

## **SISTEM PENGANGGARAN PEMERINTAH**

### **A. Prinsip-Prinsip Penganggaran**

Anggaran merupakan satu instrumen penting di dalam manajemen karena merupakan bagian dari fungsi manajemen. Di dunia bisnis maupun di organisasi sektor publik, termasuk pemerintah, anggaran merupakan bagian dari aktivitas penting yang dilakukan secara rutin. Dalam rangka penyusunan anggaran terdapat beberapa prinsip penganggaran yang perlu dicermati, yaitu:

#### **1. Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran**

APBD harus dapat menyajikan informasi yang jelas mengenai tujuan, sasaran, hasil, dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat. Masyarakat juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut.

#### **2. Disiplin Anggaran**

Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap pos/pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum/tidak tersedia anggarannya dalam APBD/ APBD-Perubahan.

#### **3. Keadilan Anggaran**

Pemerintah daerah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan karena pendapatan daerah pada hakekatnya diperoleh melalui peran serta masyarakat.

#### **4. Efisiensi dan Efektivitas Anggaran**

Penyusunan anggaran hendaknya dilakukan berlandaskan asas efisiensi, tepat guna, tepat waktu pelaksanaan, dan penggunaannya dapat dipertanggungjawabkan. Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan dan kesejahteraan maksimal untuk kepentingan masyarakat.

## 5. Disusun Dengan Pendekatan Kinerja

APBD disusun dengan pendekatan kinerja, yaitu mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*output/outcome*) dari perencanaan alokasi biaya atau input yang telah ditetapkan. Hasil kerjanya harus sepadan atau lebih besar dari biaya atau input yang telah ditetapkan. Selain itu harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi kerja yang terkait.

## B. Karakteristik, Siklus Anggaran Pemerintah Daerah dan Penjadwalan

### 1. Karakteristik Sistem Anggaran Pemerintah Daerah

Berdasarkan buku *Panduan Analisis dan Advokasi Anggaran Pemerintah Daerah di Indonesia* yang diterbitkan oleh Yayasan Asia (*the Asia Foundation*) dari *Asian Development Bank (ADB)* pada awal tahun 2006, dalam merencanakan dan mengelola keuangan daerah diperlukan pemahaman awal tentang "Karakteristik Anggaran" pemerintah daerah yang mencakup antara lain: siapa-siapa saja pelaku kunci (*key person*) yang terlibat; siklus dan kalender anggaran; dan rincian proses anggaran yang merupakan siklus selama 30 (tigapuluh) bulan atau dua setengah tahun.

Pelaku-pelaku kunci (*key person*) yang terlibat dalam penyusunan anggaran pemerintahan kabupaten/kota adalah:

#### a. Pihak Eksekutif (Bupati/Walikota, Sekretaris Daerah, Tim Anggaran, SKPD, Bappeda dan BPKD)

##### 1) Bupati/Walikota

Bupati/Walikota adalah pengambil keputusan utama dalam menentukan kegiatan dan pelayanan publik yang akan disediakan oleh pemerintah daerah untuk suatu periode waktu tertentu. Dalam hal ini bupati/walikota harus segera menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) paling lambat 3 (tiga) bulan setelah terpilih. Dokumen ini nantinya akan menjadi rujukan dalam penyusunan rencana kerja pemerintah daerah (RKPD). Setelah selesai penyusunan APBD untuk suatu tahun anggaran tertentu, bupati/walikota segera mengajukan Rancangan Perda tentang APBD disertai dokumen pendukungnya kepada DPRD.

##### 2) Sekretaris Daerah (Sekda)

Dalam kaitannya dengan penyusunan anggaran daerah, Sekretaris daerah dalam suatu pemerintahan kabupaten/kota merupakan koordinator Tim Anggaran Eksekutif yang mempunyai tugas antara lain menyampaikan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) kepada DPRD. Kebijakan umum anggaran adalah dokumen yang akan dijadikan landasan utama dalam penyusunan RAPBD.

3) Tim Anggaran Eksekutif

Tim Anggaran Eksekutif yang diketuai oleh Sekretaris Daerah yang bertugas untuk menyusun Kebijakan Umum anggaran dan mengkompilasikan Rencana Kerja Anggaran setiap Satuan Kerja (RKA-SKPD) menjadi RAPBD.

4) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) adalah unit kerja pemerintahan kabupaten/kota yang merupakan pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran dan mempunyai tugas untuk menyusun dan melaksanakan anggaran pada unit kerja yang bersangkutan. Jumlah SKPD untuk suatu pemerintahan kabupaten/kota dapat berbeda-beda antara satu dengan lainnya tergantung pada struktur organisasi pemerintahan di daerah masing-masing.

5) Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (BAPPEDA)

BAPPEDA dari suatu pemerintahan kabupaten/kota merupakan unit perencanaan daerah yang mempunyai tugas antara lain untuk menyiapkan berbagai dokumen perencanaan yang akan digunakan sebagai bahan untuk melaksanakan musyawarah perencanaan dan pembangunan di daerah, menyelenggarakan prioritas Musrenbang, dan mengkoordinasikan antara hasil Musrenbang dan usulan dari setiap satuan kerja sehingga tersusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

6) Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD)

BPKD adalah unit kerja pada suatu pemerintahan kabupaten/kota yang bertugas antara lain menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan keuangan daerah (APBD) dan berfungsi sebagai bendahara umum daerah. BPKD bertanggung jawab untuk menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Istilah yang dipakai di suatu pemerintah kabupaten/kota tidak sama antara satu dengan lainnya. Ada unit organisasi dari suatu pemerintah kota yang menyebutnya dengan istilah *Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD)*, ada juga yang memberi nama *Badan Pengelola Keuangan dan Kekayaan Daerah (BPKKD)*.

**b. Pihak Legislatif**

Pihak Legislatif yang terlibat dalam penyusunan anggaran pemerintah daerah antara lain adalah:

1) Panitia Anggaran Legislatif

Panitia Anggaran Legislatif adalah suatu Tim Khusus yang bertugas untuk memberikan saran dan masukan kepada kepala daerah (bupati/walikota) tentang penetapan, perubahan, dan perhitungan APBD yang diajukan oleh pemerintah daerah sebelum ditetapkan dalam Rapat Paripurna.

2) Komisi-Komisi DPRD

Komisi-komisi di lingkungan DPRD adalah alat kelengkapan DPRD yang dibentuk untuk memperlancar tugas-tugas DPRD dalam bidang pemerintahan, perekonomian dan pembangunan, keuangan, investasi daerah, serta kesejahteraan rakyat. Dalam proses penetapan anggaran komisi-komisi merupakan kelompok kerja yang bersama-sama dengan semua SKPD terkait membahas RKA-SKPD.

**c. Pihak Pengawas (*Auditor*)**

Yang bertindak sebagai pihak pengawas dalam perencanaan dan pengelolaan keuangan daerah adalah:

1) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, BPK adalah satu-satunya pengawas keuangan eksternal yang melakukan audit terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan pemerintah daerah. Pemeriksaan yang dimaksud meliputi pemeriksaan atas laporan keuangan, pemeriksaan kinerja, serta pemeriksaan atas tujuan tertentu yang tidak termasuk dalam kedua pemeriksaan tersebut di atas.

2) Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

BPKP adalah Lembaga Pemerintah Non-Departemen (LPND) yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden. BPKP merupakan auditor internal yang mempunyai tugas untuk melakukan pengawasan internal terhadap pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah yang menggunakan dana APBN.

3) Badan Pengawas Daerah (BAWASDA)

Bawasda adalah pengawas internal suatu pemerintah kabupaten/kota yang bertugas meng-*audit* dan melaporkan kondisi keuangan dari setiap institusi/lembaga yang dibiayai oleh APBD. Bawasda mempunyai tugas pokok membantu bupati/walikota untuk melaksanakan kegiatan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah terkait.

Bagi negara-negara yang sedang berkembang seperti Indonesia, karakteristik anggaran masih mengalami perubahan-perubahan sehingga diperlukan pula informasi terkini tentang perubahan yang telah dan sedang berlangsung mengenai proses penganggaran beserta ketentuan perundang-undangan yang mengaturnya.

## 2. Siklus Anggaran Pemerintah Daerah

Walaupun siklus dan proses penganggaran di setiap negara berbeda satu dengan yang lainnya, namun pada dasarnya mempunyai urutan-urutan yang sama makna dan tujuannya.

Menurut buku panduan tentang *Analisis dan Advokasi Anggaran Pemerintah Daerah di Indonesia*, yang diterbitkan oleh Yayasan Asia (*the Asia Foundation*) dari Bank Pembangunan Asia (ADB) proses/siklus anggaran pemerintah daerah berlangsung selama 2½ (dua setengah) tahun dengan urutan sebagai berikut:

### a. Penyusunan dan Penetapan Anggaran (1 tahun sebelum tahun anggaran berkenaan)

Tahapan penyusunan anggaran terdiri dari pengumpulan aspirasi masyarakat melalui forum pertemuan komunitas (**Musrenbang**), proses penyusunan kegiatan oleh satuan kerja perangkat daerah (dinas, instansi) sampai dengan penyiapan draft usulan APBD diserahkan oleh kepala daerah (pihak eksekutif) kepada DPRD (pihak legislatif) untuk dibahas dan disetujui bersama.

Dalam proses penyusunan anggaran yang memerlukan waktu beberapa bulan, Tim Anggaran Eksekutif yang beranggotakan unsur-unsur dari Sekretariat Daerah, BAPPEDA dan Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) mempunyai fungsi dan peranan yang sangat penting.. Walaupun masyarakat dimintai pendapatnya dalam proses penentuan prioritas program namun pada akhirnya proses penyusunan program dilakukan secara tertutup di masing-masing satuan kerja (SKPD).

Penetapan anggaran merupakan tahapan yang dimulai ketika pihak eksekutif menyerahkan usulan anggaran kepada pihak legislatif. Pada umumnya proses ini ditandai dengan pidato dari kepala daerah (Bupati/Walikota) di hadapan anggota DPRD. Selanjutnya DPRD akan melakukan pembahasan untuk beberapa waktu. Selama masa pembahasan akan terjadi diskusi antara pihak Panitia Anggaran Legislatif dengan Tim Anggaran Eksekutif dimana pada kesempatan ini pihak legislatif berkesempatan untuk menanyakan dasar-dasar kebijakan eksekutif dalam membahas usulan anggaran tersebut.

### b. Pelaksanaan Anggaran (1 tahun saat tahun anggaran berjalan)

Pelaksanaan Anggaran adalah tahapan yang dimulai sejak APBD disahkan melalui peraturan daerah pada setiap akhir tahun sebelum tahun anggaran baru dimulai. Tahapan pelaksanaan berlangsung selama 1 (satu) tahun terhitung mulai awal tahun anggaran baru pada bulan Januari setiap tahunnya. Tahapan Pelaksanaan ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab pihak eksekutif melalui Satuan Kerja Perangkat Daerah.

### c. Laporan Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD (setengah tahun)

Tahapan ini mencakup antara penyiapan Laporan Semester pertama dan Laporan tahunan termasuk penelaahan atas pelaksanaan anggaran untuk waktu satu tahun anggaran yang bersangkutan. Tahapan pemeriksaan terdiri dari pemeriksaan internal yang dilakukan oleh BAWASDA dan BPKP (untuk pembelanjaan yang menggunakan APBN), serta pemeriksaan eksternal oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Dalam bentuk diagram siklus anggaran pemerintah daerah adalah sebagai berikut



## C. Anggaran Berbasis Kinerja (ABK)

### 1. Pengertian Anggaran Berbasis Kinerja

Penganggaran merupakan rencana keuangan yang secara sistematis menunjukkan alokasi sumber daya manusia, material, dan sumber daya lainnya. Berbagai variasi dalam sistem penganggaran pemerintah dikembangkan untuk melayani berbagai tujuan termasuk untuk pengendalian keuangan, rencana manajemen, prioritas dari penggunaan dana, dan pertanggungjawaban kepada publik.

Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*) diantaranya menjadi jawaban untuk digunakan sebagai alat pengukuran dan pertanggungjawaban kinerja pemerintah. Penganggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran (*output*) dan hasil yang diharapkan (*outcome*) termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja. Sedangkan bagaimana tujuan itu dicapai, dituangkan dalam program yang diikuti dengan pembiayaan pada setiap tingkat pencapaian tujuan.

Program pada anggaran berbasis kinerja didefinisikan sebagai instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah. Aktivitas tersebut disusun sebagai cara untuk mencapai kinerja tahunan. Dengan kata lain, integrasi dari rencana kerja tahunan (Renja SKPD) yang merupakan rencana operasional dari Renstra dan anggaran tahunan merupakan komponen dari anggaran berbasis kinerja.

Elemen-elemen yang penting untuk diperhatikan dalam penganggaran berbasis kinerja adalah:

- a. Tujuan yang disepakati dan ukuran pencapaiannya.
- b. Pengumpulan informasi yang sistematis atas realisasi pencapaian kinerja dapat diandalkan dan konsisten, sehingga dapat diperbandingkan antara biaya dengan prestasinya.

Kondisi yang harus disiapkan sebagai faktor pemicu keberhasilan implementasi penggunaan anggaran berbasis kinerja, yaitu:

- a. Kepemimpinan dan komitmen dari seluruh komponen organisasi.
- b. Fokus penyempurnaan administrasi secara terus-menerus.
- c. Sumber daya yang cukup untuk usaha penyempurnaan tersebut (uang, waktu, dan orang).
- d. Penghargaan dan sanksi yang jelas.
- e. Keinginan yang kuat untuk berhasil.

## **2. Manfaat Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja**

Paradigma baru dalam pengelolaan keuangan negara/daerah mencakup antara lain penerapan sistem penganggaran berbasis kinerja. Dalam dokumen penyusunan anggaran berbasis kinerja yang disampaikan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) harus betul-betul dapat menyajikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, serta keterkaitan antara besaran anggaran dan manfaat yang ingin dicapai atau diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan yang dianggarkan. Oleh karena itu, penerapan anggaran berbasis kinerja mengandung makna bahwa setiap penyelenggara pemerintahan (pusat/daerah) wajib bertanggung jawab atas hasil proses dan penggunaan semua sumberdaya.

Selain itu Anggaran Berbasis Kinerja juga merupakan suatu metode penganggaran yang mengaitkan setiap biaya yang dituangkan dalam target kinerja dari setiap SKPD di lingkungan pemerintahan kabupaten/ kota terkait. ABK yang efektif akan dapat mengidentifikasi keterkaitan antara nilai uang dan hasil yang dicapai, serta dapat menjelaskan bagaimana keterkaitan tersebut dapat terjadi.

## **D. Standar Pelayanan Minimal (SPM)**

### **1. Pengertian Standar Pelayanan Minimal**

Undang-Undang 32 tahun 2004 pasal 11 (4), menyatakan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada Standar Pelayanan Minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah. Di lain pihak Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 58 tahun 2003 pasal 39 ayat (2) menyebutkan bahwa Standar Pelayanan Minimal merupakan tolok ukur kinerja dalam menentukan pencapaian jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah. Selain itu dalam Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM) ditegaskan bahwa SPM berisi ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh masyarakat secara minimal.

Penetapan Standar Pelayanan Minimal (SPM) oleh pemerintah pusat adalah cara untuk menjamin dan mendukung pelaksanaan urusan wajib oleh pemerintah provinsi/kabupaten/kota, dan sekaligus merupakan akuntabilitas daerah kepada pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Disamping itu, SPM juga dapat dipakai sebagai alat pembinaan dan pengawasan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Pengertian SPM dapat dijumpai pada beberapa sumber, antara lain:

- a. Undang-Undang 32 Tahun 2004 penjelasan pasal 167 (3), menyatakan bahwa SPM adalah standar suatu pelayanan yang memenuhi persyaratan minimal kelayakan.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, pasal 20 (1) menyatakan bahwa APBD yang disusun dengan pendekatan kinerja memuat standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan; Ayat (2) menyatakan bahwa untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah dikembangkan Standar Analisa Belanja (ASB), Tolok Ukur Kinerja dan Standar Biaya.
- c. Lampiran Surat Edaran Dirjen OTDA Nomor 100/757/OTDA tanggal 8 Juli 2002 menyatakan Standar Pelayanan Minimal adalah tolok ukur untuk mengukur kinerja penyelenggaraan kewenangan wajib daerah yang berkaitan dengan pelayanan dasar kepada masyarakat.

Dari berbagai pengertian tersebut, secara umum dapat diikhtisarkan bahwa SPM merupakan standar minimal pelayanan publik yang harus disediakan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat. Adanya SPM akan menjamin minimal pelayanan yang berhak diperoleh masyarakat dari pemerintah. Dengan adanya SPM maka akan terjamin kuantitas dan atau kualitas minimal dari suatu pelayanan publik yang dapat dinikmati oleh masyarakat, sehingga diharapkan akan terjadi pemerataan pelayanan publik dan menghindari kesenjangan pelayanan antar daerah.



Seperti telah diuraikan di atas, bahwa pelaksanaan urusan wajib merupakan pelayanan minimal sesuai dengan standar yang ditetapkan oleh pemerintah. Maksud dari pernyataan ini adalah bahwa, SPM ditetapkan oleh pemerintah pusat dalam hal ini departemen teknis, sedangkan pedoman penyusunan SPM ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri sesuai dengan penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 167 (3).

## 2. Manfaat Penerapan Standar Pelayanan Minimal

Berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005, tentang Penyusunan dan Penerapan SPM disebutkan bahwa SPM mempunyai beberapa manfaat, antara lain:

- a. Memberikan jaminan bahwa masyarakat akan menerima suatu pelayanan publik dari pemerintah daerah sehingga akan meningkatkan kepercayaan masyarakat dan terjaminnya hak masyarakat untuk menerima suatu pelayanan dasar dari pemerintah daerah setempat dengan mutu tertentu;
- b. Dengan ditetapkannya SPM akan dapat ditentukan jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk menyediakan suatu pelayanan publik, sehingga SPM dapat dijadikan dasar untuk penentuan kebutuhan pembiayaan daerah;
- c. SPM dapat dipakai sebagai landasan dalam menentukan perimbangan keuangan dan/atau bantuan lain yang lebih adil dan transparan;
- d. Menjadi dasar dalam menentukan anggaran berbasis kinerja. Dalam hal ini SPM dapat dijadikan dasar dalam menentukan alokasi anggaran daerah dengan tujuan yang lebih terukur. Disamping itu SPM dapat dijadikan sebagai alat untuk meningkatkan akuntabilitas Pemerintah Daerah terhadap masyarakat, sebaliknya masyarakat dapat mengukur sejauh mana pemerintah daerah memenuhi kewajibannya dalam menyediakan pelayanan publik;
- e. Sebagai alat ukur bagi kepala daerah dalam melakukan penilaian kinerja yang telah dilaksanakan oleh unit kerja penyedia suatu pelayanan;
- f. Sebagai *benchmark* untuk mengukur tingkat keberhasilan pemerintah daerah dalam pelayanan publik;
- g. Menjadi dasar bagi pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh institusi pengawasan;
- h. SPM akan dapat memperjelas tugas pokok Pemerintah Daerah dan mendorong terwujudnya *check and balances* yang lebih efektif;
- i. Mendorong transparansi dan partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah.

### 3. Prinsip-Prinsip Penerapan Standar Pelayanan Minimal

Beragamnya kondisi daerah, baik kondisi ekonomi, sosial, budaya, maupun kondisi geografis akan berdampak pada kemampuan daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan kata lain setiap daerah mempunyai kemampuan yang berbeda dalam mengimplementasikan SPM. Oleh karena itu, prinsip-prinsip dalam penerapan SPM perlu dipahami.

Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 menyebutkan bahwa prinsip-prinsip penerapan standar pelayanan minimal sebagai berikut:

- a. SPM disusun sebagai alat pemerintah pusat dan pemerintahan daerah untuk menjamin akses dan mutu pelayanan dasar kepada masyarakat secara merata dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib;
- b. SPM ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan diberlakukan untuk Pemerintah dan Pemerintahan Daerah (provinsi, kabupaten/kota);
- c. Penerapan Standar Pelayanan Minimal oleh Pemerintahan Daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pelayanan dasar nasional;
- d. SPM bersifat sederhana, konkrit, mudah diukur, terbuka, terjangkau dan dapat dipertanggungjawabkan, serta mempunyai batas waktu pencapaian;
- e. SPM harus dijadikan acuan dalam perencanaan daerah, penganggaran, pengawasan, pelaporan dan sebagai alat untuk menilai pencapaian kinerja;
- f. SPM harus fleksibel dan mudah disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan, prioritas dan kemampuan kelembagaan serta personil daerah dalam bidang yang bersangkutan.

#### E. Aktivitas Utama dalam Penyusunan APBD

Aktivitas utama dalam penyusunan ABK adalah mendapatkan data kuantitatif dan membuat keputusan penganggarnya. Proses mendapatkan data kuantitatif bertujuan untuk memperoleh informasi dan pengertian tentang berbagai program yang menghasilkan *output* dan *outcome* yang diharapkan. Perolehan dan penyajian data kuantitatif juga akan menjelaskan bagaimana manfaat setiap program bagi rencana strategis. Sedangkan proses pengambilan keputusannya melibatkan setiap level dari manajemen pemerintahan. Pemilihan dan prioritas program yang akan dianggarkan tersebut akan sangat tergantung pada data tentang target kinerja yang diharapkan dapat dicapai.

#### F. Peranan Legislatif dalam Penyusunan APBD

Alokasi anggaran setiap program di masing-masing unit kerja pada akhirnya sangat dipengaruhi oleh kesepakatan antara legislatif dan eksekutif. Prioritas dan pilihan pengalokasian anggaran pada tiap unit kerja dihasilkan setelah melalui koordinasi di antara bagian dalam lembaga eksekutif dan legislatif. Dalam usaha mencapai kesepakatan, seringkali keterkaitan antara kinerja dan alokasi anggaran menjadi fleksibel dan longgar namun dengan adanya Analisis Standar Belanja (ASB), alokasi anggaran menjadi lebih

rasional. Berdasarkan kesepakatan tersebut pada akhirnya akan ditetapkanlah Perda mengenai APBD.

## **E. Ekonomi Makro dan Kebijakan**

***Pentingnya kerangka (framework) ekonomi makro.*** Langkah awal untuk pemrograman pengeluaran adalah: (1) estimasi realistis atas ketersediaan sumber daya bagi pemerintah; dan (2) penetapan tujuan fiskal. Kedua hal tersebut harus dianalisis secara berulang sampai mencapai suatu hubungan yang optimal diantara keduanya. Kapasitas untuk mengakomodasi kebijakan/program ke dalam anggaran, dan kemudian untuk menjamin terpenuhinya anggaran belanja, sebagian besar ditentukan oleh baiknya proyeksi ekonomi makro dan estimasi pendapatan. Oleh karena itu, penyiapan kerangka ekonomi makro merupakan hal mendasar dalam proses penyiapan anggaran.

Proyeksi ekonomi makro tidak sesederhana seperti meramalkan tren dari variabel ekonomi makro. Proyeksi harus berdasarkan pada definisi dari target dan instrumen, di bidang kebijakan moneter, kebijakan fiskal, kebijakan perdagangan dan nilai tukar, kebijakan utang, regulasi dan promosi aktivitas sektor swasta, dan reformasi perusahaan-perusahaan publik. Sebagai contoh, kebijakan yang bertujuan untuk mengurangi tingkat inflasi secara normal akan berhubungan dengan target tingkat defisit anggaran.

***Indikator dan target fiskal.*** Penetapan target fiskal secara eksplisit memberikan kerangka untuk penyusunan anggaran, memungkinkan pemerintah secara jelas dapat menetapkan kebijakan fiskal, dan memungkinkan legislatif dan masyarakat dapat memonitor implementasi kebijakan pemerintah, sehingga pada akhirnya membuat pemerintah akan akuntabel secara politik dan keuangan.

***Pentingnya perumusan kebijakan.*** Anggaran merupakan instrumen ekonomi dan manajemen keuangan dan secara implisit merupakan pernyataan kebijakan, sebagaimana tercermin dalam penetapan tingkat pengeluaran yang relatif untuk program dan kegiatan yang berbeda. Perumusan kebijakan tentunya merupakan hal yang kompleks dan melibatkan berbagai aktor baik di dalam maupun di luar pemerintah. Hal ini merupakan gambaran teknokratik untuk menjabarkan semua rumusan kebijakan ke dalam proses penganggaran. Oleh karena itu, harus ada artikulasi koheren antara agenda kebijakan (yang harus sesuai dengan realitas ekonomi dan fiskal) dengan anggaran (yang harus mencerminkan prioritas kebijakan pemerintah).

Proses penganggaran dilakukan setelah kebijakan dirumuskan dan harus menjadi instrumen utama untuk mengoperasionalkan kebijakan tersebut. Merumuskan kebijakan yang berbarengan dengan penganggaran akan menyebabkan fokus kepada isu jangka pendek dan akhirnya perumusan kebijakan menjadi kurang baik, karena perundingan masalah kebijakan akan sangat dipengaruhi dengan pertimbangan keuangan jangka pendek. Oleh karena itu, perencanaan pembangunan jangka menengah dimaksudkan sebagai instrumen untuk menyiapkan strategi pemerintah.

Sasaran jangka menengah pembangunan ekonomi nasional Indonesia yang ditetapkan melalui RPJM antara lain: (a) Mewujudkan Indonesia yang aman dan damai, (b) Mewujudkan Indonesia yang adil dan demokratis, dan (c) Mewujudkan Indonesia yang sejahtera. Untuk tahun 2008, sasaran tiap tahun yang ditetapkan melalui tema pembangunan adalah *Percepatan Pertumbuhan Ekonomi yang Mengurangi Kemiskinan dan Pengangguran*.

Bila pemerintah pusat selalu memperhatikan asumsi-asumsi indikator ekonomi makro dalam tiap kali penyusunan RAPBN, maka demikian pula halnya dengan pemerintah daerah dalam penyusunan RAPBD-nya. Perubahan-perubahan dalam penetapan asumsi indikator ekonomi makro di tingkat pusat tentu saja akan berdampak pada pemerintah daerah. Dampak yang paling mungkin terlihat adalah pada dana transfer yang dilakukan pemerintah pusat kepada daerah dalam bentuk dana perimbangan, khususnya Dana Alokasi Umum (DAU) yang menganut *money follow functions*. Pemerintah pusat menetapkan pengalokasian DAU kepada daerah dengan memperhatikan kesenjangan (*gap*) antara Kebutuhan Fiskal Daerah dengan Kapasitas Fiskal Daerah. Oleh karena itu, perubahan asumsi indikator ekonomi makro yang dilakukan oleh pemerintah pusat sudah sebaiknya ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah dalam penyusunan RAPBD maupun RAPBD-Perubahan.