yang dikeluarkan pada tahun 2006 memandu kebijakan sektor jalan di semua tingkatan. Untuk Provinsi, ini memerlukan reklasifikasi semua jalan berdasarkan klasifikasi fungsional dan untuk program pengeluaran harus siap dengan prioritas yang rasional didasarkan pada sistem manajemen jaringan yang dapat diterima. Semua lembaga - SANRAL, Provinsi, dan Kota – perlu mempersiapkan rencana bisnis tahun-jamak sebagai dasar KPJM. Banyak lembaga menggunakan bantuan tenaga luar (outsourc) untuk penyusunan rencana bisnis, tetapi beberapa tidak memiliki anggaran untuk pengumpulan data survei untuk mendukung sistem pengelolaan aset, dan beberapa tidak mematuhi rencana setelah anggaran disetujui. Evaluasi kinerja saat ini bukan merupakan bagian resmi dari siklus anggaran, tetapi target rencana bisnis berdasarkan indikator seperti kekasaran (IRI), Indeks Kondisi Visual, dll. DoT meninjau rencana dan sasaran bisnis serta menangani masalah kualitas yang timbul dari itu. Karena kualitas rencana bisnis dan kinerja beberapa lembaga tidak selalu memuaskan, DoT dan National Treasury sedang mempertimbangkan opsi untuk memperkuat sistem sukarela saat ini untuk meningkatkan kinerja.
6. Pembiayaan. Nasional Treasury mentransfer dana ke provinsi dalam bentuk hibah, dan DoT dapat mendukung peningkatan pendanaan untuk provinsi yang berkinerja baik terhadap rencana bisnis sektor mereka. Masalah terjadi dengan beberapa provinsi yang mungkin mengabaikan jalan strategis atau kotamadya yang mengabaikan pemeliharaan. Jalan daerah didanai melalui Hibah Prasarana Kota, juga ada dalam KPJM kerangka kerja 3-tahunan, dan hibah “Pembagian Pemerataan” yang lebih kecil didasarkan pada populasi. Enam kota metropolitan berwenang untuk meningkatkan pendapatan dan meminjam untuk menambah dana yang diperoleh melalui hibah.
7. Jalan Nasional. Sebagai bagian dari reformasi ekonomi makro, SANRAL diciptakan pada tahun 1998 sebagai sebuah badan DoT, sepenuhnya dimiliki oleh Negara, dan dijalankan sebagai perusahaan semi-swasta di bawah Companies Act, beroperasi di bawah perjanjian pemegang saham dan perjanjian kinerja untuk mengelola jalan nasional. Harus mematuhi UU Manajemen Keuangan Publik karena mengeksekusi dana publik, dan harus mengikuti persyaratan pelaporan keuangan di bawah Companies Act. Namun sebagai sebuah perusahaan, SANRAL dapat beroperasi dengan peraturan pengadaan dan kebijakan sumber daya manusia sendiri. Juga sebagai sebuah perusahaan, aset jalan nasional dan sertifikat tanah harus ditransfer ke SANRAL, yang kadang-kadang rumit. Sekitar 91 dari 336 staf DOT ditransfer ke SANRAL, dan berbagai fungsi-fungsi seperti pengawasan lalu lintas, administrasi pertanahan, survei dan pemetaan, dll

disebarkan ke perusahaan yang terpisah, yang beroperasi dengan jaminan program kerja untuk jangka waktu 5 tahun sebelum sepenuhnya menjadi swasta. Laporan lembaga kepada Pemerintah melalui Menteri Transportasi, dan diatur oleh sebuah Dewan beranggotakan 8 orang, yang terdiri dari dua pejabat pemerintah (Kementerian Keuangan Nasional dan Chief Executive Officer) dan enam anggota swasta (awalnya ini diwakili konstituen seperti organisasi perangkutan, pihak akademik, dll. tapi sekarang mereka mewakili berbagai keterampilan bisnis seperti keuangan, sumber daya manusia, dll). Fungsi dan operasi SANRAL didefinisikan dalam UU Parlemen No 7/1998 yang memberikan perlindungan dari tekanan politik terhadap individu.

8. Managemen Bisnis SANRAL. SANRAL telah merumuskan kategori aset yang jelas, fungsi bisnis, kategori anggaran dan ukuran kinerja sebagai dasar untuk model usahanya. Contoh ini dapat ditemukan dalam publikasi dan lampiran terpisah. Mereka mendefinisikan fungsi manajemen aset jalan dalam dua kategori utama:
- Penjagaan** – pemeliharaan rutin, pemeliharaan berkala, dan perlindungan dari kelebihan muatan (di bawah pengeluaran operasional), dan perkuatan (di bawah pengeluaran modal). (Catatan: Untuk mengatasi kelebihan beban dapat diandalkan kontrol oleh polisi, SANRAL saat ini mengkontrakkan pengoperasian jembatan timbang pada operator swasta dan polisi hanya mengeluarkan surat perintah.)
 - Pengembangan** – menambah panjang dan kapasitas jaringan, dan mengelola pemanfaatan dengan kontrol lalu lintas dan sistem transportasi cerdas (ITS) (instalasi peralatan adalah pengeluaran modal dan operasionalnya adalah pengeluaran operasional).

Dari 20.000 km jalan yang diidentifikasi sebagai jalan strategis ketika SANRAL dibentuk, sejauh ini 16.170 km telah secara resmi ditransfer ke dalam kepemilikan dan manajemen mereka. Pengalihan jalan lain masih dalam negosiasi dengan provinsi terkait. Sebagai salah satu alat untuk meningkatkan kondisi jalan dan menyikapi pengabaian jalan strategis lainnya yang tidak berada di bawah pengelolaan SANRAL, pemerintah sedang mempertimbangkan meningkatkan jaringan nasional di bawah SANRAL menjadi lebih dari 30.000 km.

9. Pembiayaan Jalan Nasional. Program kerja dan anggaran dirumuskan berdasarkan standar jenis kegiatan selaras dengan dua fungsi utama di atas, dan dua kepala anggaran – pengeluaran operasional dan pengeluaran modal - menyesuaikan dengan UU Manajemen Keuangan Publik. Seluruh nggaran, program kerja, dan administrasi dioperasikan pada sistem bisnis SAP. Anggaran dikembangkan dan disahkan dengan alokasi 3-tahunan, dengan pendekatan KPJM. Pendapatan SANRAL terdiri dari tiga sumber, sebagai berikut untuk 2009:

Pendapatan SANRAL	2009	Milyar SAR ¹⁸	Setara Juta USD
Alokasi Keuangan:	Biaya Operasi	2.75	370
	Belanja Modal	2.84	380
Pemasukan Jalan Tol:		1.80	240
Jumlah Pemasukan		7.4	990

¹⁸ 1 USD = 7.5 SAR (perkiraan)

Biaya operasional meliputi (i) gaji dan dukungan teknis, dan (ii) pemeliharaan - ad hoc. Pekerjaan Rutin (dikontrakkan dalam panjang 400 km, di mana kontraktor utama diharuskan untuk mensubkontrakkan setidaknya 80 persen dari pekerjaan tersebut pada UKM, dan untuk melatih para tenaga UKM-UKM tersebut. Pekerjaan Periodik (pekerjaan preventif termasuk rehabilitasi). Pekerjaan Khusus (perbaikan kemiringan dan rehabilitasi jalan setempat yang terisolasi – tindakan ini membawa ruas jalan pada harapan usia pakainya.) Belanja modal mencakup semua aspek-aspek lainnya. Pendapatan jalan tol hanya dapat digunakan untuk pemeliharaan dan pembangunan jalan tol yang ada.

Kebutuhan dana tambahan untuk peningkatan modal sebesar SAR 18Miliar (Rp 2,4Miliar) yang dipinjam di pasar modal nasional, termasuk SAR 12 miliar dalam obligasi yang aman. Pinjaman ini akan dilayani berdasarkan pendapatan masa depan sebagaimana dimaksud dalam rencana bisnis tahun-jamak, dan disetujui oleh Kementerian Keuangan Nasional di bawah KPJM 3-tahunan.

10. Tolok Ukur Manajemen Jalan. Di bawah sistem manajemen jaringan jalan, jaringan dipertahankan dalam kondisi baik. Usia lapisan perkerasan digunakan sebagai tolok ukur utama kinerja manajemen, dengan umur yang mengacu pada perkuatan atau rehabilitasi yang mutakhir. Saat ini 78 persen dari jaringan memiliki lapisan perkerasan yang berusia lebih dari 20 tahun, menunjukkan kondisi sangat stabil, dan SANRAL bermaksud untuk memperpanjang ini sebanyak 30-40 tahun dalam rangka untuk mengurangi biaya-biaya siklus-umur dan kebutuhan pemeliharaan lebih lanjut. Pemanfaatan dilacak berdasarkan panjang jaringan di masing-masing dari lima tingkat volume beban. Biaya pemeliharaan yang tertunda dihitung dengan menggunakan model pengelolaan aset (HDM4 untuk tingkat-proyek dan jaringan, dan TIMS untuk tingkat analisis), yang menunjukkan bahwa penundaan 3-5 tahun akan memakan biaya 6-kali lebih banyak dalam rehabilitasi, dan penundaan 5-8 tahun akan memakan biaya 18-kali lebih besar dalam rekonstruksi, daripada pemeliharaan tepat waktu. Sebuah studi tentang riwayat biaya aktual menunjukkan bahwa perkerasan lentur memakan biaya siklus-umur yang lebih tinggi daripada yang diharapkan, dan perkerasan kaku memakan biaya siklus-umur yang lebih rendah dari yang diharapkan. Dengan demikian, mereka akan mempertimbangkan untuk lebih banyak menggunakan pelapisan beton untuk meningkatkan masa pakai dan mengurangi biaya siklus-umur.
11. Manajemen dan Pemantauan Aset. Alat manajemen aset dikelola melalui enam aspek (perangkat keras, perangkat lunak, data, orang, sistem pendanaan, dan prosedur). Sebagian besar data dikumpulkan oleh agen-agen swasta di bawah kontrak, terutama lalu lintas, survai perkerasan jalan dan jembatan, dengan biaya total SAR 40juta/tahun, yang setara dengan Rp 330/km/thn atau kurang dari 0,2 persen dari anggaran nasional sektor jalan. Untuk pemantauan lalu lintas, SANRAL membayar pemasangan peralatan, dan kontrak yang mencakup pengumpulan dan analisis data lalu lintas. Survei jalan mencakup 22.000 km setiap tahun untuk satu arah, dan untuk arah yang lain pada tahun berikutnya. Survei jembatan menilai derajat, tingkat, dan relevansi parameter kondisi, dan fokus pada pemeriksaan elemen jembatan untuk menghasilkan daftar kegiatan tertentu. SANRAL mengoperasikan sistem pengelolaan jalan secara terpusat, mengeluarkan lembar kerja dengan kalibrasi terpadu, fungsi prediktif dan biaya unit untuk konsultan yang menyiapkan rencana kerja, dan kemudian memfinalisasi anggaran dan penyelesaian program sebelum diserahkan kepada Kementerian Keuangan Nasional.
12. Kementerian Keuangan. Sebagai hasil dari pertumbuhan ekonomi yang kuat selama beberapa tahun terakhir, persiapan untuk menjadi tuan rumah sepak bola piala dunia pada tahun 2010 dan stimulus ekonomi, fiskal yang lebih besar telah tersedia untuk anggaran, dengan penekanan pada pengeluaran modal untuk prasarana. National Treasury telah mencerminkan hal tersebut

dengan menaikkan alokasi anggaran untuk SANRAL lebih dari kenaikan tahunan biasanya, meningkat dari 5,6B SAR menjadi 8,1B SAR (Rp 0,8B menjadi 1,1B) pada tahun ke-3 (2011) dan dengan meningkatkan kapasitas peminjaman untuk SANRAL 50B SAR (Rp 6,9B) dengan mengijinkan pengeluaran SAR 32B (Rp 4,3B) dalam bentuk obligasi pemerintah. Rincian dipublikasikan secara on-line dalam "Perkiraan Pembelanjaan Nasional" (ENE). SANRAL sedang mengawali suatu program peningkatan kapasitas yang besar pada jaringan dan berencana menangani komitmen ini dengan menarik pungutan untuk sejumlah ruas jalan (yang hanya layak dilakukan pada panjang jalan sekitar 4,000 km di mana volume lalu lintas melebihi 5,000 kend/hari). MoF menemukan bahwa hibah untuk provinsi dan kotamadya tidak berjalan baik untuk beberapa sektor – misalnya transportasi – dan bahwa indikator kinerja saat ini lemah dan perlu ditingkatkan. Karena alokasi pengeluaran modal dapat ditingkatkan jika penyelesaian didukung dengan rencana bisnis yang dikembangkan dengan baik, MoF mendorong sektor dan pemerintah daerah untuk mengadopsi sistem manajemen aset yang baik.

Lampiran D: RENSTRA Direktorat Jenderal Bina Marga 2010-14

Tabel D.1: RENSTRA Bina Marga 2010-14 Sasaran Anggaran Lima Tahun Rp. 148 triliun

	Prioritas Program/Kegiatan	Sasaran: Outcome dan output yang diharapkan	Indikator	Sasaran		Jumlah Alokasi 2010-14 (Trilyun Rp)	Biaya rata-rata Rp milyar/unit output
				2010	2014		
II	Program Manajemen Jalan					148,419	864
1	Pelaksanaan Preservasi dan Pembangunan Jalan dan Jembatan Nasional	Preservasi Jalan dan Jembatan	Panjang jalan preservasi, km	31,228	171,695	47,546	277
			Panjang jembatan preservasi, m	118,838	602,944	5,426	9
		Pembangunan Jalan dan Jembatan	Panjang jalan dilebarkan, km	3.660	19,370	67,022	3,460
			Panjang jalan lingkar/by pass dibangun, km	0	37	535	14,548
			Panjang jembatan dibangun, m	3,170	16,158	4,001	248
			Panjang jalan layang/underpass dibangun, m	4,345	10,800	2,437	226
			Panjang rute jalan daerah strategis dibangun di koridor Selatan pulau Jawa	113	1,378	7,404	5,373
2	Pelaksanaan Preservasi dan Pembangunan Tol dan Jalan Raya Perkotaan	Peningkatan kapasitas jalan tol	Panjang jalan tol dibangun, km	5	120	8,815	73,245
3	Pengembangan Kebijakan, Program dan Anggaran, Evaluasi Program	Kebijakan, program dan evaluasi pelaksanaan program yang meningkat, 100 persen per tahun	Jumlah kebijakan, program dan evaluasi pelaksanaan	1	1	1.308,48	1.308,480
4	Penyiapan Standar Panduan, Supervisi dan persiapan disain, dan manajemen peralatan keselamatan jalan raya dan material jalan	Standar panduan teknis untuk pelaksanaan jalan meningkat 90 persen per tahun	Jumlah dokumen yang diterbitkan	0.9	0.9	785.09	872,322
5	Administrasi dan Pengawasan Pelaksanaan Jalan dan Jembatan di wilayah barat	Dukungan administrative untuk pelaksanaan jalan dan jembatan di wilayah barat	Jumlah kegiatan administratif monitoring, evaluasi dan teknis di wilayah barat	1	1	1,046.78	1,046,780
6	Administrasi dan Pengawasan Pelaksanaan Jalan dan Jembatan di wilayah timur	Dukungan administrative untuk pelaksanaan jalan dan jembatan di wilayah timur	Jumlah kegiatan administratif monitoring, evaluasi dan teknis di wilayah timur	1	1	1,046.78	1,046,780
7	Manajemen dan dukungan teknis lain kepada bm	Kualitas rencana pelaksanaan jalan meningkat, 100 persen per tahun	Jumlah dukungan teknis dan manajemen untuk pelaksanaan program jalan	1	1	523.39	523,390
8	Manajemen jalan tol	Pelaksanaan persiapan, lelang dan akuisisi lahan untuk jalan tol, 100 persen	Jumlah panjang jalan tol dibangun oleh investor swasta	1	1	523.39	523.390

Tabel D.2: RENSTRA Bina Marga 2010-14 – Kegiatan Detail

	Program	Indikator Kinerja			Kegiatan/ Sub Kegiatan	Indikator Kinerja			Anggaran (miliar Rp)	Keterangan
		Hasil	Jml	Satuan		Output	Jumlah	Satuan		
2	Penyelenggaraan jalan nasional dan fasilitasi jalan daerah	Tingkat penggunaan jalan pada ruas jalan nasional	91,64	Miliar kendaraan/ thn	Pelestarian jalan dan jembatan	Panjang jalan yang mendapatkan perawatan rutin	148.247	km	7.412	Oleh administrasi
		Penurunan waktu tempuh antar pusat kegiatan nasional	7	persen		Panjang jalan yang mendapatkan tindakan preventif maupun rehabilitasi	15.666	km	20.366	Oleh unit-unit perawatan
		Prosentase jaringan jalan nasional dalam kondisi mantap	95	persen		Panjang jalan yang direkonstruksi atau diperkuat	6.410	Km	18.267	
						Panjang jembatan yang mendapatkan perawatan rutin	554.941	m	2.774	Oleh administrasi
						Panjang jembatan yang mendapatkan pengerjaan preventif maupun rehabilitasi	37.880	m	1.136	Oleh unit-unit perawatan
						Panjang penggantian jembatan	10.100	m	1.515	
		Penambahan lajur km	15.000	Lajur-km	Peningkatan kapasitas jalan	Panjang konstruksi jalan baru	116	Km	1.490	Unit-unit konstruksi (Sumatra, Jawa, Sulawesi)
		Panjang peningkatan kapasitas jalan	19.370	km		Panjang konstruksi jalan lingkar atau bypass	37	km	535	
		Panjang peningkatan kapasitas jalan nasional dengan spesifikasi jalan raya	400	km		Panjang pelebaran jalan	19.254 km		63.760	
		Prosentase penyelesaian lebar jalan pada 4 (empat) Lintas Utama menjadi minimum lebar 7 m pada Lintas Timur Sumatera dan Lintas Pantura, dan 6 m pada Lintas Selatan Kalimantan dan Lintas Barat Sulawesi	100	persen		Panjang konstruksi jembatan baru	13.627	m	5.934	
						Panjang konstruksi terowongan baru	800	m	200	(Jawa)
						Panjang konstruksi flyover dan underpass	12.243	m	2.237	(Sumatra, Jawa)
Persentase jalan nasional di bawah standar	10	Persen		Kapasitas lajur ruas jalan nasional	104.702	Lajur-km		(termasuk semuanya)		
				Pelaksanaan pembebasan tanah	100	persen	-			
Panjang penambahan jaringan jalan bebas hambatan	800	km	Pembangunan jalan bebas hambatan (pemerintah maupun swasta)	Panjang konstruksi jalan bebas hambatan	700	km	6.850	Sumatra, Jawa		
				Luas pembebasan jalan untuk jalan bebas hambatan	546	ha	1.947	Sumatra, Jawa		
4	(Untuk peningkatan wilayah strategis dan wilayah terpencil)	Pelaksanaan preservasi dan pembangunan jalan strategis	100	Persen	Preservasi dan pembangunan jalan strategis	Panjang preservasi dan peningkatan jalan strategis	1.378	Km	7.404	Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku, Papua
		Tingkat aksesibilitas pada wilayah terpencil	100	Persen		Akses wilayah tanggap darurat	Jumlah lokasi	75	Lokasi	1.500
	Layanan pengelolaan dan layanan teknis							5.093		
Catatan: Diambil dari "MATRIKS RENSTRA BINA MARGA 2010-14" (FEBRUARI 2010)								143.326		

Tabel D.3: RENSTRA Bina Marga 2010-14 – Tingkat Biaya dan Output Rata-Rata Kegiatan

Kegiatan	Sub-Kegiatan	Output Tahunan Rata-Rata		Anggaran Tahunan Rata-Rata	Biaya Rata-Rata	Biaya Rata-Rata
		Satuan	Satuan/tahun	Miliar rupiah	Juta rupiah/unit	Ekuivalen dalam USD/unit
Preservasi Jalan			34.065	10.294	302	33.577
	Perawatan rutin jalan	Km	29.649	1.482	50	5.556
	Preventif/ rehabilitasi jalan	Km	3.133	4.073	1.300	144.446
	Rekonstruksi/ penguatan jalan	Km	1.282	3.653	2.850	316.641
	Perawatan rutin jembatan	m	110.988	555	5	555
	Preventif/ rehabilitasi jembatan	m	7.576	227	30	3.333
	Perbaikan/ konstruksi jembatan	m	2.020	303	150	16.667
Pembangunan Jalan			34.065	14.831	435	48,375
	Pembangunan jalan	Km	23	298	12.843	1.426.973
	Pembangunan jalan lingkar & bypass	Km	7	107	14.446	1.605.105
	Pelebaran jalan	Km	3.851	12.752	3.312	367.946
	Pembangunan jembatan	m	2.725	1.187	435	48.380
	Pembangunan terowongan	m	160	40	250	27.778
	Pembangunan flyover/ underpass	m	2.449	447	183	20.302
Preservasi dan Pembangunan Jalan Strategis			276	1.481	5.373	596.994
Pembangunan Jalan Bebas Hambatan			140	1.759	12.567	1.396.354
Layanan – Pengelolaan dan Teknis				1.019		
				29.384		
Gugus-gugus Sub Kegiatan	Preservasi jalan	Km	34.065	9.209	270	30.038
	Preservasi struktur jalan	m	120.584	1.085	9	1.000
	Pembangunan jalan	Km	3.881	13.157	3.390	376.634
	Pembangunan struktur jalan	m	5.334	1.674	314	34.873
	Pengelolaan Jalan Strategis	Km	276	1.481	5.373	596.994
	Pembangunan Jalan Bebas Hambatan (dibagi)	Km	140	1.759	12.567	1.396.354
	Layanan – Pengelolaan dan Teknis			1.019		