

REFORMASI PENGANGGARAN NEGARA : SEBUAH PARADIGMA BARU¹

Oleh : H. Syahrudin²

1. Pendahuluan

Tim Ekonomi Kabinet SBY-JK berhasil menjaga stabilitas Ekonomi Makro, tetapi gagal dalam menanggulangi kemiskinan dan pengangguran. Pantas diganti Menteri-menterinya, namun dalam kenyataan pergantian yang diharapkan oleh masyarakat tidak terwujud. Bahkan secara keseluruhan tim ekonomi tersebut dibawah komando Menko-Perekonomian tidak tersentuh. Masyarakat bertanya-tanya, kenapakah keputusannya seperti itu ? Siapakah sebenarnya yang bertanggung jawab dengan kedua isu penting tersebut ?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut diatas, kita perlu melakukan penelusuran ulang mengenai sistem penganggaran di-era reformasi. **Betulkah ada reformasi dalam sistem penganggaran di Indonesia ? Jika ada, bagaimanakah bentuknya ? Apakah semua pejabat terkait mulai dari pusat sampai ke daerah sudah mempunyai pandangan yang sama** mengenai reformasi penganggaran di Indonesia ? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, penulis mencoba menelusuri kebijakan-kebijakan yang ada baik melalui undang-undang (UU), melalui peraturan pemerintah (PP), maupun melalui peraturan menteri (Permen). Fokus tulisan adalah pada penyusunan (perencanaan) anggaran, bukan pada manajemen keuangan pemerintah (belanja) dan bukan pula pada pelaporan atau pemeriksaan. Uraian dimulai dari sistem pengelolaan keuangan negara secara menyeluruh, kemudian diikuti dengan kebijakan penganggaran dan implementasinya. Keuangan Negara (*Public Finance*) dijadikan sebagai acuan terjemahan kebijakan yang kurang jelas. Sedangkan yang diartikan dengan keuangan negara adalah Anggaran Pemerintah (APBN) dan Anggaran Daerah (APBD) sesuai bunyi UU/17/2003

2. Keuangan Negara : Aturan Berlebih

Menarik mengikuti semua aturan yang menjadi sumber kebijakan keuangan negara yang telah diterbitkan oleh Pemerintah. Ada delapan sumber kebijakan

¹ Makalah ini untuk Sidang Pleno ISEI, tanggal 19-20 Juli 2007 di Balikpapan, Kalimantan Timur.

² Guru Besar Ekonomi / Pengajar Keuangan Negara dan Daerah pada Pasacasarjana Unand, Padang

pengelolaan keuangan negara yang terdiri dari APBN dan lima yang mengatur khusus mengenai APBD

Tabel 1. Sumber Kebijakan Keuangan Negara/Daerah

Nasional	Sasaran	Daerah				
		UU 32 /2004	PP 58 /2005	Permen dagri 13/2006	Permen dagri 26/2006	PP 8 ^{*/} /2006
1. UU 17/2003 tentang Keuangan Negara	Perencanaan Anggaran	√	√	√	√	
2. UU 1/2004 tentang Perbendaharaan	Pelaksanaan/ Penatausahaan	√	√	√		
3. UU 15/2004 tentang Pertanggung jawaban	Pelaporan/ Pertanggung jawaban	√	√	√		√
4. UU 15/2006 tentang BPK	Pemeriksaan		√	√		
5. UU 33/2004 tentang Dana Perimbangan	Dana Perimbangan					
6. UU 25/2004 tentang PPN	Perencanaan Pembangunan	√	√	√		
7. Kepmeneg PPN/ Kep. Bappenas 178/K/07/2000	Evaluasi Kinerja Proyek Pembangunan		√	√		√
8. Inpres 7/1999	AKIP ^{**/}					√

Catatan : √. Penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan daerah diatur lebih lanjut dengan Perda. yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah (UU 32/2004 Ps. 194). Sedangkan pedoman penyusunan APBD ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setiap tahun (PP 58/2005 Ps. 34 ayat (2))

^{*/} PP 8/2006 tentang “Pelaporan Kinerja Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah”.

^{**/} Bertujuan untuk mengevaluasi *kinerja* Instansi Pemerintah. LAN/BPKP adalah penanggungjawab kegiatan penyusunan laporannya yang dikenal dengan singkatan LAKIP

Berdasarkan undang-undang yang telah diterbitkan oleh Pemerintah, ada **keinginan untuk menerapkan fungsi-fungsi manajemen** pada sebuah unit usaha **bagi pengelolaan keuangan negara**. Ada perencanaan, ada penata usahaan/ pelaksanaan, ada pertanggung jawaban/ pelaporan dan ada pemeriksaan. Perencanaan pelaksanaan dan

pelaporan dijadikan acuan oleh UU 32/2004 untuk kepentingan penyusunan APBD. Acuan ini dilanjutkan oleh PP 58/2005 dan Permendagri 13/2006 dengan menambahkan butir pemeriksaan. Sedangkan khusus untuk penyusunan APBD 2007, Menteri Dalam Negeri menerbitkan Permendagri 26/2006

Diluar undang-undang tersebut, ada lagi UU 33/2004 yang mengatur tentang dana perimbangan antara pemerintah dan daerah. Dalam undang-undang ini juga dicantumkan kegunaan dana perimbangan yang diserahkan pada daerah. Yang menarik dalam undang-undang ini adalah ditetapkannya konsep “*money follows the function*” sebagai dasar perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Konsep ini berimplikasi luas dalam penguatan keuangan daerah sebagai dampak dari pemberian otonomi luas kepada daerah Kabupaten/ Kota dan otonomi terbatas pada provinsi.

Disamping itu ada lagi dua sumber aturan yaitu Kepmeneg. PPN/Kepala Bappenas tentang “Evaluasi Kinerja Proyek Pembangunan” dan Inpres 7/1999 tentang “Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). Laporrannya disebut sebagai LAKIP dibawah bimbingan BPKP. Kedua aturan yang terakhir ini memperkenalkan kata “kinerja”. Kepmeneg. PPN/Kepala Bappenas menggunakan input (I), output (O), outcome (O), benefit (B), dan impact (I) sebagai dasar evaluasi proyek pembangunan . Konsep ini kemudian digunakan oleh Inpres 7/1999 untuk mengevaluasi Kinerja Instansi Pemerintah. Evaluasi dimulai dari kegiatan, program dan kebijakan dengan menggunakan sistem pembobotan.

Terakhir, Pemerintah menerbitkan PP 8/2006 tentang “Pelaporan Kinerja Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah” untuk penyempurnaan Inpres 7/1999. Evaluasi Kinerja Instansi Pemerintah tidak harus menggunakan kelima indikator (kinerja) yang ada dalam Kepmeneg. PPN/ Kepala Bappenas, tetapi dibatasi sampai pada hasil yang dicapai (outcome) saja. Benefit dan Impact tidak perlu dihitung lagi. Tidak ada ketegasan tentang keberadaan Inpres 7/1999 dan Kepmeneg. PPN/ Kepala Bappenas. Dengan dasar sistem tata hukum, Kepmeneg. PPN/ Kepala Bappenas tidak berlaku lagi, atau tidak boleh bertentangan dengan PP 8/2006. Sedangkan PP dan Inpres mempunyai derajat yang sama.

Haruskah sumber aturan pengelolaan keuangan negara dan daerah berbeda? Artinya Pemerintah dalam penyusunan APBN mengikuti aturan yang diterbitkan oleh Departemen Keuangan, sedangkan Daerah dalam penyusunan APBD mengikuti aturan yang diterbitkan oleh Departemen Dalam Negeri. Ataukah APBN maupun APBD mengikuti aturan yang diterbitkan oleh Departemen Keuangan.

Sedangkan aturan diluar bidang keuangan, rujukan Daerah adalah aturan yang diterbitkan oleh Departemen Dalam Negeri. Masing-masingnya mempunyai kebaikan dan kelemahan sendiri-sendiri.

Satu komando merupakan keuntungan pada sumber aturan yang harus diikuti oleh Daerah. Daerah tidak harus mempedomani sejumlah aturan dalam penyusunan APBD. Sebaliknya perbedaan pemahaman tentang perencanaan, pengelolaan, pelaporan dan pemeriksaan antar Departemen di tingkat pusatkan berakibat kesulitan dalam penyusunan anggaran. Pola seperti ini nampaknya terjadi pada Pemerintah, walaupun sebenarnya UU 17/2003, tidak mengharapkannya.

3. Reformasi Kebijakan Penganggaran

Sejalan dengan terjadinya perubahan sistem administrasi pemerintahan akibat krisis ekonomi tahun 1997, kebijakan penganggaran mengalami perubahan yang sangat mendasar pula. Perubahan dimulai dari kebijakan penyusunan APBD sebagai akibat pemberian otonomi luas pada Kabupaten/Kota dan otonomi terbatas pada daerah Provinsi. **APBD disusun dengan pendekatan kinerja. Pendekatan kinerja adalah satu sistem penganggaran yang berorientasi pada hasil atau output dari alokasi dana yang tersedia atau input (PP 105/2000)**

Aturan tertulis secara nasional muncul UU 17/2003 tentang “Keuangan Negara” yang diundangkan tanggal 5 April 2003. Aturan dimulai dari penetapan prosedur penyusunan anggaran (APBN dan APBD) dan dilanjutkan dengan substansi penganggaran baik ditingkat pusat (APBN) maupun ditingkat daerah (APBD). Undang-undang ini menginginkan kesamaan penganggaran Pemerintah dan penganggaran Daerah. Aturan ini menggunakan **pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang ingin dicapai.**

a. Prosedur Penyusunan Anggaran

Siklus penyusunan APBN dimulai dari penentuan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal oleh pemerintah. Dokumen ini disampaikan kepada DPR untuk dibahas sebagai pembicaraan pendahuluan penyusunan Rancangan APBN. Sedangkan ditingkat daerah, Pemda menyusun KUA (Kebijakan Umum APBD) sejalan dengan RKPD. KUA disampaikan pada DPRD untuk dibahas sebagai pembicaraan

pendahuluan Rancangan APBD. Kebijakan ini adalah merupakan awal reformasi sistem penganggaran secara nasional.

Setelah ada kesepakatan antara Pemerintah dengan DPR atau Pemerintah Daerah dengan DPRD pada pembicaraan pendahuluan, Pemerintah bersama Wakil Rakyat menyusun kebijakan umum dan prioritas anggaran sebagai dasar bagi setiap unit kerja untuk penyusunan RKA (Rencana Kerja dan Anggaran). Perbandingan prosedur penyusunan anggaran Pemerintah dengan prosedur penyusunan anggaran Daerah terkait pada tabel berikut :

Tabel 2 **Prosedur Penyusunan APBN dan APBD**

APBN	APBD
<p>1. Tahap Awal</p> <ul style="list-style-type: none"> * Pemerintah menyusun Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-pokok Kebijakan Fiskal untuk bahan berikutnya * KEM dan PKF disampaikan pada DPR sebagai pembicaraan awal Rencana APBN 	<p>1. Tahap Awal</p> <ul style="list-style-type: none"> * Pemda menyusun KUA (Kebijakan Umum APBD) untuk tahun berikutnya sejalan dengan RKPD * KUA disampaikan pada DPRD untuk dibahas sebagai pembicaraan pendahuluan RAPBD
<p>2. Pendekatan Strategi dan Prioritas</p> <ul style="list-style-type: none"> * Berdasarkan hasil pembicaraan awal, Pemerintah bersama DPR menetapkan KUPA (Kebijakan Umum dan Prioritas Anggaran) sebagai dasar bagi setiap K/L (Kementerian/Lembaga) dalam penyusunan usulan anggaran. * K/L menyusun Rencana Kerja K/L 	<p>2. Penentuan Strategi dan Prioritas</p> <ul style="list-style-type: none"> * Berdasarkan hasil kesepakatan tentang KUA, Pemerintah Daerah bersama DPRD membahas prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS) untuk dijadikan acuan bagi setiap SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) * SKPD menyusun Rencana Kerja SKPD
<p>3. Penyusunan Anggaran</p> <ul style="list-style-type: none"> * RKA (Rencana Kerja dan Anggaran) disusun oleh K/L berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai * RKA disampaikan pada DPR untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan Rencana APBN * Hasil pembahasan disampaikan pada Menteri Keuangan sebagai dasar penyusunan RUU tentang APBN 	<p>3. Penyusunan Anggaran</p> <ul style="list-style-type: none"> * RKA-SKPD (Renja-SKPD yang disertai anggaran) disusun oleh SKPD dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai * RKA-SKPD disampaikan pada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD * Hasil pembahasan disampaikan pada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan Rencana Perda tentang APBN
<p>4. Tahap Akhir</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah mengajukan RUU-APBN, disertai nota keuangan dan dokumen pendukungnya kepada DPR untuk pengesahan 	<p>4. Tahap Akhir</p> <ul style="list-style-type: none"> * Pemda mengajukan Ran-Perda APBD disertai penjelasan dan dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk pengesahan

Sumber : UU 17/2003 (Ps. 13-15 untuk APBN dan Ps. 18-19 untuk APBD)

Tabel di atas **memperlihatkan adanya kesamaan kebijakan penyusunan anggaran Pemerintah dan anggaran Daerah**. Perbedaan hanya terjadi pada tahap awal penyusunan anggaran. Ditingkat pusat yang dibuat oleh Pemerintah adalah KEM dan PKF, sedangkan ditingkat Daerah disusun KUA sejalan dengan RKPD. Apakah substansi kedua dokumen penganggaran ini berbeda ataukah sama adalah menjadi isu penting dalam kebijakan penganggaran di Indonesia. Isu penting lainnya (kedua) adalah instansi yang berwenang menyusun “pedoman” penyusunan dokumen-dokumen tersebut.

Berdasarkan Tabel 1, ada kecenderungan terjadi perbedaan instansi penyusunan dokumen penganggaran tersebut. Ditingkat pusat diterbitkan oleh Departemen Keuangan (Menteri Keuangan), sedangkan untuk keperluan daerah diterbitkan oleh Departemen Dalam Negeri (Menteri Dalam Negeri). Jika instansi yang mempunyai kewenangan menerbitkan pedoman penyusunan berbeda, apakah dokumen yang dihasilkan sama ataukah berbeda. Jika terjadi perbedaan, dokumen manakah yang harus diikuti oleh Daerah dalam kegiatan penyusunan APBD.

Kerjasama yang baik bertujuan untuk penyamaan wawasan kebijakan penyusunan anggaran sangat diperlukan untuk menjamin tercapainya tujuan pemberian otonomi baik yang bersifat terbatas maupun yang bersifat luas kepada daerah. Ketidaksamaan wawasan tentang kebijakan penyusunan anggaran akan berdampak negatif terhadap implementasi perubahan sistem penganggaran. Daerah akan bingung menentukan pilihan pedoman yang harus diikuti. Angin sentralisasi akan kembali berhembus. Daerah lebih aman mengikuti pedoman yang diterbitkan oleh Menteri Dalam Negeri. Jika ini terjadi, akuntabilitas pengelolaan keuangan negara sesuai dengan konsep UU 17/2003 yang sudah bagus sekali tidak akan dapat diwujudkan.

b. Prestasi Kerja atau pendekatan kinerja

UU 17/2003 menggunakan istilah berdasarkan (pendekatan) prestasi kerja, sedangkan PP 105/2000 menggunakan istilah pendekatan kinerja (Ps. 8). Namun kedua istilah ini digunakan dalam situasi yang berbeda. Prestasi kerja ditetapkan sebagai dasar penyusunan RKA oleh unit kerja terkait (K/L) untuk pusat dan SKPD untuk daerah. Sedangkan istilah pendekatan kinerja oleh PP 105/2000 digunakan untuk penyusunan APBD (APBD disusun dengan pendekatan kinerja). Apakah kedua istilah ini berbeda ataukah tidak? Kedua istilah ini sama-sama menggunakan kata “kinerja”.

Kata kinerja pertama muncul dalam Inpres 7/1999. Kata ini berguna untuk menilai AKIP (Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah). Sedangkan laporannya

disebut sebagai LAKIP dan sistemnya disebut SAKIP. Untuk penilaian Instansi Pemerintah (termasuk menilai pelaksanaan Pemerintah Daerah) diperlukan IK (Indikator Kinerja). IK mempunyai sejumlah persyaratan yang mirip dengan konsep SMART dalam Keuangan Negara.

SK Meneg. PPN/ Ketua Bappenas : 195.KET/12/1996 tentang “Evaluasi Kinerja Proyek Pembangunan” tanggal 2 Desember 1996 dijadikan sebagai dasar penentuan IK. **IK** menurut SK ini **adalah masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*outcome*) manfaat (*benefit*), dan dampak (*impact*) yang diringkaskan dengan I, O, O, B, dan I**. Kegunaannya adalah untuk evaluasi proyek pembangunan. Dari kacamata akademik evaluasi proyek (sekarang bernama kegiatan) ini adalah perluasan dari konsep Benefit-Cost analysis. Benefit-Cost analysis hanya mengukur B dan C saja. Hasil ukuran (B/C ratio) mempunyai kemampuan terbatas yaitu sebatas efisiensi proyek (kegiatan). Konsep ini memang dapat digunakan sebagai usulan proyek (perencanaan) dan sebagai evaluasi proyek (setelah proyek selesai).

Konsep tersebut diatas oleh Inpres 7/1999 tidak saja digunakan untuk evaluasi proyek tetapi digunakan pula untuk evaluasi program kebijakan, dan pengukuran kinerja instansi pemerintah dengan menggunakan bobot. Ada dua kelemahan yang ada pada konsep SAKIP tersebut, yaitu *pertama* penyediaan data. Evaluasi ini tidak hanya digunakan untuk proyek pembangunan, tetapi juga bagi semua kegiatan. Tidak semua kegiatan yang diusulkan dapat menggunakan usulan proyek. Belanja OP (Operasi dan Pemeliharaan) tidak perlu menggunakan usulan proyek seperti tersebut diatas, sebab *outcome*, *benefit*, dan *impact* tidak mengalami perubahan.

Kelemahan *kedua* adalah penggunaan bobot untuk evaluasi baik pada tingkat kegiatan program dan kebijakan. Dampak dari penggunaan bobot ini membuat hasil penilaian yang bersifat kuantitatif tidak dapat dibandingkan antara satu instansi dengan instansi lainnya, atau antara satu daerah dengan daerah lainnya. Syahrudin (2003) mengatakan bahwa konsep SAKIP dengan laporannya bernama LAKIP adalah *useless* (tidak berguna), sebab kinerja yang tinggi pada satu kegiatan atau satu program belum tentu kegiatan atau program tersebut lebih baik dari yang lain.

PP 8/2006 mencoba melakukan penyederhanaan Inpres 7/1999. Evaluasi tidak sampai pada *benefit* dan *impact*, tetapi dibatasi sampai dengan *hasil (outcome)* saja sesuai bunyi Ps. 17 ayat (1) tentang “Laporan Kinerja”. Menurut bunyi pasal ini, laporan kinerja berisi ringkasan tentang keluaran dari masing-masing kegiatan dan hasil yang dicapai dari (tertulis dan) masing-masing program sebagaimana ditetapkan dalam

dokumen pelaksanaan APBN/APBD. PP 8/2006 masih tetap beranjak dari evaluasi kegiatan seperti halnya Inpres 7/1999.

Terbitnya Inpres 7/1999 mempengaruhi Bappenas untuk melakukan perbaikan SK yang diterbitkan tahun 1996 pada tahun 2000. SK Meneg. PPN/Kepala Bappenas 178/K/107/2000 tentang “Evaluasi Kinerja Proyek Pembangunan” tanggal 18 Juli 2000, menetapkan evaluasi kinerja proyek pembangunan dilaksanakan dengan menggunakan indikator dan sasaran kinerja. Indikator dan sasaran kinerja mencakup masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*result*), manfaat (*benefit*), dan dampak (*impact*). Kembali perubahan ini menegaskan bahwa tujuan SK ini adalah untuk menyediakan evaluasi kinerja proyek pembangunan. Sedangkan IK yang digunakan tidak mengalami perubahan.

PP 58/2005 dan Permendagri 13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah” menggunakan arti yang sama untuk kata “kinerja”. Kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Sedangkan dalam penjelasan Ps. 39 ayat (2) PP 58/2005 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan capaian kinerja adalah ukuran prestasi kerja yang akan dicapai dari keadaan semula dengan mempertimbangkan faktor kualitas, kuantitas, efisiensi dan efektivitas pelaksanaan dari setiap program dan kegiatan.

Selanjutnya pendekatan kinerja dalam PP 105/2000 menyatakan bahwa pendekatan ini adalah merupakan sistem penganggaran. **Anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (output) dari perencanaan alokasi biaya (input) dari yang ditetapkan.** Pengertian hasil kerja adalah merupakan persoalan penting dalam implementasi sistem penganggaran ini. Berdasarkan sistem penganggaran dalam Ilmu Keuangan Negara hasil kerja (output) berarti hasil kerja pelayanan seperti AKB, AKI dan sebagainya dalam bidang kesehatan, atau APK, APM dan sebagainya dalam bidang pendidikan. Sedangkan yang dimaksud dengan input adalah anggaran yang tersendiri dalam APBD (Due, 1968)

Apakah prestasi kerja seperti ditetapkan oleh UU 17/2003 **adalah merupakan sistem penganggaran ataukah tidak?** Jika pengertian prestasi kerja adalah sistem penganggaran maka, pengertiannya adalah sama dengan pendekatan kinerja. Tetapi jika pengertiannya adalah prestasi kerja unit kerja (K/L) ditingkat pusat dan SKPD ditingkat daerah, maka jelas pengertian prestasi kerja dengan pendekatan kinerja adalah berbeda.

Jika berbeda pendekatan apakah yang digunakan dalam penyusunan APBN atau APBD, setelah PP 105/2000 dihapus. **Belum ada kejelasan untuk jawaban pertanyaan ini.**

c. Fungsi APBN dan APBD

Sistem pemerintahan membutuhkan perbedaan fungsi APBN dengan fungsi APBD. Secara normatif, Musgrave (1973) menyimpulkan bahwa fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi sebaiknya dilaksanakan oleh pemerintah. Sedangkan fungsi alokasi dilaksanakan oleh daerah. Kesimpulan ini sejalan dengan alasan pemberian otonomi kepada daerah, baik dilihat dari teori (Rondinelli, cs. 2000) maupun secara aturan (UU 33/2004).

UU 17/2003 tidak membedakan fungsi APBN dengan fungsi APBD. Menurut aturan ini, **APBN/APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan stabilisasi** (hanya tiga fungsi terakhir saja yang dibahas oleh Ilmu Keuangan Negara). Hal yang sama dianut pula oleh PP 58/2005 untuk APBD (Ps. 16 ayat (3)). Sedangkan **UU 33/2004 membedakan fungsi APBN dengan fungsi APBD**. Menurut ketentuan undang-undang ini, APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, dan distribusi. Sedangkan penjelasan umum undang-undang ini (alinea VII) menyatakan bahwa fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dan tepat dilaksanakan oleh Pemerintah, sedangkan fungsi alokasi oleh Pemerintah Daerah.

Terjemahan ketiga fungsi anggaran (*fiscal function*) yang dikemukakan oleh Musgrave (1973) berbeda dengan penjelasan Ps 3 ayat (4) UU 17/2003. Sebagai contoh fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian. Terjemahan ini persis sama dengan pengertian fungsi alokasi dalam PP 58/2005. Namun kata anggaran negara dalam UU 17/2003 diganti dengan anggaran daerah dalam PP 58/2005. Sedangkan menurut Musgrave (1973), maupun menurut Rondinelli cs (2000), alokasi berarti efisiensi alokasi penggunaan sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah. Kadang-kadang fungsi alokasi diistilahkan juga sebagai efisiensi alokasi (*allocation efficiency*). Konsep efisiensi alokasi disini terkait pada pertumbuhan.

Selanjutnya dengan alokasi penggunaan sumber daya yang dimiliki (diserahkan) kepada daerah, pertumbuhan ekonomi akan dapat dipercepat. Secara sederhana efisiensi

alokasi akan terwujud jika kebijakan publik dalam penganggaran sudah sesuai keinginan (aspirasi) masyarakat, sasaran yang diinginkan oleh UU 22/1999 yang diperbaharui dengan UU 32/2004.

Pahamkan daerah (terutama daerah dengan otonomi luas) tentang fungsi APBD yang diembannya sesuai kebijakan yang ada. **Pemahaman daerah terhadap fungsi APBD relatif kecil.** Hal ini terlihat dari adanya keinginan untuk meningkatkan penerimaan daerah, terutama melalui PAD. Pemerintah daerah berlomba-lomba menetapkan berbagai pajak dan retribusi daerah ataupun sumber PAD lainnya untuk peningkatan PAD. Ada banyak Perda pajak daerah yang sekarang bermasalah (Kompas, 22, 23 Mei 2007). Kenyataan ini memberikan indikasi rendahnya pemahaman daerah tentang fungsi (alokasi) APBD yang harus dilakukannya.

Peranan daerah secara keseluruhan sebenarnya adalah besar. Sama besarnya dari segi belanja dengan pemerintah. Sekitar sepertiga dari total belanja negara ditentukan penggunaannya oleh daerah. Dua pertiga yang dikuasai pemerintah, setengahnya digunakan untuk membayar cicilan utang bersama bunga pinjaman. Jadi yang dapat digunakan untuk pelaksanaan fungsi anggaran (APBN) hanyalah sepertiga dari total belanja negara. Oleh karena itu diperlukan perbedaan tanggung jawab pelaksanaan fungsi anggaran antara pemerintah dengan daerah. Pembagian tanggung jawab pelaksanaan fungsi anggaran berdasarkan penjelasan UU 33/2004 seperti telah dikemukakan diatas dapat dijadikan sebagai pegangan. APBN melaksanakan fungsi distribusi dan alokasi, sedangkan APBD melaksanakan fungsi alokasi (efisiensi alokasi).

Dengan adanya pembagian fungsi anggaran antara pemerintah dengan daerah seperti tersebut diatas, maka **persoalan pertumbuhan dan kemiskinan tidak lagi sepenuhnya menjadi beban APBN.** Pertumbuhan dan sebahagian pemerataan (pengurangan angka kemiskinan) adalah menjadi tanggung jawab APBD. Sedangkan **stabilisasi disamping juga pemerataan adalah menjadi tanggung jawab APBN.** Oleh karena itu sangat tidak masuk akal jika **penggantian menteri oleh presiden pada awal Mei yang lalu ikut mengganti menteri-menteri bidang ekonomi.** Mereka sudah berhasil melaksanakan fungsi stabilisasi APBN. Kegagalan lebih banyak berada di daerah sebagai pelaksana fungsi (alokasi) APBD.

4. Implementasi Reformasi Kebijakan

Reformasi penyusunan anggaran yang mendasar dimulai dari perubahan prosedur penyusunan anggaran seperti terlihat pada Tabel 2. Secara nasional **penyusunan anggaran dimulai dari penetapan KEM-PKF** (kebanyakan Ekonomi Makro dan pokok-pokok Kebijakan Fiskal). KEM-PKF disusun oleh Pemerintah dan disampaikan kepada DPR sebagai pembicaraan awal Rancangan APBN. Berdasarkan hasil kesepakatan ini pemerintah bersama DPR menetapkan Kebijakan Umum dan Prioritas Anggaran (KUPA). Kenapakah KEM-PKF merupakan reformasi sistem penganggaran di era reformasi ? Marilah ikuti uraian berikut ini ;

a. Peranan Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-pokok Kebijakan Fiskal dalam Penganggaran

Substansi dalam dokumen yang disetujui oleh DPR dan Pemerintah ini bertujuan untuk menentukan besaran-besaran asumsi yang akan digunakan dalam penyusunan APBN. Ada tujuh item asumsi dalam penyusunan APBN. Ketujuh item tersebut adalah:

	APBN 2007	RAPBN 2008
(1) PDB (Rp. triliun)	3.531	...
(2) Pertumbuhan ekonomi (%)	6,3	6,8
(3) Inflasi (%)	6,5	6,0
(4) Nilai tukar (Rp./US \$ 1)	9.300	9.300
(5) SBI 3 bulan (%)	8,5	8,0 - 8,5
(6) Harga minyak (US \$)	63	57
(7) Produksi minyak (juta bph)	1.000	1.034

Nilai-nilai yang ada dalam dokumen KEM-PKF adalah untuk tahun yang telah dan sedang berjalan. Pertumbuhan ekonomi dalam APBN 2007 adalah 6,3 % sedangkan dalam APBN 2008 adalah 6,8 %. Untuk penyusunan RAPBN 2008 diperlukan perkiraan kedepan ketujuh item tersebut.

Dengan menggunakan perkiraan item (2) untuk tahun 2008, maka PDB untuk tahun 2008 dapat diketahui. Sedangkan item ke (3) inflasi bertujuan untuk menghitung perkiraan PDB tahun 2008 berdasarkan harga berlaku, sebab perkiraan PDB tahun 2008 didasarkan pada harga tahun 2007.

Perkiraan kedepan PDB baik riil maupun atas dasar harga berlaku bertujuan untuk menyusun perkiraan penerimaan negara dari sumber pajak. Perkiraan penerimaan

negara tahun kedepan dapat dilakukan dengan menggunakan rasio pajak terhadap PDB (tax-ratio). Berdasarkan hukum Wagner (Wagner's law), kenaikan pendapatan akan berakibat rasio pajak terhadap PDB akan naik pula (elastisitas penerimaan dari pajak lebih besar dari satu). Jika misalnya rasio pajak terhadap PDB tahun 2006 berada sekitar 13,4 % maka angka ini akan menjadi lebih besar pada tahun yang akan datang (tahun 2008). Katakan angka itu berada sekitar 14,0 %. Dengan perkiraan PDB berdasarkan pertumbuhan ekonomi, maka penerimaan negara dari sumber pajak dapat ditentukan, katakan sebesar T.

Langkah berikutnya adalah memperkirakan penerimaan dari bukan pajak (NT). Sebahagian besar dari penerimaan NT adalah berasal dari minyak. Oleh karena itulah perlu ada asumsi harga dan produksi minyak serta nilai tukar. Dengan menggunakan asumsi ini, dapat diketahui penerimaan negara yang bersumber dari NT. Sedangkan total penerimaan negara adalah penjumlahan kedua sumber penerimaan tersebut (T+NT).

Besarnya defisit atau surplus anggaran terhadap PDB adalah merupakan bahagian yang penting yang dikemukakan dalam pokok-pokok kebijakan fiskal. Dengan menggunakan angka ini akan dapat diketahui besarnya belanja negara (G). Besarnya G dapat diketahui melalui formula berikut:

$$G - (T + NT) \begin{array}{l} > \text{defisit} \\ = \text{seimbang} \\ < \text{surplus} \end{array} \quad (1)$$

Defisit, seimbang, atau surplus adalah merupakan bagian dari pokok-pokok kebijakan fiskal. Perbandingan antara defisit atau surplus terhadap PDB adalah merupakan bagian dari PKF (lihat RPJM 2004-2009).

Indonesia semenjak orde baru sampai sekarang selalu melaksanakan kebijakan fiskal defisit. Pembiayaan diperlukan untuk menutup defisit anggaran tersebut. Di era orde baru disebut sebagai penerimaan pembangunan, sedangkan di era reformasi digunakan istilah pembiayaan. Antara penerimaan pembangunan dengan pembiayaan adalah tidak berbeda. Hanya sebutannya saja yang berbeda. Dengan ditetapkannya prosentase defisit terhadap PDB, maka besaran belanja negara dapat diketahui melalui persamaan berikut:

$$(T + NT) + P = G \quad (2)$$

dimana P adalah besarnya defisit anggaran (pembiayaan).

Uraian di atas telah menjelaskan peranan kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-pokok Kebijakan Fiskal dalam penyusunan anggaran di era reformasi. **Pertumbuhan ekonomi adalah asumsi. Sedangkan di era orde baru pertumbuhan ekonomi adalah target.** Berdasarkan pertumbuhan ekonomi, investasi dapat diketahui dengan menggunakan konsep COR (*Capital Output Ratio*) atau ICOR (*Incremental COR*). Dari sini akan dapat diketahui kebutuhan investasi yang berasal dari Pemerintah.

Sebelum sampai pada tahap pendekatan dalam penggunaan G, maka ada baiknya dilihat terlebih dahulu prosedur penyusunan APBD. Penyusunan KUA adalah merupakan tahap awal dalam penyusunan APBD. Apakah KUA sama perannya dengan Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-pokok Kebijakan Fiskal pada APBN ? UU 17/2003 tidak memberikan penjelasan tentang itu. Namun Permendagri 13/2006 memberikan indikasi ada kesamaan antara kedua dokumen tersebut.

Rancangan KUA yang disusun oleh TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah) memuat target pencapaian **kinerja** yang terukur dari program-program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk setiap **urusan pemerintahan daerah** yang disertai dengan proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan yang disertai dengan asumsi (yakni mempertimbangkan perkembangan ekonomi makro dan perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal yang ditetapkan oleh pemerintah) yang mendasarinya (Permendagri 13/2006, Ps. 84). Perkataan kinerja oleh Permendagri ini berarti sebagai keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Rancangan KUA disampaikan oleh Kepala Daerah untuk dibahas dan dijadikan sebagai kesepakatan Pemerintah Daerah dengan DPRD. Pemerintah Daerah menyusun PPAS (Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara) berdasarkan KUA yang telah disepakati (Ps. 87 ayat (1)).

Dari segi prosedur (siklus anggaran) ada kesamaan kedua dokumen penganggaran ini. Namun dari segi substansi kemungkinan ada perbedaan. KUA memuat target pencapaian kinerja yang terukur dari program-program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk setiap urusan. Perkataan kinerja disini berarti hasil yang akan dicapai dari program-program yang direncanakan oleh tiap urusan pemerintahan daerah. Dengan anggapan urusan mirip dengan bidang pemerintahan yang merupakan kumpulan kewenangan sejenis (PP 25/2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Propinsi sebagai Daerah Otonom), maka KUA mirip dengan AKU-APBD. Jadi bukan merupakan dasar untuk penentuan anggapan-anggapan yang terjadi pada APBN.

b. **Klasifikasi (rincian) belanja**

Uraian ini bertujuan untuk mengemukakan kebijakan dalam bidang belanja. Dalam tahun 2000 pemerintah telah menetapkan kebijakan dasar tentang belanja (untuk belanja daerah). Kemudian untuk pemerintah (APBN) ditetapkan dalam UU 17/2003. Kebijakan dimulai dari pengelompokan belanja. Kedua sumber kebijakan dan PP 58/2005 mempunyai prinsip yang sama dalam pengelompokan belanja. Menurut aturan-aturan tersebut **belanja diklasifikasikan** (dirinci) **menurut fungsi, organisasi, dan jenis belanja**. PP 58/2005 menambah klasifikasi tersebut dengan program dan kegiatan (Ps. 27 ayat (1)).

UU 17/2003 menggunakan dua macam klasifikasi belanja baik untuk APBN (Ps 11 ayat (5) dan Ps 15 ayat (5)) maupun untuk APBD (Ps 16 ayat (4) dan PS 20 ayat (5)). Klasifikasi *pertama* menyatakan bahwa belanja dirinci menurut fungsi, organisasi, dan jenis belanja lebih baik untuk APBN maupun untuk APBD. Sedangkan klasifikasi *kedua* menyatakan bahwa APBN atau APBD yang telah disetujui oleh DPR atau DPRD dirinci menurut organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Perbedaan ini terletak pada status hukum kedua dokumen anggaran tersebut. Klasifikasi pertama status hukumnya adalah undang-undang untuk APBN dan Peraturan daerah (Perda) untuk APBD. Sedangkan klasifikasi kedua adalah Keputusan Presiden atau Kepala Daerah masing-masingnya untuk APBN dan APBD. Uraian berikut mencoba menjelaskan kegunaan klasifikasi ini (belanja). Namun sebelum sampai pada tujuan perlu dilihat terlebih dahulu pengertian klasifikasi menurut organisasi dan jenis belanja.

Ada kesamaan semua aturan yang ada tentang pengertian organisasi dan jenis belanja dari berbagai sumber. Namun *pengertian tentang klasifikasi* menurut jenis belanja dapat mengurangi arti klasifikasi tersebut dalam pengelolaan keuangan negara. UU 17/2003 memberikan pengertian: rincian belanja menurut jenis belanja (sifat ekonomi) antara lain terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain (penjelasan Ps. 11 ayat (5) UU 17/2003. Pengertian ini membuat publik sulit mengetahui kegunaannya. Kesulitan yang sama juga akan dialami oleh aparatur pengelolaan keuangan negara. Mereka tidak mengetahui kegunaannya. Akibatnya mereka hanya mengikuti aturan saja.

Akan lebih baik rincian menurut jenis dikelompokkan menjadi dua bagian dulu dan masing-masing bagian dirinci lagi sesuai rincian yang ada. Rincian pertama adalah (1) belanja operasi dan pemeliharaan (OP), dan (2) belanja modal (belanja

pembangunan). Belanja operasi dan pemeliharaan dapat dirinci sesuai butir yang telah disebut di atas. Belanja OP adalah belanja yang habis digunakan pada tahun yang bersangkutan, sedangkan belanja modal adalah belanja yang manfaatnya bisa beberapa tahun (lebih dari satu tahun). Belanja modal akan mempengaruhi perubahan nilai aset negara atau daerah, sedangkan belanja OP tidak berpengaruh pada nilai aset. Terjemahan ini mungkin bermanfaat sekali bagi Akuntansi Keuangan Pemeintah.

Terjemahan kata fungsi merupakan kendala penting dalam perencanaan anggaran. Ada dua sumber penggunaan kata fungsi *pertama*, pada kebijakan terhadap fungsi APBN dan APBD seperti telah dibahas pada butir 3 c di atas dan *kedua*, untuk klasifikasi belanja. Perbedaan penempatan kata fungsi akan berakibat pada perbedaan pengertian kata fungsi itu sendiri.

UU 17/2003 tidak memberikan pengertian yang tegas dengan perkataan fungsi pada klasifikasi belanja. Pengertian fungsi dikemukakan dalam aturan pelaksanaan undang-undang ini (PP 21/2004) yang menyatakan *bahwa fungsi adalah perwujudan tugas pemerintahan di bidang organisasi tertentu yang dilaksanakan dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan nasional*. Pengertian yang sedikit berbeda dikemukakan oleh aturan pelaksanaannya untuk penyusunan APBD (PP 58/2005). Menurut aturan pelaksanaan ini pengertian **fungsi adalah klasifikasi yang didasarkan pada fungsi-fungsi utama pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat**. Selanjutnya PP 58/2005 (Ps. 27 ayat (3) membedakan klasifikasi menurut fungsi menjadi dua bagian yaitu: (1) klasifikasi menurut urusan pemerintahan dan (2) klasifikasi fungsi pengelolaan keuangan negara.

Dari kutipan pengertian tersebut ada indikasi pusat belum memahami secara baik pengertian fungsi dalam klasifikasi belanja. Untuk meluruskan arti dan kegunaan klasifikasi belanja menurut fungsi dan organisasi, saya kutip kata-kata Musgrave (1973) yang berbunyi seperti berikut:

The budget combines current and capital expenditures into a single budget picture but given two sets of classification, one by functions and the other by departements and agencies. A grouping by functions and detailed subfunctions is needed to measure the costs and benefits of entire programs, even though more than one agency may participate therein. At the same time, the grouping by Departements and Agencies, must be retained because these are the units responsible for the execution of the expenditure program and receipts of the appropriation (hal 39-40).

Kutipan di atas memperlihatkan pengertian fungsi dan organisasi serta menjelaskan kegunaan klasifikasi tersebut.

Fungsi menurut Musgrave tersebut berarti **fungsi pemerintahan**. Dan **jika kita teliti secara lebih jauh** UU 17/2003 (Ps. 7) beserta penjelasannya (alinea pertama), **pengertian Musgrave adalah sama dengan pengertian yang dianut oleh UU 17/2003**. Kegunaan pengelompokan anggaran menurut fungsi adalah untuk mengukur ongkos (*cost*) dan manfaat (*benefit*) dari semua program. Satu fungsi boleh saja dilaksanakan oleh lebih dari satu organisasi. Sedangkan yang dimaksud dengan organisasi adalah departemen dan lembaga pemerintahan yang ada. Kegunaan klasifikasi menurut organisasi bertujuan untuk menentukan tugas unit kerja tertentu dalam pelaksanaan anggaran (program dan kegiatan).

Untuk klasifikasi menurut fungsi dan organisasi tersebut, Musgrave menggunakan konsep anggaran terpadu (*unified budgeting*). **Anggaran terpadu** menurut dia adalah **penggabungan anggaran rutin** (sekarang disebut belanja OP) dan **anggaran modal** (pembangunan). **Pengertian yang dikemukakan sebagai acuan penyusunan APBD** (PP 58/2005 dan Permendagri 13/2006) **cukup membingungkan**. Yang diartikan dengan penganggaran terpadu menurut acuan APBD ini adalah penyusunan rencana keuangan tahunan yang dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja guna melaksanakan kegiatan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip pencapaian efisiensi alokasi dana. Kenapakah pemerintah tidak menggunakan konsep Musgrave yang mudah sekali untuk dipahami dan diimplementasikan. Ada indikasi mereka kurang memahami konsep ini. Apa yang ada tulis saja. Daerah diminta melaksanakannya. Mungkinkah ?.

Untuk menjelaskan kegunaan klasifikasi belanja menurut fungsi dan organisasi, saya mencoba melakukan penyempurnaan konsep Musgrave seperti terlihat pada tabel berikut :

Tabel 3. Rincian Belanja Pemerintah Pusat Menurut Fungsi dan Organisasi (Rp miliar)

Kode	Fungsi	Anggaran		Organisasi
		2005	2006	
01.	Pelayanan Umum	268.621,1	242.215,8	01, 02, 04, 05, 07, 08, 10, 11, 13, 15, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 32, 33, 34, 35, 36, 40, 41, 42, 43, 44, 47, 48, 50, 51, 54, 55, 56, 57, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 74, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 95,
02.	Pertahanan	22.101,0	23.679,0	11, 12, 52, 81
03.	Ketertiban & Keamanan	17.018,3	19.238,3	05, 06, 10, 13, 29, 34, 50, 51, 60, 66, 77, 81, 90, 93
04.	Ekonomi	31.062,3	30.444,4	10, 18, 19, 20, 22, 26, 29, 32, 33, 41, 42, 59, 65, 66, 67, 79, 80, 81, 82, 84
05..	Lingkungan Hidup	3.184,4	3.012,4	10, 20, 29, 32, 33, 43, 67, 80, 82, 83, 85
06.	Perumahan dan Fas.Umum	5.913,2	3.945,1	10, 24, 26, 33, 35, 67,81, 83, 91
07.	Kesehatan	9.986,1	10.849,5	24, 62, 68, 69
08.	Pariwisata dan Budaya	1.330,3	855,5	07, 10, 25, 32, 33, 59, 66, 69, 83, 87, 92
09.	Agama	691,3	927,3	25
10.	Pendidikan	30.869,9	37.830,4	10, 13, 15, 20, 23, 24, 25, 27, 29, 32, 33, 43, 51, 56, 57, 86, 90
11.	Perlindungan Sosial	2.036,3	2.053,9	05, 06, 11, 13, 23, 25, 26, 27, 47, 66, 67
	Jumlah	392.819,5	375.051,7	

Catatan: 1/ Perkiraan Realisasi

2/ RAPBN

3/ 01= MPR; 02= DPR; 04= BPK; 05= MA; 06= Kejaksaan Agung; 07= Kepresidenan; 08= Wapres; 10= Depdagri; 11= Deplu; 12= Dep. Pertahanan; 13= Dep. Hukum dan HAM; 15= Depkeu; 18= Dep. Pertanian; 19= Perindustrian; 20= Dep. Energi dan SDM; 22= Dep. Hub; 23= Depdiknas; 24= Depkes; 25= Depag; 26= Depnakertran; 27= Depsos; 29= Dep. Kehutanan; 32= Dep. Kelautan dan Perikanan; 33= Dep. PU; 34= Menkopolkam; 35= Menko Perek; 36 = Menkokesra; 40= Dep. Kebudayaan dan Pariwisata; 41= Meneg BUMN; 42 = Meneg Riset dan Teknologi; 43= Meneg Lingk. Hidup; 44= Meneg Kop. UKM; 47= Meneg Pemberdayaan Perempuan; 48= Meneg Pend. Aparatur Negera; 50= BIN; 51= Lembaga Sandi Negara; 52= Dewan Ketahanan Nasional; 54= BPS; 55= Meneg PPN/Bappenas; 56= BPN; 57= Perpustakaan Nasional; 59= Depkom-Info; 60= Kepolisian Negara RI; 63= Badan Pengawasan Obat dan Makanan (POM); 64= Lembaga Ketahanan Nasional; 65= BKPM; 66= Badan Narkoba Nasional; 67= Meneg Pemb. Daerah Tertinggal; 68= BKKBN; 74= Komnas HAM; 75= Badan Meteorologi dan Geofisika; 76= KPU; 77= Mahkamah Konstitusi; 78= Pusat Pelaporan Analisis dan Transaksi Keuangan; 79= LIPI; 80= Badan Tenaga Nuklir Nasional; 81= BPPT; 82= Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional; 83= Badan Koordinasi Survey dan Pemetaan Nasional; 84= Badan Standardisasi Nasional; 85= Badan Pengawas Tenaga Nuklir; 86= LAN; 87= Arsipnas RI; 88= BKN; 89= BPKP; 90= Dep. Perdagangan; 91= Meneg Perumahan Rakyat; 92= Menpora; 93= KPK; 95= DPD; 61, 62 dan 69= Bagian Anggaran Pembiayaan dan Perhitungan.

Sumber: Depkeu.

Angka-angka yang ada pada anggaran 2005 dan 2006 adalah penjumlahan belanja rutin dengan belanja modal sesuai konsep anggaran terpadu. Depkeu memisahkan klasifikasi menurut fungsi dan menurut organisasi. Tetapi dalam tabel di

atas, kedua klasifikasi tersebut disajikan dalam sebuah tabel. Tujuannya adalah untuk mempermudah implementasi klasifikasi keduanya menurut fungsi dan organisasi.

Berdasarkan konsep Musgrave, Syahrudin (2004) menyimpulkan empat manfaat anggaran yang dirinci menurut fungsi dan organisasi. Manfaat itu adalah, *pertama* klasifikasi menurut fungsi dengan pengertian fungsi adalah fungsi pemerintahan **dapat dijadikan sebagai dasar evaluasi pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut**. Pelaksanaan fungsi pemerintahan yang disebut juga sebagai pelayanan publik dapat dievaluasi dengan menggunakan indikator sosial ekonomi sebagaimana dikembangkan oleh Unesco tahun 1976 (lihat: Zygment 1976). Oleh karena indikator ini bertujuan untuk menilai pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah maka indikator sosial ekonomi ini dapat dianggap sebagai Indikator Kinerja Pelayanan (IKP).

Kedua, capaian IKP memberikan informasi tentang hasil pelaksanaan fungsi pemerintahan. Capaian yang meningkat akan mengindikasikan pelayanan yang lebih baik, dan sebaliknya tentu. Sedangkan capaian kinerja kedepan adalah merupakan sasaran kinerja pelayanan yang diinginkan dimasa datang. Capaian kinerja kedepan akan menentukan program, kegiatan, dan anggaran. Ada hubungan positif antara anggaran (input) dengan capaian kinerja kedepan. Capaian kinerja tinggi akan membutuhkan anggaran besar, dan sebaliknya.

Ketiga, capaian kinerja (kedepan) adalah merupakan manfaat pelayanan yang akan dinikmati oleh masyarakat berdasarkan anggaran yang tersedia. Uraian ini persis sama dengan konsep anggaran dengan pendekatan kinerja (*performance budgeting system*). Sedangkan *keempat* adalah **menginformasikan program, kegiatan, dan anggaran yang akan dilaksanakan oleh organisasi tertentu**. Kinerja organisasi ditentukan oleh penilaian program, kegiatan, dan anggaran dengan menggunakan konsep evaluasi proyek pembangunan sesuai SK Meneg PPN/Ketua Bappenas, 178/K/07/2000 tentang "Evaluasi kinerja Proyek Pembangunan".

Contoh, anggaran untuk pelaksanaan fungsi pendidikan tahun 2005 berjumlah Rp. 30,9 triliun dan Rp. 37,8 triliun tahun 2006. Kenaikan anggaran ini tentu diharapkan dapat meningkatkan pelayanan. Peningkatan pelayanan dapat diperlihatkan oleh capaian IPK untuk fungsi pendidikan. Ada sejumlah IPK yang tersedia untuk pelaksanaan fungsi pendidikan. Yang paling umum dikenal adalah APM atau APK atau APS untuk berbagai kelompok umur sekolah atau jenjang pendidikan. Katakan APS kelompok umur 13-15 tahun berada sekitar 83,2 % tahun 2005 (Lampiran 1). Kenaikan anggaran tentu akan meningkatkan APS, katakan menjadi 85,7 % tahun 2006 (terjadi kenaikan), tetapi jika

APS tidak mengalami peningkatan sedangkan dana yang tersedia lebih besar, maka berarti ada kesalahan. Anggaran menjadi tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat (tidak akuntabel).

Selanjutnya **akuntabilitas belanja** terhadap publik **sulit dicapai apabila pengelompokan fungsi pada APBN berbeda dengan pengelompokan fungsi dalam APBD**. Caiapan IKP untuk setiap fungsi pemerintahan yang ada tidak hanya tergantung pada pemerintah, tetapi juga pada daerah. Dengan adanya kesamaan klasifikasi menurut fungsi, maka penyediaan anggaran negara (APBN atau APBD) dapat diketahui. Besarnya anggaran negara untuk fungsi pendidikan terdiri dari belanja fungsi pendidikan yang ada di APBN ditambah dengan belanja fungsi pendidikan di APBD provinsi dan belanja fungsi pendidikan di kabupaten-kota. Metode ini sangat berguna untuk implementasi konsep “*money follows the function*” dalam penentuan belanja (lihat: Syahrudin, 2005).

Berbeda halnya dengan klasifikasi menurut organisasi. **Klasifikasi menurut organisasi tidak harus sama antara belanja pemerintah dengan belanja daerah**. Unit organisasi hanya bertanggungjawab sebagai pelaksana program dan kegiatan berdasarkan alokasi anggaran yang tersedia. Namun banyaknya unit organisasi di tingkat pusat akan berakibat pada tumpang tindihnya pelaksanaan program dan kegiatan dan cenderung tidak efisien dalam pelaksanaan anggaran dan sekaligus mencapai sasaran pelayanan.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa klasifikasi belanja (bukan anggaran) menurut fungsi, organisasi, dan jenis belanja adalah sama dengan klasifikasi menurut fungsi pemerintahan yang bertujuan untuk evaluasi pelaksanaan fungsi pemerintahan yang disebut juga sebagai pelayanan publik (*public services*). Evaluasi pelaksanaan fungsi pemerintahan ini dapat dilakukan dengan menggunakan indikator sosial ekonomi (*socioeconomic indicators*). Program, kegiatan, dan anggaran dapat ditentukan berdasarkan capaian kinerja indikator sosial ekonomi (IKP) untuk masing-masing fungsi pemerintahan yang ada. Sedangkan klasifikasi menurut organisasi bertujuan untuk menentukan unit kerja pelaksana program, kegiatan, dan anggaran yang ditetapkan berdasarkan capaian IPK tertentu. Klasifikasi menurut jenis belanja dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan sistem akuntansi keuangan negara.

Akan sangat lebih baik bila klasifikasi belanja menurut fungsi di APBN sama dengan klasifikasi belanja menurut fungsi di APBD (baik provinsi maupun kabupaten-kota). Perbedaan klasifikasi menurut fungsi antar pemerintahan ini akan berpengaruh

negatif terhadap akuntabilitas anggaran negara terhadap publik. Hal yang sama perlu pula ditetapkan untuk klasifikasi belanja menurut jenis belanja. Sedangkan klasifikasi belanja menurut organisasi tidak harus sama. Besar kecilnya organisasi pemerintahan tergantung pada kebutuhan. Namun besarnya organisasi pemerintahan di tingkat pusat perlu dipertanyakan efektifitasnya. Apa lagi satu unit organisasi melaksanakan lebih dari satu kelompok fungsi.

c. Klasifikasi belanja dan sistem penganggaran

Sampai pada tahap ini sudah diperkenalkan sejumlah konsep (istilah) yang penting dalam penyusunan anggaran. *Pertama*, ada dua kata fungsi yang mempunyai arti sangat berbeda yaitu **fungsi fiscal** yang berarti kegunaan atau sasaran yang diinginkan dari anggaran (APBN atau APBD) dan **fungsi pemerintahan** yang berarti kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah (pusat dan daerah) dalam kaitannya dengan penggunaan keuangan negara (belanja). *Kedua*, **anggaran terpadu** yaitu penjumlahan belanja operasi dan pemeliharaan dengan belanja modal. Penjumlahan ini bertujuan secara akademik untuk melaksanakan fungsi pemerintahan yang disebut juga sebagai pelayanan publik.

Disamping itu ada lagi kata kinerja atau prestasi kerja. Apakah kata-kata ini merupakan sistem penganggaran (*performance budgeting*) ataukah merupakan prestasi kerja unit kerja (organisasi) adalah menjadi pertanyaan (uraian butir 3.c). Menelusuri pedoman penyusunan anggaran (APBD) ada kecenderungan prestasi kerja yang ada dalam UU 17/2003 diterjemahkan sebagai kinerja unit kerja. Kinerja adalah keluaran /hasil dari kegiatan program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur. Sedangkan keluaran dan hasil diterjemahkan menjadi output dan outcome masing-masingnya dalam evaluasi kinerja proyek pembangunan. Pengertian ini memberikan indikasi prestasi kerja bukan merupakan sistem penganggaran.

Selanjutnya mari kita dalam keinginan UU 17/2003 tentang keuangan negara. Filosofinya ada pada penjelasan tentang dasar pemikiran (butir umum) alinea pertama yang berbunyi :

‘Dalam rangka pencapaian tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945 dibentuk pemerintahan negara **yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan negara dalam berbagai bidang**. Pembentukan pemerintahan negara tersebut menimbulkan **hak**

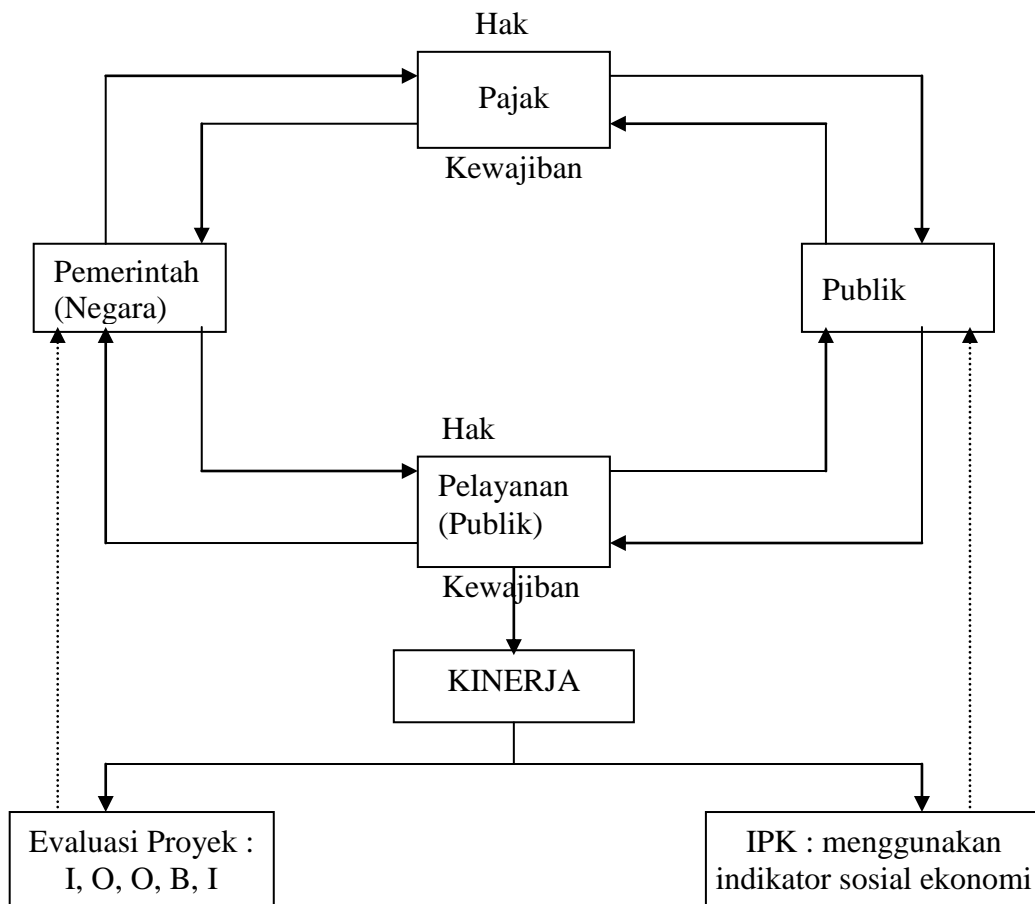
dan **kewajiban** negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem penyelenggaraan keuangan negara’.

Penjelasan UU 17/2003

Kata-kata yang ditulis pada alinea tersebut di atas sangat lengkap dan mempunyai makna yang sangat dalam dalam kehidupan bernegara. Pemerintah menyelenggarakan fungsi pemerintahan (pelaksanaannya disebut sebagai pelayanan publik) yang terbagi menurut bidang (tentu bidang pemerintahan). Untuk menyelenggarakan pemerintahan ini pemerintah (pemerintahan negara) mempunyai hak dan kewajiban.

Syahrudin (2005) mencoba menjelaskan hak dan kewajiban tersebut dalam bentuk terjemahan kinerja seperti berikut :

Bagan 1 : Pengelolaan Keuangan Negara : Hak dan Kewajiban Negara



Pajak atau bentuk penerimaan lain sesuai UU yang berlaku, adalah merupakan hak bagi pemerintah dan kewajiban bagi publik. Sebaliknya, pelayanan (publik) adalah hak bagi publik dan kewajiban bagi pemerintah. Pemerintahan yang baik tentu ada keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Pelayanan menghasilkan kinerja seperti terlihat dalam bagan di atas. **Kinerja pelayanan** dapat **dinilai dengan** menggunakan **dua pendekatan** yaitu (1) **pendekatan mikro** yang disebut sebagai evaluasi kinerja proyek pembangunan dan (2) **pendekatan bidang (fungsi) pemerintahan** dengan menggunakan IPK untuk masing-masing kelompok fungsi pemerintahan sesuai PP 21/2004. Evaluasi proyek bertujuan untuk mengukur tingkat efisiensi pelaksanaan proyek yang berguna untuk pemerintahan dan juga untuk publik. Sedangkan IPK bertujuan untuk mengukur keberhasilan pelayanan (publik) yang berguna untuk mengetahui akuntabilitas pemerintah sebagai pengguna keuangan negara kepada publik. Dengan menggunakan formula yang berlaku umum bagi capaian IPK, maka keinginan untuk go international dapat dipenuhi.

Sistem penganggaran (antara lain adalah *performance budgeting*) digunakan untuk pendekatan kedua. Berdasarkan literatur pendekatan kinerja adalah sulit untuk diterapkan. Dia selangkah dibelakang PPBS (*Planning, Programming, Budgeting System*) Kesulitan adalah pada saat memberikan arti terhadap hasil (output) yang menjadi keutamaan dalam pendekatan ini terhadap alokasi anggaran yang tersedia. Tetapi, dengan menggunakan hasil pelayanan (kotak IPK pada bagan 1) maka pengertian hasil akan dapat digunakan sebagai dasar penentuan program dan kegiatan sebagai dasar akuntabilitas pemerintah kepada publik. Namun hasil pelayanan ini adalah kinerja untuk semua tingkatan pemerintahan.

Jika saja pemerintah bersedia (mau) memberikan arti hasil pelayanan seperti dijelaskan di atas terhadap kinerja atau prestasi kerja, maka **manfaatnya** tidak sebatas perencanaan belanja saja, tetapi **juga terhadap pelaksanaan UU 25/2006 tentang "BPK"**. Ada tiga bentuk pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yaitu : (1) pemeriksaan keuangan, (2) pemeriksaan kinerja, dan (3) pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan pertama dan ketiga sudah dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya oleh BPK. Pengertian kinerja merupakan kendala untuk pemeriksaan kedua. Jika digunakan kinerja yang ada dalam evaluasi kinerja proyek pembangunan, ketersediaan data menjadi kendala. Kendalanya bukan hanya bagi penyediaan, tetapi juga kemungkinannya untuk dapat disediakan. Kegiatan pemeliharaan gedung sekolah misalnya : output, outcome, benefit dan impact-nya tidak berbeda dengan sebelum ada kegiatan. Hal yang sama juga terjadi pada belanja operasi dan pemeliharaan lainnya. Pemeriksaan ini hanya dimungkinkan untuk proyek pembangunan (belanja modal) saja.

Dari uraian di atas, sistem penganggaran membutuhkan klasifikasi belanja menurut fungsi. Sedangkan perkataan fungsi berarti fungsi pemerintahan dan

pelaksanaannya disebut sebagai pelayanan publik. Pelayanan publik dapat dievaluasi dengan menggunakan capaian IKP untuk masing-masing kelompok fungsi pemerintahan dengan menggunakan pendekatan kinerja dalam penyusunan anggaran. Konsep anggaran terpadu (*unified budgeting*) yang merupakan penjumlahan belanja OP dan belanja modal diperlukan bagi pelaksanaan sistem penganggaran tersebut.

d. Pelayanan publik : konsep dan implementasinya

Secara konsep, **pelayanan** (publik) adalah **penyediaan barang publik bagi memenuhi kebutuhan masyarakat**. Peningkatan penyediaan barang publik berarti pula peningkatan kesejahteraan masyarakat, sebab baik barang publik maupun barang privat (swasta) sama-sama berada dalam fungsi utiliti seorang konsumen. Sedangkan yang diartikan dengan **barang publik adalah barang dan jasa yang tidak dapat disediakan melalui mekanisme pasar** sebagai akibat berbagai sifat-sifat yang terdapat pada barang publik itu sendiri antara lain : kepemilikan bersama, tidak bersaing untuk mendapatkannya, harga tidak dapat ditentukan dengan mudah, dan sebagainya.

Dalam kehidupan sehari-hari, tidak hanya barang publik yang menjadi beban pemerintah, tetapi juga barang privat membutuhkan layanan atau bantuan pemerintah. Beras yang dihasilkan oleh petani membutuhkan bantuan (subsidi) pemerintah. BBM (Bahan Bakar Minyak) dihasilkan oleh swasta (BUMN), tetapi juga membutuhkan subsidi pemerintah agar harganya terjangkau oleh masyarakat. Begitu juga dengan listrik dan sebagainya. Namun layanan (bantuan) yang diberikan tentu berbeda dengan barang publik yang sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintah seperti jalan, irigasi, sekolah, rumah sakit dan sebagainya.

Dari uraian di atas dan menggunakan kelompok fungsi seperti pada Tabel 3, ada tiga bentuk pelayanan yang dapat dilakukan oleh pemerintah yaitu : (1) yang bersifat langsung. Jenis pelayanan ini dilakukan untuk fungsi pertahanan, ketertiban dan keamanan, lingkungan hidup, fasilitas umum, kesehatan, budaya, pendidikan, dan perlindungan sosial, (2) kelompok fungsi pelayanan umum adalah memberikan pelayanan terhadap semua unit organisasi yang melaksanakan/memberikan pelayanan kepada publik. Kelompok fungsi pelayanan umum disamping melayani keperluan semua untuk kerja yang memberikan pelayanan kepada publik, juga memberikan pelayanan administrasi seperti pemberian KTP, akte kelahiran, dan sebagainya. Sedangkan (3) pelayanan yang bersifat tidak langsung seperti pada fungsi ekonomi. Pelayanan ini dapat berbentuk bantuan atau dapat pula berbentuk pengaturan, dan sebagainya.

5. Kesimpulan

- a. APBD disusun dengan pendekatan kinerja adalah merupakan awal reformasi penganggaran di Indonesia. Kemudian dilanjutkan dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang ingin dicapai baik untuk APBN maupun untuk APBD.
- b. Kegagalan pemerintah meningkatkan pertumbuhan ekonomi, pengurangan angka kemiskinan dan pengangguran tidaklah sepenuhnya dapat dibebankan pada kebijakan pada APBN (pemerintah). Kegagalan ini adalah juga merupakan dampak rendahnya pengertian daerah tentang fungsi APBD.
- c. Penggunaan pertumbuhan ekonomi sebagai asumsi adalah merupakan perubahan yang mendasar dalam sistem penganggaran yang saya sebut sebagai paradigma baru dalam sistem penganggaran.
- d. Pradigma baru penyusunan anggaran ini membutuhkan rincian belanja menurut fungsi dan organisasi. Pelaksanaan fungsi (pemerintahan) disebut sebagai pelayanan (publik) yang menjadi kewajiban pemerintah terhadap masyarakat sebagai imbalan dari hak dalam pengelolaan keuangan negara.
- e. Klasifikasi belanja menurut organisasi bertujuan untuk pelaksanaan anggaran berdasarkan alokasi dana yang tersedia.
- f. Evaluasi pelaksanaan pelayanan dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan mikro dan pendekatan menurut kelompok fungsi. Evaluasi mikro dapat dilakukan dengan menggunakan evaluasi proyek (kegiatan). Sedangkan evaluasi menurut fungsi pemerintahan dilakukan dengan penggunaan indikator sosial ekonomi yang disebut sebagai IPK.
- g. Capaian IPK adalah hasil pelayanan yang telah terjadi dan target IPK adalah rencana pelayanan yang diinginkan. Target IPK yang disebut juga hasil pelayanan yang diinginkan berguna untuk penentuan program, kegiatan dan anggaran. Dia adalah merupakan sistem penganggaran berdasarkan kinerja yang dekat pada PPBS. Capaian IPK dapat pula dijadikan sebagai dasar pemeriksaan kinerja oleh BPK.
- h. Uraian-uraian di atas memberikan cerminan derajat kebijakan reformasi penganggaran yang sudah bagus, namun implementasi kebijakan melalui

pedoman pelaksanaannya perlu diperbaiki. Konsep urusan dalam UU 32/2004 nampaknya tidak relevan dalam penyusunan anggaran. Mungkin urusan dikategorikan sebagai organisasi saja dari pada kewenangan.

- i. Akan sangat lebih baik bila rincian belanja APBN dan APBD menurut fungsi sama. Ketidaksamaan akan berakibat pada kesulitan pencapaian akuntabilitas anggaran terhadap masyarakat.

Daftar Bacaan

A. Makalah /tulisan /buku

1. Due, John F. (1968). **Government Finance: Economics of the Public Sector.** Richard. D. Irwin, Inc.
2. Masgave and P.B. Masgrave (1973). **Public Finance in Theory and Practice.** Mc. Graw-Hill. Kogakusha, Ltd. Tokyo.
3. Mulyana, B. S (). **Perencanaan Pembangunan Nasional: Proses Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional dengan fokus Repelita V.** UIP.
4. Zygment, Gostkowski (1976). **The Use of Socioeconomics Indicators in Development Planning.** The Unesco Press. Appendix. pp. 117-119.
5. Martinez, Jorge & Vazquez (1999). **The Assignment of Expenditure Responsibilities,** The Andrew Yung School of Studies, Georgia State University.
6. Jasminto, Bambang (2003). "Tidak Gampang Mengubah Pola Pikir". Majalah Keuangan Sektor Publik "**Anggaran**". Edisi 86, hal. 9-12.
7. Susanto, Roni Dwi (2001). "Pemantauan dan Evaluasi Kinerja: TIPS memilih Indikator Kinerja". **Perencanaan Pembangunan.** Edisi 03, Th IX, Juni. Hal. 48-53.
8. The Use of Scio-economic indicators in development Planning (1976). The Unesco Press
9. Rondinelli, D. cs. (2000). **Decentralization: What and Wy ?** IBRD/WB.
10. Syahrudin, Werry DT, dan Ediharsi (2000). **Kemajuan Pelaksanaan Otonomi Daerah: Kasus Sumatera Barat.** Makalah untuk "the Second In-depth Workshop on Fiscal Decentralization, dilaksanakan oleh LPEM-IRIS di Jakarta, 5-10 Juni.
11. Syahrudin, Werry DT. (2002). **Peranan DPRD untuk mencapai tujuan Desentralisasi dan Perspektif Daerah tentang Pelaksanaan Desentralisasi.** PSK-Unand.
12. Syahrudin (2000). **Desentralisasi Fiskal: Pelaksanaan dan Dampaknya terhadap Perekonomian Nasional.** Makalah dipresentasikan pada Diskusi Seminar Sehari Alumni KKD di Pekanbaru, Riau. 1 November.
13. ----- (2000). **Decentralization and Regional Growth: Blessing or Curse.** Paper presented at USAID Whorshop on the Economic Program. Bogor, 19-21 November.
14. ----- (2002). "Analisis Formula DAU 2002". **Jurnal Penelitian Andalas.** No. 39 th XIV, September.

15. ----- (2003) “Analisis Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah: Kasus Kabupaten Padang Pariaman”. **Majalah Perencanaan Pembangunan**. No. 31, April-Juni, hal. 49-57.
16. ----- (2004). **Perbaikan Formula DAU 2002**. Makalah dipresentasikan pada Seminar Formula DAU yang dilaksanakan oleh LPEM-FEUI di Jakarta, 3 September.
17. ----- (2005). **Struktur Belanja Pemerintah dan Daerah di Indonesia: Kajian Akademik**. PSK-Unand, Padang.
18. ----- (2006). **Desentralisasi Fiskal: Perlu Penyempurnaan Kebijakan dan Implementasi yang Konsisten**. PSK-Unand, Padang.
19. ----- (2007). **Institusi Fiskal di Indonesia**. PSK-Unand /Fak. Ekonomi, Padang.
20. Forum Dosen Akuntansi Sektor Publik (2006). **Runtuhnya Sistem Manajemen Keuangan Daerah**. BPFE, Yogyakarta.
21. Kusnanto, Bambang (2005). “Selamat Tinggal Kebijakan Fiskal”. **Kompas**, 8 Desember.
22. Prihadiyoko, Imam (2005). “Pemerintah Gagal Buktikan Relevansi Negara”. **Kompas**, 8 oktober.

B. UU, PP, dan Peraturan Menteri serta Dokumen Lainnya

1. UU 17/2003 tentang “Keuangan Negara”.
2. UU1/2004 tentang “Perbendaharaan Negara”.
3. UU 15/2004 tentang “Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara”.
4. UU 15/2006 tentang “Badan Pemeriksa Keuangan”.
5. UU 32/2004 tentang “Pemerintah Daerah”.
6. UU 33/2004 tentang “Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah”.
7. UU 25/2004 tentang “Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional”.
8. PP 58/2005 tentang “Pengelolaan Keuangan Daerah”.
9. PP 8/2006 tentang “Laporan Keuangan dan Kinerja Pemerintah Daerah”.
10. PP 105/2000 tentang “Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah”.
11. Kepmendagri 29/2002 tentang “Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD”.

12. Permendagri 13/2006 tentang “Pengelolaan Keuangan Daerah”.
13. PP 20/2004 tentang “Rencana Kerja Pemerintah”.
14. PP 21/2004 tentang “Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara /Lembaga”.
15. Kepmeneg PPN/Ketua Bappenas 195/KET/12/1996 tentang “Evaluasi Kinerja Proyek Pembangunan”.
16. Kepmeneg PPN/Ketua Bappenas 178/K/07/2000 tentang “Evaluasi Kinerja Proyek Pembangunan”.
17. Kepmenkes. 1457/MENKES/SK/X/2003 tentang “Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan di Kabupaten/Kota”.
18. SE. Dirjen Bangda No. 050/1119/I/Bangda/2000 tentang “Pedoman Umum Pelaksanaan Evaluasi Program–Program Strategis Pembangunan Daerah”.
19. APBN 2006.
20. RKP 2006.
21. APBD Kabupaten Agam 2002-2004
22. Inpres 7/1999 tentang “Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah”.
23. PP 25/2000 tentang “Kewenangan Pemerintah dan Provinsi sebagai Daerah Otonom”.

Lampiran 1: Sasaran Kinerja Pendidikan Dasar dan Menengah Tahun 2006

Jenjang Pendidikan	APS (%)			APK (%)	
	2003	P.2005	T.2006	2003	T.2006
1. Pendidikan Dasar :					
a. SD/Sederajat				...	114,81 (28,533) ^{a/}
b. Umur 7-12 th	≈ 100,00	...	99,41 (23,354)		
c. SLTP/Sederajat				...	86,69 (11,238) ^{b/}
d. Umur 13-15 th	81,00	83,20	85,68 (8,637)		
2. Pendidikan Menengah :					
e. SLTA/Sederajat				...	57,20 (7,279) ^{c/}
f. Umur 16-18 th	51,00	56,00	...		
3. Pendidikan Tinggi				...	15,56 (3,940)

Catatan : (...) = juta

a/ = termasuk paket A

b/ = termasuk paket B

c/ = termasuk paket C

Sumber : RKP 2006, hal II 26-2 – II 26-8.