

SPM

Standar Pelayanan Minimal

Sebagai Basis
Perbaikan Akuntabilitas Pemerintah Daerah

Decentralization Support Facility

Oleh :

Guritno Soerjodibroto

Regional Coordinator for West Kalimantan

2011

PRAKATA

Pelaksanaan satu Kebijakan yang ditentukan untuk diterapkan di daerah dalam tata penyelenggaraan pemerintahan daerah saat ini, tidaklah sesederhana dibandingkan pada masa – masa keberadaan UU 5 tahun 1974 saat itu. Era otonomi dan sekaligus keberadaan berbagai peraturan perundangan yang ada, seolah telah memberi koridor yang cukup rigid bagi satu daerah untuk melakukan inovasi atau manufer (baca: modifikasi) pendekatan pembangunan.

Terkait dengan pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam hal ini, SPM sebagai satu amanah peraturan perundangan untuk dilaksanakan di daerah, juga mengalami berbagai kendala mulai dari skeptisisme, misperception sampai persoalan kapasitas sumber daya manusia. Hal nyata yang terjadi dalam upaya penerapan SPM di daerah setidaknya berupa :

- Adanya pemahaman bahwa keberadaan SPM di daerah akan di ikuti dengan dukungan dana dari pusat
- Daerah merasakan bahwa pelaksanaan program-program yang ada saat ini saja sudah mengalami kekurangan dari segi pendanaan

Bagaimanapun juga, persepsi yang terbangun di daerah seperti diatas, menjadi kurang mendukung bagi terselenggaranya upaya penerapan SPM. Bagaimana memberikan keyakinan dan pengertian mendalam mengenai SPM menjadi sangat mendasar. Semua itu ditujukan untuk menghindari adanya kesalahan persepsi diatas agar penerapan SPM dapat secara efektifnya terselenggara.

Dilandasi atas kenyataan diatas, tulisan ini sedikit banyak akan mengurai isu-isu terkait dengan SPM sedemikian rupa sehingga diharapkan si pembaca mendapatkan pemahaman yang relatip benar tentang makna, urgensi dan konsekwensi dari keberadaan SPM di daerah.

Hormat Kami,

Pendahuluan

Keberadaan pemerintah Daerah dengan konsep otonominya pada dasarnya merupakan satu perwujudan untuk mengefisienkan pelayanan (satu) pemerintahan dalam konteks geografis dan demografis dalam luasan yang besar seperti negara Indonesia. Dengan memberikan sebagian kewenangan yang ada di pemerintah Pusat ke pemerintah Daerah atau sebagai yang disebut desentralisasi, harapannya adalah bahwa pelayanan pemerintah kepada warganya semakin didekatkan dan selanjutnya peningkatan kualitas dan akses pelayanan dapat ditingkatkan secara menerus seiring dengan intensipya interaksi antara warga dengan pemerintahnya.

Hubungan antara warga selaku konstituen dengan Kepala Pemerintahan (Daerah) yang telah dipilih oleh warganya dalam era demokrasi otonomi dan desentralisasi ini menjadi hubungan yang lebih langsung baik dalam pelayanan maupun kebijakan lainnya.

Terkait dengan pelayanan, pada hakekatnya ada pelayanan kepada masyarakat yang tidak boleh di beda-bedakan antara satu daerah dengan daerah lainnya. Dilain sisi, fungsi pelayanan pemerintah pusat hanya dapat di selenggarakan di daerah. Dari dua pertimbangan diatas, selanjutnya diperintahkan ke pada seluruh daerah untuk mewujudkan fungsi pelayanan yang menjadi tanggung jawab pemerintah (pusat-daerah).

Sesuai dengan kapasitas keuangan negara dan prioritas pembangunan yang ada, maka wujud pelayanan yang diwajibkan diatas merupakan pelayanan yang minimal yang (baru) dapat diberikan oleh pemerintah melalui pemerintahan di daerah (Propinsi, Kabupaten dan kota). Yang artinya bahwa, pelayanan yang diberikan bukanlah pelayanan yang diorietasikan untuk memberikan kepuasan kepada masyarakat, tetapi baru merupakan pelayanan dasar¹. Sementara bila ada daerah yang lebih mampu memberikan pelayanan yang dapat lebih memuaskan masyarakat, hal ini tergantung pada kreativitas dan inovasi dari masing masing pemerintah daerah dan selanjutnya bukan disebut (lagi) sebagai pelayanan minimal.

Untuk tujuan tidak membeda-bedakan ukuran pelayanan antara satu daerah dengan daerah lainnya, pihak Departemen Dalam Negeri berinisiatip untuk menyusun standar pelayanan yang harus diselenggarakan oleh daerah untuk melaksanakan pelayanan (minimal) diatas, sehingga selanjutnya dikenal adanya Standar Pelayanan Minimal yang dituangkan dalam Peraturan Menteri untuk setiap bidang pelayanan yang ada.

Persoalan yang ada saat ini adalah bagaimana agar kebijakan nasional terkait dengan Pelayanan Minimal diatas dapat dilaksanakan di daerah seperti yang direncanakan.

Pada awal tahun 2011 ini, telah disepakati bersama antara pihak Departemen Dalam negeri dengan DSF (program yang dibiayai bersama dari negara-negara donor) untuk mengkaji penerapan SPM di 5 (lima) Propinsi dan kabupaten/kota sebagai daerah percontohan.

Daerah daerah percontohan diatas adalah Propinsi Kalimantan Barat berikut kabupaten Sanggau dan kota Pontianak, Propinsi Banten berikut kabupaten Tangerang dan kota Tangerang, Propinsi NTB berikut kabupaten Lombok Timur dan kota Mataram, Propinsi Kepulauan Riau berikut kota Tanjungpinang dan kabupaten Bintan dan DI Jogyakarta berikut kabupaten Gunungkidul, Sleman, Bantul

PERMASALAHAN

Penerapan sebuah kebijakan (baru) pemerintah di daerah pada dasarnya akan menuntut setidaknya beberapa hal mendasar yakni :

- Sosialisasi kebijakan terkait yang meliputi konsep dan substansi teknis
- Internalisasi kebijakan terkait kedalam sistim dan kebijakan yang ada di daerah

¹ Bagian dari pelayanan publik tetapi yang mendasar dan mutlak untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam kehidupan sosial, ekonomi dan pemerintahan (PP 65 tahun 2005 Pasal 1 butir 8)

Meskipun kegiatan sosialisasi sudah dilaksanakan, akan tetapi apabila sasarannya hanya ‘terselenggaranya kegiatan sosialisasi’, maka persoalan penerapannya seringkali masih tertinggal dan tetap menjadi masalah. Dan fakta itulah yang terjadi selama ini.

Dari keseluruhan kondisi di daerah percontohan, secara umum permasalahan yang terjadi terkait dengan upaya penerapan SPM di daerah menyangkut hal hal sebagai berikut :

- Kegiatan sosialisasi yang dirasakan belum efektif
- Pemahaman yang belum sama diantara para pelaku di daerah
- Operasionalisasi koordinasi dalam pelaksanaan SPM
- Alokasi budget
- Konsistensi kebijakan pusat

TUJUAN

Tulisan ini tidak ditujukan untuk memberikan informasi mengenai pelaksanaan fasilitasi penerapan SPM di tiap daerah², akan tetapi secara umum bertujuan untuk menyampaikan gambaran kenyataan mengenai kendala atau peluang penerapan SPM di daerah.

² Untuk pelaporan pelaksanaan fasilitasi penerapan SPM di tiap Daerah percontohan, dapat dilihat pada Laporan tiap daerah percontohan yang telah disusun oleh DSF dan diserahkan ke pihak Departemen Dalam Negeri.

Mengapa SPM Diperlukan ?

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah yang pada hakekatnya harus merepresentasikan fungsi dan tanggung jawab pemerintah pusat di daerah, maka Pemerintah (Pusat) wajib melakukan pembinaan dan pengawasan yang dapat berupa pemberian pedoman, standar, arahan, bimbingan, supervisi kepada daerah. Hal ini lebih utama ditujukan agar terjadi kesamaan persepsi antara Pusat dan Daerah dalam merespon setiap kebijakan dan selanjutnya dapat memberikan kontribusi secara nyata terhadap tujuan (pemerintahan dan pembangunan) nasional.

Terkait dengan keberadaan UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, telah ditentukan disana bahwa untuk melaksanakan urusan pemerintahan terutama di daerah (Propinsi, Kabupaten dan kota) terdapat dua katagori urusan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Urusan tersebut adalah urusan pilihan, yakni pelaksanaan urusan pemerintahan yang tergantung pada kondisi daerah (potensi dan karakteristik). Bila tidak ada potensinya, maka urusan ini dimungkinkan untuk tidak dilaksanakan. Berbeda dengan urusan wajib yang tidak tergantung pada kondisi daerah. Apapun kondisi daerah, urusan wajib ini harus dilaksanakan sebagai perwujudan pelayanan pemerintah terhadap masyarakatnya, termasuk disini SPM.

Dengan ditetapkannya SPM sebagai urusan wajib, pada hakekatnya berbagai layanan dasar yang telah ditetapkan sudah harus disediakan dukungan pembiayaan serta tata cara pelaksanaannya oleh tiap kementerian terkait sebagai representasi dari pemerintah Pusat.

Sementara itu, dalam peraturan lainnya yakni Peraturan Pemerintah no 6 tahun 2008³ khususnya pada Pasal 19 yang menyatakan bahwa evaluasi penyelenggaraan pemerintah daerah meliputi (salah satunya) pada butir c adalah : capaian SPM.

Keberadaan Peraturan Pemerintah diatas memberikan konotasi bahwa SPM yang telah ditetapkan sebagai pelayanan wajib pemerintah daerah sudah harus dilaksanakan setelah dikeluarkannya PP no 6 tahun 2008 diatas.

Untuk itu, pemerintah Daerah telah dilengkapi oleh keberadaan Peraturan Menteri Dalam Negeri no 79 tahun 2007⁴, dimana dalam Pasal 7 dinyatakan bahwa : Pemerintah Daerah menyusun rencana pencapaian SPM yang dituangkan dalam RPJMD dan dijabarkan dalam target tahunan pencapaian SPM.

Dalam penyusunan rencana dan pelaksanaan SPM diatas, pemerintah Propinsi yang telah menerima pendelegasian tugas dari Kementerian terkait berkoordinasi dengan Kementerian Dalam Negeri, bertanggung jawab untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan teknis atas penerapan dan pencapaian SPM diatas⁵.

Berbagai peraturan tentang SPM diatas juga dikuatkan dengan keberadaan pasal 19 dalam Peraturan Pemerintah nomor 65⁶ yang memberi peluang adanya *dis-incentive* bagi pemerintah daerah yang berupa sanksi bagi pemerintah daerah yang tidak berhasil mencapai SPM dalam batas waktu yang ditentukan.

Atas dasar berbagai ketentuan diatas, dapat disimpulkan bahwa :

- Paham atau belum paham, pemerintah Propinsi bekuajiban membina, memonitor dan melaporkan pelaksanaan SPM ke Pemerintah
- Terkait atau tidak dengan visi, SPM adalah pondasi dari penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan (kesejahteraan, pelayanan umum, daya saing daerah)
- Mau tidak mau, SPM memang harus dilaksanakan oleh setiap pemerintah daerah.

³ Tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

⁴ Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Pencapaian Standar Pelayanan Minimal.

⁵ Pasal 18 Peraturan Meneteri Dalam Negeri nomor 79 tahun 2007

⁶ Tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal

Wujud Pelayanan SPM

Menjadi tidak mudah manakala membandingkan antara wujud pelayanan (publik) yang selama ini dikenal secara umum bila disandingkan dengan pelayanan (minimal) yang dimaksud dalam berbagai peraturan terkait dengan SPM.

Ketidak pahaman tentang batasan dan wujud pelayanan diatas, jelas memberi implikasi yang tidak diharapkan dalam proses pengenalan dan penerapan SPM selanjutnya. Untuk itu, menjadi sangat urgen untuk memberikan kejelasan mengenai hal ini baik kepada masyarakat maupun kepada para aparat pelaksana di daerah.

Dalam pengertian umum yang selama ini ada, konotasi pelayanan (publik) adalah fungsi pelayanan pemerintah yang dapat secara langsung dirasakan oleh masyarakat sebagai pengguna dan atau pelanggan. Dengan demikian masyarakat dapat secara langsung menilai apakah layanan yang diberikan baik atau tidak. Dalam hal ini, pemerintah daerah mempunyai ruang untuk berinovasi untuk lebih meningkatkan kualitas pelayanan yang harus diberikan. Ilustrasi gambar dibawah adalah contoh contoh wujud pelayanan (publik) yang dikenal oleh masyarakat banyak saat ini.

Gambar : Contoh Pelayanan Publik



Menjadi berbeda dengan pelayanan (minimal) yang dimaksud dalam pengertian SPM yang ada. Pelayanan Minimal yang harus diberikan pemerintah telah ditetapkan standar nya dan bahkan indikator-indikatornya. Dengan demikian, ruang untuk berinovasi dalam penyelenggaraan pelayanan minimal relatif sudah tidak ada (tidak diperlukan).

Disamping itu, pelayanan (minimal) disini hampir semuanya tidak dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat sebagai pengguna atau pelanggan atau target group, kecuali beberapa bidang pelayanan misalnya Kesehatan, Pelayanan Terpadu bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan atau Sosial. Sehingga , dalam penyelenggaraan pelayanan ini tidak dikenal adanya ukuran kepuasan masyarakat. Ukuran-ukuran yang ada lebih ditujukan untuk efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pelayanan tersebut secara internal. Untuk lebih memperjelas wujud dari pelayanan minimal ini dapat dilihat pada ilustrasi (lihat Box) dibawah :

Di bidang Kesehatan :

Beberapa fungsi pelayanan (dasar) yang ada pelaksanaannya berhubungan langsung dengan masyarakat selaku beneficiaries atau pelanggan. Misalnya 'Kunjungan kehamilan oleh Dokter sejumlah 4 kali'. Pada posisi ini, unsur ketidakpuasan dapat timbul. Sehingga pelayanan minimal disini relatif identik dengan pelayanan publik yang sudah dikenal secara umum.

Jumlah 4 (empat) kali adalah jumlah minimal yang harus diberikan oleh pemerintah untuk setiap ibu hamil yang terdaftar dengan treatment standar yang harus diberikan di setiap kunjungan. Apabila si pelanggan (ibu hamil) tersebut menginginkan pelayanan yang lebih *sophisticated*, maka hal tersebut sudah bukan menjadi kewajiban pemerintah untuk memberikan pelayanan tersebut.

Di bidang Pendidikan :

Pelayanan berasosiasi dengan kualitas. Kualitas berasosiasi dengan mutu (pendidikan)

Ciri-ciri pendidikan yang baik misalnya : kelulusan siswa diatas 95%, dll.

Dalam kaitan dengan pelayanan minimal, SPM tidak akan dapat secara langsung menjamin kualitas atau mutu (kelulusan siswa) sekolah.

Pelayanan Minimal yang harus diberikan lebih pada menyiapkan prasarana, sarana, kualifikasi guru termasuk kurikulum , yang selanjutnya menjadi bagian dari indikator pelayanan. Indikator-indikator pelayanan ini selanjutnya secara rinci terlihat pd Lampiran

Yang dapat dicapai oleh Pelayanan Minimal adalah : Kalau semua indikator (kriteria) tadi dipenuhi dengan baik, maka pendidikan dasar sudah dapat (diasumsikan) dijalankan dengan baik .

Capaian diatas belum menyangkut mutu atau kualitas kelulusan secara langsung tetapi sudah memenuhi persyaratan untuk dapat menjalankan pendidikan dasar yang baik (kualitas standar) ... Apabila selanjutnya ada keinginan *menjadi sekolah favorit, terbaik atau sejenisnya* (untuk ini, sudah bukan kuajiban dari pihak pemerintah. Tugas pemerintah menyiapkan pondasinya saja yakni hanya yg memenuhi atau mencapai standar meski minimal.

Standar-standar minimal inilah yang ditetapkan sebagai ukuran yang wajib dicapai melalui pelayanan pemerintah (daerah) yang selanjutnya disebut sebagai Standar Pelayanan Minimal (SPM)

Dari ilustrasi diatas terlihat bedanya antara (standar) Pelayanan Minimal dengan Pelayanan Publik secara umum, meskipun keduanya dilakukan oleh pemerintah daerah. Pelayanan minimal yang dapat diberikan oleh pemerintah (daerah) pada hakekatnya adalah basis atau dapat dijadikan sebagai prasyarat bagi terselenggaranya pelayanan publik yang lebih baik. Akan tetapi tidak berlaku sebaliknya, bahwa untuk membuat pelayanan publik lebih baik tidak harus menunggu terselenggaranya pelayanan minimal sesuai standar yang ada.

Sebagai petanggung jawab publik (akuntabilitas pemerintah), pemerintah harus memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagai hak dasar. Dengan mempertimbangkan keragaman kapasitas baik keuangan maupun sumber daya manusia di seluruh pemerintah daerah, maka pelayanan yang dapat diberikan dalam hal ini adalah pelayanan yang minimal. Dan untuk penyelenggaraanya telah pula ditetapkan standar-standar cakupan dan indikator capaian yang sama untuk seluruh daerah. Ukuran terselenggaranya pelayanan minimal bidang Lingkungan Hidup misalnya dapat dinilai baik atau tidak di suatu Propinsi tertentu akan di ukur dengan instrumen atau tolok ukur yang telah ditentukan yakni yang telah ditetapkan melalui Peraturan Menteri Lingkungan Hidup terkait dengan Petunjuk Teknis SPM. Demikian juga dengan Propinsi lainnya dan bidang-bidang SPM lainnya ⁷

Sehingga lebih lanjut kondisi diatas dapat diilustrasikan bahwa penyelenggaraan Pelayanan Minimal sesuai Standar yg ditentukan adalah basis untuk penyelenggaraan Pelayanan Publik yang baik.

Beberapa ilustrasi untuk lebih memperjelas gambaran mengenai Pelayanan Minimal diatas dapat diuraikan sebagai berikut :

⁷ Petunjuk Teknis SPM yang sudah disahkan dalam bentuk Peraturan Menteri, saat ini sudah meliputi 14 bidang , yakni Kominfo, Sosial, Layanan Terpadu bagi perempuan dan anak korban kekerasan, Ketahanan Pangan, Kesehatan, Pendidikan, Keluarga Berencana dan KS, Pekerjaan Umum, Perhubungan, Perumahan, Lingkungan Hidup, Ketenaga kerjaan, Dalam Negeri, Kesenian

Memperdetail contoh yang telah disampaikan di atas (lihat box) bidang Pendidikan Dasar, dibawah adalah daftar cakupan Pelayanan Minimal yang wajib dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan (Dasar). Bahwa untuk mengadakan bangunan sekolah Dasar yang layak (sesuai standar yg ditetapkan), maka jarak fisik bangunan SD tidak boleh melebihi jarak 3 Km (jalan kaki) dari lingkungan perumahan permanen⁸. Dan seterusnya sesuai yang tertera dalam box di bawah . Standar-standar untuk setiap cakupan Layanan disini telah ditentukan dalam Petunjuk Teknis SPM Pendidikan Dasar.

Tabel : Cakupan Layanan SPM Pendidikan Dasar

Cakupan Layanan Pendidikan Dasar	
SP M 01 – Distribusi sekolah	
SP M 02 – Rom bel dan RK	
SP M 03 – Lab IPA SMP/MTs	
SP M 04 – Ruang Guru dan Kepala	
SP M 05 – Kecukupan Guru SD/MI	
SP M 06 – Kecukupan Guru SMP/MTs	
SP M 07 – Kualifikasi Guru SD/MI	
SP M 08 – Kualifikasi Guru SMP/MTs	
SP M 09 – Kualifikasi Guru Mapel	
SP M 10 – Kualifikasi Kepala SD/MI	
SP M 11 – Kualifikasi Kepala SMP/MTs	
SP M 12 – Kualifikasi Pengawas	
SP M 13 – Pengembangan Kurikulum	
SP M 14 – Kunjungan Pengawas	
	SPM 15 – Buku Teks SD/MI
	SPM 16 – Buku Teks SMP/MTs
	SPM 17 – Peraga IPA
	SPM 18 – Buku Pengayaan
	SPM 19 – Jam kerja guru
	SPM 20 – Jam operasional sekolah/madrasah
	SPM 21 – KTSP
	SPM 22 – Guru menyusun RPP
	SPM 23 – Penilaian
	SPM 24 – Supervisi Kepala kepada Guru
	SPM 25 – Laporan evaluasi
	SPM 26 – Laporan ujian
	SPM 27 – MBS

Selanjutnya, satu pemerintah daerah dikatakan telah melaksanakan SPM Pendidikan Dasar bila berbagai layanan diatas (SPM 01 s/d SPM 27) telah dilaksanakan sesuai ketentuan standar yang telah ditetapkan. Dalam kasus jangkauan layanan sekolah seperti contoh diatas, maka di daerah terkait sudah tidak ada lagi lokasi sekolah (SD) yang berjarak lebih dari 3 Km (jalan kaki) dari lingkungan perumahan permanen. Bila masih ada, maka target Pelayanan Minimal khusus untuk layanan tersebut belum tercapai. Demikian seterusnya untuk berbagai jenis layanan yang ada.

Hal yang sama juga berlaku untuk berbagai jenis / bidang SPM lainnya. Setiap bidang SPM akan mempunyai ragam pelayanan (minimal) yang harus dilaksanakan dan sekaligus berikut ukuran atau indikator untuk mengukur capaiannya⁹.

⁸ Secara rinci, standar atau ukuran layanan yang ditetapkan untuk setiap jenis layanan/cakupan dapat dilihat di Permendiknas RI nomor 15 tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota

⁹ Untuk masing masing bidang SPM, penetapan jenis layanan dasar, indikator serta petunjuk teknis lainnya dapat dilihat di masing masing Peraturan Menteri terkait (lihat daftar Peraturan Menteri terkait SPM di Lampiran).

Petunjuk Teknis SPM

Penyiapan untuk penerapan SPM di daerah dari sisi regulasi kebijakan, pada hakekatnya telah tersedia lengkap mulai dari latar belakang diperlukannya SPM, pengaturan organisasi, pengawasan hingga sanksi. Dan bahkan telah pula tersedia petunjuk teknis sampai dengan petunjuk untuk penyusunan pembiayaan SPM.

Berbagai regulasi terkait kebijakan diatas sudah pada tempatnya untuk tidak perlu lagi untuk dibahas, tetapi dari sisi teknis hal ini dirasakan perlu untuk lebih memahami dan selanjutnya membangun persepsi yang sama diantara berbagai pihak. Untuk itu, dibawah ini akan dibahas mengenai Petunjuk Teknis SPM yang disusun oleh masing masing Kementerian terkait dan berikut Petunjuk Pembiayaannya.

Struktur Petunjuk Teknis :

Secara umum Petunjuk Teknis tiap bidang SPM disusun dalam struktur yang relatif sama, setidaknya mengandung :

- Pengertian SPM
- Jenis Pelayanan Dasar, cakupan dan indikatornya
- Target yang ditetapkan
- Pembiayaan
- Pembagian tugas dan kuajiban antara pemerintah Pusat dan Daerah

Pengertian SPM

Pelayanan yang dimaksud dalam SPM adalah jenis pelayanan dasar yang pada hakekatnya merupakan hak bagi setiap warga untuk memperoleh dan dengan demikian menjadi kuajiban pemerintah untuk mengadakanya.

Dari sisi manajemen pemerintahan, bidang bidang pelayanan dasar yang termasuk dalam SPM ini termasuk dalam penyelenggaraan urusan wajib (bukan pilihan) yang dengan demikian pembiayaannya menjadi prioritas .

Terkait dengan pengadaan pelayanan dasar diatas, untuk menjamin akses dan mutu pelayanannya, disusunlah Standar pelayanannya (SPM).

Dari keseluruhan dapat selanjutnya dikatakan bahwa :

- Karena pelayanan minimal ini menjadi bagian dari penyelenggaraan urusan wajib, maka mau tidak mau harus diselenggarakan tanpa melihat pada potensi maupun pertumbuhan daerah.
- Penyelenggaraan pelayanan dasar ini harus mengikuti ketentuan teknis yang ditentukan dalam Standar Pelayanan Minimal yang ditetapkan.

Melalui pelayanan dasar ini diharapkan masyarakat setidaknya menjadi :

- Sehat secara jasmani (fisik) melalui pelayanan bidang kesehatan
- Sehat akal dan rohani melalui pelayanan bidang pendidikan dasar dan kesenian
- Sehat lingkungan melalui pelayanan bidang lingkungan hidup
- Sehat tempat tinggal melalui pelayanan bidang perumahan rakyat
- Terlindungi dari ke papa an (rawan sosial) melalui pelayanan bidang sosial
- Terlindungi dari kekerasan melalui pelayanan bagi perempuan dan anak korban kekerasan
- Terlindungi dari rawan pangan melalui pelayanan bidang ketahanan pangan

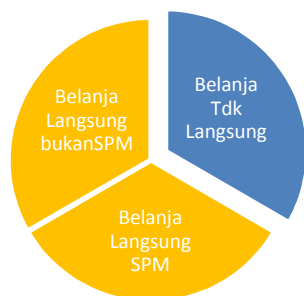
Dari keadaan diatas, terlihatlah bahwa penerapan SPM menjadi sangat urgen dan mendasar karena pada hakekatnya dengan melaksanakan SPM maka basis untuk kesejahteraan masyarakat dapat terbangun setidaknya bila semua sasaran diatas terwujud.

Jenis-Jenis Pelayanan Dasar

Di setiap unit kerja di daerah (SKPD, DINAS atau Kantor) dalam menjalankan fungsi dan tugas-tugasnya sudah diberikan koridor berupa TUPOKSI (tugas Pokok dan Fungsi) yang menggambarkan cakupan kegiatan yang harus dijalankan dengan pendanaan yang tertuang dalam APBD. Dari

cakupan kegiatan masing-masing Unit Kerja, tidak semua menjadi kegiatan pelayanan yang termasuk dalam SPM. Hanya beberapa kegiatan pokok saja yang merupakan pelayanan dasar yang wajib diberikan sesuai fungsi dan tugas pokoknya. Secara ilustratif, terlihat bahwa kebutuhan pendanaan untuk SPM hanya merupakan sebagian dari alokasi Belanja langsung. Kegiatan SPM bukan merupakan kegiatan yang terpisah dari TUPOKSI Unit Kerja tetapi merupakan bagian dari program dan kegiatan dari satu unit kerja yang akan dibiayai melalui APBD.

Gambar : Posisi SPM menjadi bagian dari Belanja Langsung tiap SKPD.



Tiap jenis pelayanan dasar di tiap bidang SPM dengan demikian pada dasarnya dapat menjadi satu atau menjadi bagian dari program atau kegiatan Unit Kerja (SKPD) di daerah. Menggunakan contoh di unit kerja BPLHD – Lingkungan Hidup, terlihat bahwa dari sejumlah program – kegiatan yang direncanakan untuk tahun 2012, sebagian kecilnya adalah program-kegiatan untuk melaksanakan SPM.

Tabel : Contoh Program Badan Lingkungan Hidup (kota Pontianak) tahun 2012

No	Program	Kegiatan
1	FUNGSI/URUSAN SEKRETARIAT	
	Pelayanan Administrasi Perkantoran	1. Penyediaan Jasa Surat Menyurat 2. Penyediaan Jasa Kebersihan Kantor 3. dst.....
2	FUNGSI/URUSAN PENGAWASAN DAN PENTAATAN HUKUM	
2.1	Program peningkatan Pengendalian Polusi	1. Pengujian Emisi Kendaraan Bermotor (ILH02) 2. Pengendalian Limbah kegiatan Usaha 3. Penanganan Pengaduan yang Berkaitan dengan Lingkungan hidup (ILH04) 4. Pengawasan Limbah Kegiatan Usaha (ILH04)
2.2	Program Peningkatan Kualitas dan Akses Informasi Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup	1. Peningkatan Kapasitas Adiwiyata 2. Penyuluhan Pengelolaan Lingkungan Hidup
2.3	Program Perlindungan dan Konservasi Sumber Daya alam	1. Pembuatan Laporan Dokumen Status Lingkungan Hidup Daerah (SLHD)
2.4	Program Rehabilitasi dan Pemulihan Cadangan Sumber Daya Alam	1. Pemantauan Kualitas Air Kota Pontianak (ILH01) 2. Pemantauan Kualitas Udara Kota Pontianak (ILH02) 3. Pengadaan Srana dan Prasarana Penunjang Kualitas Lingkungan Kota Pontianak (DAK) 4. Akreditasi laboratorium Badan Lingkungan Hidup Kota Pontianak

Catatan : ILH 01, ILH 02, ILH 04 adalah kegiatan-kegiatan yang ditujukan untuk merespon SPM bidang LH kota.

Dari daftar program BLHD kota Pontianak 2012 keseluruhan terlihat beberapa kegiatan yang akan berkontribusi pada pencapaian pelayanan (dasar) LH melalui beberapa indikator SPM. Kegiatan – kegiatan tersebut adalah :

- Pengujian emisi kendaraan

- Penanganan pengaduan yg berkaitan dgn lingkungan hidup
- Limbah Kegiatan Usaha
- Pemantauan kualitas air kota Pontianak
- Pemantauan kualitas udara kota Pontianak

Seperti dikatakan diatas, kegiatan kegiatan tersebut akan berkontribusi dalam penyelenggaraan pelayanan dasar yang telah ditetapkan dalam Petunjuk Teknis SPM bidang Lingkungan Hidup. Konotasi berkontribusi dalam hal ini adalah bahwa keseluruhan kegiatan yang selanjutnya mendapat alokasi anggaran untuk melaksanakan Kegiatan-Kegiatan diatas tidak semata-mata untuk tujuan tujuan pelayanan SPM, akan tetapi hasilnya dapat dimanfaatkan untuk keperluan pelaporan SPM.

Hal yang dapat disampaikan dari informasi diatas adalah, bahwa penerapan SPM (di bidang LH) pada dasarnya sudah terselenggara tanpa diperintahkan melalui berbagai peraturan terkait dengan SPM. Persoalannya adalah lebih kepada isu pelaporan dan format penyusunan pembiayaan serta kesinambungan kegiatan tersebut diatas sebagai konsekwensi dari keberadaan Petunjuk Teknis (SPM) untuk semua bidang.

Namun demikian, kondisi diatas masih belum sepenuhnya merepresentasikan program penerapan SPM. Hal ini disebabkan karena mekanisme dan substansi penyusunan kegiatan dan sub kegiatannya belum sepenuhnya mengikuti Petunjuk Teknis yang ada. Kondisi ini akan berimplikasi pada besaran biaya yang dibutuhkan .

Tabel : Perbedaan *significant* antara Program/Kegiatan SPM yg disusun dengan atau tanpa Petunjuk Teknis

No	Tanpa Petunjuk Teknis	Dengan Petunjuk Teknis
1	Judul kegiatan dapat beragam	Judul kegiatan sudah 'fix'
2	Biaya tidak terfokus. Mempunyai sasaran output sendiri	Biaya hanya untuk melaksanakan pelayanan dasar SPM
3	Biaya cenderung lebih besar	Komponen biaya terbatas

Keterangan :

- Yang dimaksud dengan Judul Kegiatan pada tabel diatas dapat beragam. Hal ini dapat terjadi karena perumusan judul disini bersifat subyektiv. Berbeda bila menggunakan Petunjuk Teknis, setiap jenis pelayanan (dasar) yang ada sudah ditentukan jenis-jenis kegiatan yang harus dilakukan untuk melaksanakan pelayanan tersebut.
- Biaya menjadi tidak terfokus karena output dan atau sarasanya tidak persis sama dengan output yang diharapkan melalui kegiatan SPM.

Untuk pelaksanaan SPM, keseluruhan bidang SPM sudah ditetapkan jenis pelayanan dasar nya, dan berikutnya telah juga ditentukan indikator pencapaian serta target yang harus dicapai mengikuti target nasional seperti tertuang dalam Tabel dibawah :

Dengan adanya Petunjuk Teknis yang telah menetapkan Langkah Kegiatan pelaksanaan tiap jenis Pelayanan dasar, serta keberadaan Target (Nasional) membawa beberapa konsekwensi bagi Daerah sebagai berikut :

1. Dengan adanya target yang ditetapkan di setiap Petunjuk Teknis untuk setiap bidang SPM, maka setiap Daerah perlu mendesain strategi untuk pencapaiannya. Yang artinya, bila target tersebut sudah tercapai, maka pada tahun tahun berikutnya kinerjanya diharapkan minimal tetap sama dengan yang sudah dicapai. Untuk yang belum tercapai, program-kegiatan SPM tersebut harus terus ada sampai tercapai targetnya (menjadi program-kegiatan yang multi years).

Tabel : Jumlah Layanan ,Indikator dan Target tiap bidang SPM

NO	SPM	JENIS PELAYANAN	JUMLAH INDIKATOR	TARGET PENCAPAIAN
1	Perumahan	2	3	2025
2	Pemdagri	3	6	2011
3	Sosial	4	14	2015
4	Kesehatan	4	18	2015
5	PP & PA	5	8	2014
6	Lingkungan Hidup	4	4	2013
7	KB & KS	3	9	2014
8	Ketenaga Kerjaan	5	8	2016
9	Pendidikan	2	27	2014
10	PU & PR	8	23	2014
11	Ketahanan Pangan	4	7	2015
12	Kesenian	2	7	2014
13	Kominfo	1	2	2014

- Sehubungan dengan ketentuan peraturan yang ada bahwa capaian SPM harus dilaporkan ke Kementerian Dalam Negeri melalui Gubernur, memberi konsekwensi diperlukannya format pelaporan (khusus) SPM yang menggambarkan status atau posisi yg sdh dicapai (capaian tahun lalu), target tahun berjalan, jenis kegiatan, volume kegiatan dan target keseluruhan. Yang tentunya menjadi sedikit berbeda dengan pelaporan pelaksanaan program dan kegiatan lainnya.
- Untuk mempermudah pemantauan, dalam dokumen usulan program/kegiatan setiap tahun, perlu dipertimbangkan adanya sistematika yang dapat mendukung kebutuhan tersebut diatas (apakah pelaporan SPM terpisah dengan pelaporan pelaksanaan anggaran keseluruhan atau tidak terpisah, pilihan ini akan memberi konsekwensi yang berbeda).

Target SPM

Sebagai bagian dari satu kebijakan nasional, SPM diharapkan dapat diwujudkan secara nyata di daerah daerah, sehingga dengan demikian pemerintah pada saatnya akan dapat menginformasikan ke berbagai pihak termasuk kenegara lain mengenai status kesehatan masyarakat indonesia, status pendidikan dan status lainya terkait dengan bidang-bidang SPM yang ada.

Bagaimanapun juga, hal ini penting karena Indonesia merupakan bagian dari negara-negara di dunia yang berarti juga akan menjadi obyek bagi penilaian negara lain.

Untuk itu, melalui SPM Indonesia membuat target bahwa untuk kesehatan pada tahun 2015 nanti tidak akan ada lagi ibu-ibu hamil diseluruh Indonesia yang tidak mendapat pelayanan kunjungan dokter minimal 4 x kunjungan dengan berbagai treatmennya.

Demikian juga dengan berbagai layanan dasar lainya, seperti SPM bidang Perumahan Rakyat yang mempunyai target 2025, yang berarti bahwa pada tahun 2025 denga pertumbuhan penduduk dan ekonomi yang terjadi, setiap keluarga tidak ada lagi yang menghuni tempat tinggal (rumah) yang tidak layak huni.

Diatas adalah beberapa makna dari keberadaan target SPM yang telah ditetapkan oleh pemerintah Pusat untuk di tindak lanjuti oleh setiap pemerintah daerah propinsi, kabupaten dan kota.

Detil target tiap SPM dapat dilihat pada Tabel (halaman 10) dimuka.

Keberadaan target ini bagi setiap bidang SPM di daerah memberi konsekwensi berupa :

- Unit kerja yang ditetapkan untuk bertanggung jawab melaksanakan SPM tertentu, secara teknis menjadi wajib untuk menyusun strategi pencapaian target nasional disesuaikan dengan kondisi yang dihadapi di daerah masing masing
- Secara teknis, setiap unit kerja terkait menjadi sangat urgen untuk mempunyai informasi / data awal sebagai benchmark tentang capaian setiap layanan SPM di bidangnya masing-masing.

Untuk merespon konsekwensi diatas, dibawah ini akan diuraikan mengenai bagaimana setiap unit kerja harus melakukan analisis serta menyusun target yang rasional dalam upaya pencapaian target nasional yang ada. Beberapa hal mendasar yang diperlukan untuk ini adalah memahami terlebih dahulu dua hal :

- Indikator Layanan SPM
- Karakteristik Indikator

Indikator Layanan SPM

Setiap jenis pelayanan dasar yang ditetapkan dalam satu bidang SPM dalam penerapannya harus dapat diukur capaiannya. Untuk itu telah ditetapkan indikator yang akan menjadi instrumen yang dapat menunjukkan progress dari penerapan satu bidang SPM.

Petunjuk Teknis tiap bidang SPM telah menetapkan rumusan indikator yang diberlakukan untuk setiap jenis pelayanan dasar yang ada. Akan tetapi untuk lebih mengenal mengenai indikator ini, selanjutnya dapat diuraikan sebagai berikut :

Secara normativ, pengertian indikator adalah sebuah petanda bagi sesuatu. Untuk menilai apakah arah yang dipilih sudah benar, diperlukan petanda yang dapat berupa tanda-tanda alam, ukuran tertentu atau alat ukur berupa statistik yang dapat menunjukan perbandingan , kecenderungan atau perkembangan . Definisi lain adalah variabel yang dapat digunakan untuk mengevaluasi keadaan atau status . Pengertian ini juga berlaku pada indikator pelayanan SPM. Wujud dari indikator layanan SPM secara umum diformulakan dalam bentuk pembilang dan penyebut ($\frac{\text{pembilang}}{\text{penyebut}}$).

Pembilang sebagai representasi dari ‘target yang mampu/sudah dilayani’, dan penyebut secara umum merupakan representasi dari ‘ target keseluruhan yang ada saat itu’.

Dengan adanya informasi mengenai status indikator layanan SPM ini, dapat diketahui seberapa prosen jumlah target group pelayanan dasar SPM yang telah menerima pelayanan. Dan ini sekaligus menunjukkan status atau posisi pelayanan dasar SPM saat yang bersangkutan (tahun t). Dibawah dapat dilihat contoh indikator dan rumusan formulanya

Tabel : Contoh Indikator Pelayanan SPM Pendidikan Dasar

no	Jenis layanan	Indikator pencapaian	Tingkat Capaian
1	Sarana Prasarana	Tersedia satuan pendidikan dalam jarak yg terjangkau dan berjalan kaki maksimal 3 km utk SSD/MI dan 6 km utk SSMP/MTs dr kelompok permukiman permanen di daerah terpencil	$\text{Ip-1.1} \frac{\text{jumlah kelompok permukiman permanen yg sdh dilayani SD MI dm jarak kurang 3 Km}}{\text{jumlah kelompok permukiman permanen}}$ $\text{Ip-1.2} \frac{\text{jumlah kelompok permukiman permanen yg sdh dilayani SMP MTs dm jarak kurang 6 Km}}{\text{jumlah kelompok permukiman permanen}}$
2	Sarana dan prasarana	Ip-2 Jumlah peserta didik dalam setiap rombel utk SD/MI tdk melebihi 32 org, dan utk SMP/MTs tdk melebihi 36 org. Utk setiap rombel tersedia 1(satu) ruang kelas yg dilengkapi dengan meja dan kursi yg cukup utk peserta	$\text{Ip-2.1} \frac{\text{jumlah SD-MI yg semua rombel nya tdk melebihi 32 org}}{\text{jumlah SD-MI di wilayah kab.}}$ $\text{Ip-2.2} \frac{\text{jumlah SD-MI yg memenuhi kebutuhan ruang kelas, meja kursi dan papan tulis utk tiap rombel}}{\text{jumlah SD-MI di wilayah kab.}}$ $\text{Ip-2.3} \frac{\text{jumlah SMP,MTs yg semua rombelnya tdk melebihi 36 orang}}{\text{jumlah SMP,MTs di wilayah kab.}}$ $\text{Ip-2.4} \frac{\text{jumlah SMP,MTs yg memenuhi kebutuhan ruang kelas, meja kursi dan papan tulis utk tiap rombel}}{\text{jumlah SMP,MTs di wilayah kab.}}$

Dengan mengisi data (dasar) untuk pembilang dan penyebut setiap layanan dasar tersebut diatas, selanjutnya dapat diketahui prosentase (dikalikan 100) capaian satu layanan.

Gap antara status capaian yang ada diatas dengan target (nasional) yang ada, merupakan volume atau beban kerja yang harus dikerjakan oleh pemerintah daerah dalam kurun waktu sesuai batas waktu yang telah ditetapkan dalam target (nasional) yang ada.

Karakteristik indikator SPM

Sangat perlu untuk memahami karakteristik indikator SPM terkait dengan upaya pencapaian target nasional disesuaikan dengan kondisi yang dihadapi di daerah. Mengenali karakteristik dalam hal ini berupa identifikasi faktor – faktor yang ikut berpengaruh terhadap pertumbuhan yang terjadi baik untuk substansi terkait dengan pembilang maupun penyebut.

Dengan mempergunakan contoh pada layanan SPM Kesehatan khususnya untuk indikator 1 yakni

Contoh;

- Rasio Cakupan Ibu Hamil K4, yaitu;
$$\frac{\text{Ibu hamil yang dilayani dalam 4 kali kunjungan periodik kehamilan}}{\text{Jumlah ibu hamil yang ada di daerah tersebut}}$$

Dalam hal ini pengenalan karakteristik demografi dan geografi mengenai ibu yang hamil dan potensial hamil akan menjadi pertimbangan bagi perkiraan jumlah ibu hamil untuk tahun kedepan. Tentu pilihan metodologi sangat tergantung pada ketersediaan data di daerah, tetapi essensinya adalah bahwa untuk menetapkan target layanan, jumlah (perkiraan) keseluruhan target group perlu diketahui terlebih dahulu.

- Pelayanan pencegahan pencemaran air (LH) =
Ratio jumlah usaha dan atau kegiatan yg mentaati persyaratan administrasi dan teknis pencegahan pencemaran air dengan jumlah usaha atau kegiatan yang ada di daerah itu.

Dalam kasus ini (SPM bidang Lingkungan) untuk jenis layanan ini relatif sama yakni perlu mengenali karakteristik pertumbuhan kegiatan usaha (yang potensial mencemari air) di daerah tersebut, disamping juga faktor efektivitas kebijakan bagi pengusaha utk melakukan pencegahan pencemaran air.

Menjadi sedikit berbeda dengan SPM bidang Pendidikan (Dasar), dengan mengambil salah satu indikator , yaitu :

Jenis Layanan Pendidik dan Tenaga Pendidikan dengan indikator berupa :

- Disetiap SD/MI tersedia 2 org guru yg memenuhi kualifikasi akademik S1 atau D-IV dan 2 org guru yg telah memiliki sertifikat pendidik

$$\frac{\text{Jumlah SD, MI yg memiliki 2 org guru yg memiliki sertifikat pendidik}}{\text{Jumlah SD, MI diwilayah kab.}}$$

Dalam kasus indikator diatas, yang perlu diperhitungkan adalah besarnya peluang untuk memenuhi ketentuan yang ditetapkan, yakni penambahan jumlah guru yang bersertifikat pendidik. Dalam hal ini kebijakan penempatan sangat berperan, sehingga persoalannya bukan memperkirakan pertumbuhan jumlah guru tetapi lebih pada efektivitas kebijakan penempatan yang dimaksud diatas.

Perbedaan diantara ketiga contoh diatas, sedikit banyak dapat memberikan gambaran bahwa memperkirakan pertumbuhan target pelayanan relatif sangat bervariasi. Tidak dapat di rumpatkan (generalisasi).

Meskipun demikian, dalam hal normal faktor-faktor pertumbuhan yang sering berpengaruh secara umum diantaranya :

- ▶ Tingkat pertumbuhan penduduk
- ▶ Tingkat pengangguran
- ▶ Tingkat inflasi/IHK
- ▶ Tingkat pertumbuhan PUS (pasangan usia subur)
- ▶ Tingkat penduduk usia produktif (15-49 tahun)
- ▶ Tingkat penduduk usia balita
- ▶ Tingkat pertumbuhan PDRB,
- ▶ Dll

Akan tetapi pastikan bahwa data dasar setiap indikator SPM tersebut tersedia sehingga proses penetapan sasaran dapat dilakukan dengan benar

Penetapan Target¹⁰

- ▶ Dengan mengacu pada data dasar obyek layanan dan alat ukur estimasinya, dapat diperkirakan besaran obyek layanan tersebut pada tahun mendatang. Rumusnya adalah sbb;
 - $B^n = B^0 \times (1 + r)^n$
 - B^0 adalah obyek layanan pada tahun awal
 - r adalah tingkat pertumbuhan obyek layanan tersebut
 - n adalah tahun estimasi (1, 2, 3, 4, dstnya)
 - Contoh untuk estimasi jumlah ibu hamil di daerah A pada tahun 2011 dan 2012 adalah sbb;
 - $1.200 \times (1+0,03)^1 = 1.200 \times 1,03 = 1.236$
 - $1.200 \times (1+0,03)^2 = 1.200 \times 1,06 = 1.272$
- ▶ Berdasarkan sasaran target yang akan dicapai dan dikalikan dengan estimasi obyek layanan pada tahun bersangkutan, akan diperoleh besaran obyek yang akan dilayani pada tahun tersebut. Rumusnya adalah sbb;
 - $A^1 = T^1 \times B^1$
 - A^1 = besaran obyek yang akan dilayani pada tahun estimasi 1 (2011)
 - T^1 = Target yang ditetapkan pada tahun 1
 - B^1 = Estimasi besaran obyek layanan pada tahun 1
- ▶ Contoh untuk perhitungan besaran ibu hamil yang akan dilayani pada tahun 2011 dan 2012;
 - $0,8 \times 1.236 = 989$
 - $0,85 \times 1.272 = 1.081$

Pembiayaan SPM dan penyusunannya

Wujud pelaksanaan atau penerapan SPM pada akhirnya berupa program – kegiatan yang tertuang dalam daftar program dan kegiatan tiap SKPD yang membidangi SPM dalam dokumen APBD. Hal ini berarti bahwa penerapan SPM dibiayai dengan menggunakan sumber dana yang berasal dari APBD¹¹.

¹⁰ Disarikan dari hasil analisis dan presentasi Team Leader (Ir. Irianto) Program Peningkatan kapasitas perencanaan dan pembiayaan pemerintah daerah dalam SPM

¹¹ Diatur dalam setiap Peraturan Menteri tentang Petunjuk Teknis SPM.

Untuk menjaga efisiensi pembiayaan SPM, di Petunjuk Teknis setiap bidang SPM telah ditentukan (koridor) kegiatan yang harus dilaksanakan dan dibiayai untuk melaksanakan pelayanan dasar yang ada. Dari setiap jenis kegiatan yang terdapat dalam daftar kegiatan (utama) diatas, selanjutnya ditentukan komponen biayanya untuk dapat menghasilkan kebutuhan pembiayaan bagi pelaksanaan pelayanan dasar tersebut.

Mengacu pada keadaan diatas, dapat dikatakan bahwa proses penyusunan pembiayaan (program-kegiatan) SPM untuk melaksanakan pelayanan dasar yang ada dituntut untuk mengikuti ketentuan yang ada dalam Petunjuk Teknis. Seperti disebutkan diatas tentang keberadaan 'daftar kegiatan' untuk setiap pelaksanaan pelayanan dasar, dapat dikatakan bahwa dalam menyusun program – kegiatan SPM disini tidak lagi diperlukan upaya untuk merumuskan program dan kegiatan sendiri, melainkan sepenuhnya mengikuti daftar kegiatan yang sudah disediakan dalam Petunjuk Teknis tersebut.

Contoh :

- Pelayanan Kesehatan Dasar dimana dalam pelayanan ini terdapat 14 indikator.

Indikator 1 : Cakupan Kunjungan Ibu Hamil (IK4)

Kegiatan untuk melaksanakan pelayanan ini telah tersedia daftar kegiatan yang berupa :

- Pengadaan buku KIA (dengan stiker P4K)
- Pendataan Bumil
- Pelayanan antenatal sesuai standar
- Kunjungan rumah bagi yang Drop Out
- Pembuatan kantong Persalinan
- Pelatihan KIP/Konseling
- Pencatatan dan Pelaporan
- Supervisi, Monitoring dan Evaluasi (PWS-KIA, Analisis Manajemen Prog.KIA tahun 2000)

Tiap jenis kegiatan diatas selanjutnya didasarkan atas kapasitas keuangan yang ada serta target yang ditentukan, dapat dihitung besarnya kebutuhan biaya untuk melaksanakan (sub) pelayanan kesehatan (dasar), yakni khusus untuk pencapaian indikator 1 (IK4). Ilustrasi untuk penyusunan biaya SPM diatas dapat dilihat pada Box dibawah :

Perhitungan Biaya SPM 2013
 Pelayanan Kesehatan (Dasar), indikator 1 (IK4), target 75 %
Kunjungan Ibu Hamil

No	Kegiatan	Komponen biaya	Volume	Harga satuan	Biaya Total
1	Pengadaan buku KIA	Fotocopy			
2	Pendataan Bumil	Honor petugas	12	250.000	
		Transport	2 x 12	50.000	
		Kertas	1 rim	25.000	
3	Pelayanan antenatal	Honor petugas	5	750.000	
		Transport	2 x 5	50.000	
		Laporan	1 buku	20.000	
4	Kunjungan rumah bagi yg Drop Out	Honor ptugas	10	250.000	
		Transport	2 x 10	50.000	
5	Pembuatan kantong	Kantong	100 ktg	50.000	
6	Pelatihan KIP	Honor Nsumber	1 x 3 hari	750.000	
		Konsumsi	25 x 3 hari	25.000	
		Sewa Komp	1 x 3 hari	100.000	
		Kertas	3 x 2 rim	25.000	
7	Dst	Dst	Dst		
	TOTAL				0.000.000.000

Catatan :
 Komponen biaya variativ, kebutuhan sangat tergantung apa yang terjadi di lokasi, sementara volume (beban kerja) disesuaikan dengan kapasitas keuangan (misal : kegiatan Kunjungan Bumil, idealnya dapat dilakukan diseluruh pelosok daerah, tetapi karena keterbatasan SDM dan biaya, maka lokasi kunjungan hanya terbatas 2 (dua) kampung. Demikian juga dengan kegiatan lainnya.

Apa yang menjadi kendala ?

Gambaran awal

Dalam satu event sosialisasi SPM oleh beberapa Kementrian yang difasilitasi oleh Kementerian Dalam Negeri bersama DSF di Kalimantan Barat, terungkap opini secara terbuka dari pejabat daerah terkait dengan rencana penerapan SPM. Pendapat yang diajukan di depan forum dapat di sarikan sebagai berikut :

“.....Kalau SPM ini tidak ada sanksinya, mengapa Daerah harus mempersulit diri untuk menerapkannya ? Daerah sudah disibukkan dengan berbagai kegiatan yang sudah ada.....”

Pernyataan yang wajar untuk dimunculkan pada saat pemahaman dan kejelasan mengenai dukungan teknis, pembiayaan serta kebijakan lainnya untuk menerapkan SPM di daerah belum secara nyata dipahami.

Banyak daerah mempunyai persepsi bahwa SPM adalah ‘benda’ baru, sehingga dengan demikian persepsi dan tuntutan yang ada bahwa keberadaan SPM harus dibarengi dengan dukungan pendanaan. Dan mungkin masih ada lagi berbagai persepsi mengenai SPM ini. Hal yang nyata dengan adanya persepsi-persepsi seperti diatas, selanjutnya berimplikasi pada tidak mudahnya SPM di terapkan di daerah.

Tanpa disadari, apa yang telah dilakukan dalam proses sosialisasi selama ini dapat dikatakan hanya sebagai upaya pengenalan SPM kepada -unit kerja di daerah yang terkait saja. Dan selanjutnya seluruh tanggung jawab terselenggaranya SPM sepenuhnya berada di pihak Unit Kerja teknis terkait di daerah. Hal ini dirasakan belum efektif karena pemahaman SPM belum merata di seluruh unit kerja pemerintah daerah terutama di unit kerja perencanaan (Bappeda), unit kerja Keuangan, atau bahkan Kepala Daerah dan atau DPRD.

Kondisi riil yang dapat digambarkan (setidaknya mengambil kasus di Kalimantan Barat) adalah sebagai berikut :

- SPM adalah isu terkait dengan pelayanan publik
- Isu Pelayanan publik adalah isu yang diangkat oleh Kementrian Menteri Pendayagunaan Aparatur dengan instrumen Pelayanan Prima berikut Piala Citra Presiden. Program-program pelayanan publik yang inovatif adalah orientasi dari Pelayanan Prima disini.
- Penanganan isu pelayanan publik berada pada tupoksi Biro / Bagian Organisasi terkait dengan pelaksanaan pelaporan LAKIP
- Beberapa Unit Kerja belum pernah mendapat sosialisasi dari kementrian terkait
- Bappeda selaku koordinator perencanaan belum dan tidak merasa bahwa SPM merupakan bagian dari tanggung jawabnya (dari sisi perencanaan) meskipun sudah ada Permendagri nomor 54 tahun 2010 terkait dengan upaya integrasi SPM kedalam RPJMD dan dokumen perencanaan lainnya.
- Di berbagai pihak termasuk di para petinggi daerah, pemahaman tentang SPM masih jauh dari yang diharapkan. Setidaknya pemahaman yang ada adalah bahwa SPM identik dengan pelayanan publik yang selama ini dipahami masyarakat banyak.

Keadaan seperti digambarkan diatas dapat dikatakan merupakan kondisi dasar di semua daerah yang terjadi pada saat awal program peningkatan kapasitas perencanaan pelaksanaan SPM yang didukung DSF dimulai. Kondisi seperti digambarkan diatas perlu di rubah sedemikian rupa agar SPM dapat dilaksanakan.

Kendala yang teridentifikasi diantaranya :

1. SPM secara formal hanya tertuang dalam dokumen peraturan menteri terkait. Meskipun peraturan tersebut di lengkapi dengan petunjuk Teknis, akan tetapi persoalan penerapan masih nyata di lapangan.
 - a. Dari sisi regulasi, dengan asumsi dan kebiasaan yang ada bahwa program baru akan menambah beban kerja serta peningkatan kapasitas, sering secara spontanitas program baru termasuk SPM ini ditolak. Apalagi dengan paradigma pemerintah daerah yang ada saat ini yakni ‘kalau tidak ada sanksi, maka program tersebut hanyalah bersifat optional yang artinya boleh tidak dilaksanakan’. Dengan asumsi atau paradigma ini, jelas penerapan SPM menghadapi kendala besar.
 - b. Dari sisi teknis, fasilitasi penerapan SPM haruslah dilaksanakan pada ‘saat yang tepat’. Pemilihan *timing* disini akan sangat *significant* kontribusinya pada efektif atau tidaknya pendampingan yang akan dilakukan. Saat yang tepat dalam hal ini adalah kesesuaian waktu dengan proses perencanaan dan penganggaran. Meskipun waktu atau *timing* hanyalah sarana atau media saja, selebihnya masih sangat tergantung proses komunikasi dan aspek-aspek social lainnya.
 - c. Dari sisi *willingness* – kemauan pihak SKPD terkait untuk secara serius menekuni dan memahami urgensi serta tanggungjawab dalam melaksanakan SPM. Bila ditelusuri sekilas, beberapa SKPD tidak ‘tertarik’ dengan SPM karena budget SPM jauh relative kecil dibandingkan anggaran SKPD keseluruhan (lihat Tabel : Contoh program BPLHD) . Sehingga isu SPM menjadi ‘kurang diperhatikan’. Dalam kasus di SKPD Pemberdayaan Perempuan, kegiatan terkait dengan SPM relative sangat kecil dibanding jumlah program dan kegiatan keseluruhan baik kuantitas maupun anggarannya. Ini salah satu sebab ‘kurang menariknya’ SPM di SKPD. Selain itu juga menuntut lebih dalam hal ‘pengelolanya’ karena disana ada ‘baseline’ yang mengharuskan pengadaan data tambahan dan monitoring kegiatan yang juga lebih dari biasa untuk tujuan ‘menjadi jauh lebih akuntabel’. Ini semua dibandingkan dengan program biasa, SPM jauh lebih ‘menyulitkan’.
 - d. Masih diperlukannya pendalaman bersama tentang beberapa hal. Beberapa hal yang harus dikomunikasikan disini menyangkut :
 - Bagaimana mengenali cakupan pelayanan minimal yang harus dilakukan oleh SKPD terkait
 - Mengapa pelayanan minimal harus lebih diperhatikan oleh setiap SKPD selain sudah ada Peraturan Menteri terkait bidangnya masing-masing
 - Apa implikasinya pada penerapannya ? bagaimana membangun koordinasi perencanaan dan penerapannya diantara SKPD yg terkait dalam satu pelayanan (minimal).
 - Apakah keberadaan SPM akan menambah beban bagi tiap SKPD yang wajib menjalankannya ?
 - Ketika tiap SKPD harus mengikuti PMDN 13, bagaimana harus mensinkronkan dengan program SPM tsb ?
 - Apakah setiap upaya pencapaian indicator harus selalu merefer pada langkah kegiatan yang sudah ditentukan dalam Petunjuk Teknis tiap bidang spm ?
 - Apakah untuk menerapkan spm harus mereview RPJMD, Renstra SKPD terlebih dahulu agar spm dapat diusulkan dalam Renja atau RKPD ?

- Dan masih banyak lagi informasi dasar yang perlu dikomunikasikan ke target group untuk menambah keyakinan diantaranya apa incentive atau manfaat nyata bila menjalankan spm dan apa dis-incentive termasuk penalty atau sanksi bila ada.

Hal hal diatas seringkali tidak tercakup dalam substansi sosialisasi SPM di daerah oleh setiap Kementerian Teknis maupun Kementerian Dalam Negeri.

Dengan demikian diperlukan proses sosialisasi dari tiap Kementrian terkait yang mampu menjelaskan semua persoalan diatas secara nyata dan bertanggung jawab.

Perkiraan Kedepan

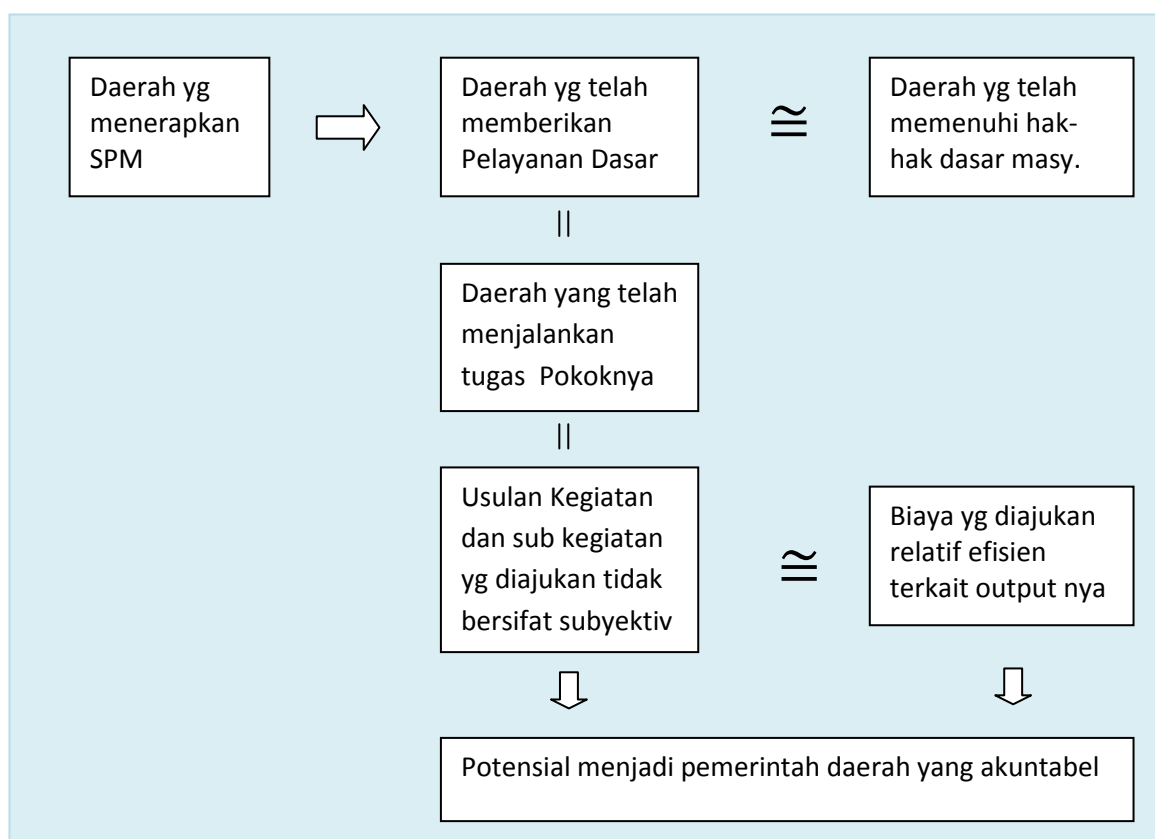
Keseluruhan pendanaan pembangunan yang terjadi di daerah daerah, pada hakekatnya merupakan kebijakan pemerintah dalam mendistribusikan / mengalokasikan anggaran pemerintah ke daerah daerah yang selanjutnya tertuang dalam dokumen APBD.

Saat ini pemerintah menggunakan formula yang hanya mencerminkan variabel dasar saja (spt luas daerah, jumlah penduduk, dll) untuk mengalokasikan anggaran. Hal ini sebenarnya belum sepenuhnya menggambarkan 'kebutuhan riil' dari daerah yang bersangkutan.

Apakah mungkin pendekatan SPM dapat memberikan alternatif bagi pengalokasian anggaran ke daerah ?

Secara umum, satu pemerintah daerah yang (mampu) menerapkan SPM sesuai dengan Petunjuk Teknis dan ketentuan lain yang tertuang dalam peraturan perundangan yang ada, secara ilustratif dapat digambarkan dalam diagram dibawah :

Diagram : Essensi Penerapan SPM di Daerah



SPM adalah representasi dari fungsi pelayanan dasar satu pemerintah daerah. Bila program dan kegiatan yang mendukung fungsi pelayanan dasar diatas disusun berdasarkan Petunjuk Teknis yang ada (baca : tidak mengarang program/kegiatan sendiri tetapi hanya mengikuti yg ditentukan dalam Petunjuk Teknis), dapat dikatakan bahwa biaya yang diajukan (akan jauh) lebih efisien dan terfokus pada sasaran yang mendukung tercapainya indikator yg ditetapkan. Disisi lain, pelaksanaan SPM pada hakekatnya merupakan pelaksanaan pelayanan hak-hak dasar masyarakat. Selanjutnya dapat di katakan bahwa dengan adanya indikator sekaligus sebagai pelayanan hak dasar serta pembiayaan yang efisien, keseluruhan menciptakan satu pemerintah daerah yang akuntabel.

Dengan deskripsi diatas, apabila dikaitkan dengan sistim pengalokasian anggaran ke daerah, hal yang paling minimal dapat dipahami adalah :

- a. Dana yang dibutuhkan daerah untuk memberikan pelayanan dasar melalui prosedur penyusunan pembiayaan SPM potensial untuk menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan daerah
- b. Dana kebutuhan SPM sudah selayaknya menjadi sebuah paket yang wajib dialokasikan ke daerah disamping kebutuhan lainnya.
- c. Dengan satu pengandaian bahwa semua Urusan Wajib¹² sudah mempunyai Petunjuk Teknis untuk mengelola SPMnya masing-masing, maka implikasi terhadap butir a diatas akan semakin nyata, dan implikasi pada butir b diatas akan jauh lebih memastikan pemerintah pusat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakatnya.

Alokasi anggaran selain untuk kebutuhan penyelenggaraan Urusan Wajib di daerah juga terdapat klasifikasi Urusan Pilihan. Karakter untuk Urusan Pilihan dari sisi pelaksanaan (pembangunanya), faktanya memang jauh lebih banyak dilaksanakan oleh masyarakat (swasta). Beban biaya untuk kepentingan penyelenggaraan Urusan Pilihan ini relatif lebih sedikit dibandingkan dengan penyelenggaraan Urusan Wajib.

¹² Klasifikasi belanja menurut urusan wajib mencakup :

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum;
- d. perumahan rakyat;
- e. penataan ruang;
- f. perencanaan pembangunan;
- g. perhubungan;
- h. lingkungan hidup;
- i. pertanahan;
- j. kependudukan dan catatan sipil;
- k. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- l. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- m. sosial;
- n. ketenagakerjaan;
- o. koperasi dan usaha kecil dan menengah;
- p. penanaman modal;
- q. kebudayaan;
- r. kepemudaan dan olahraga;
- s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
- t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
- u. ketahanan pangan;
- v. pemberdayaan masyarakat dan desa;
- w. statistik;
- x. kearsipan;
- y. komunikasi dan informatika; dan
- z. perpustakaan.

Perencanaan Berdasarkan SPM

Setelah dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 65 tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal serta dilengkapinya pemerintah daerah dengan Petunjuk Teknis SPM dari tiap Kementerian yang sudah mempunyai SPM, setiap pemerintah daerah belum mempunyai satu prosedur baku mengenai bagaimana merencanakan SPM dalam sistim perencanaan pembangunan yang ada selama ini.

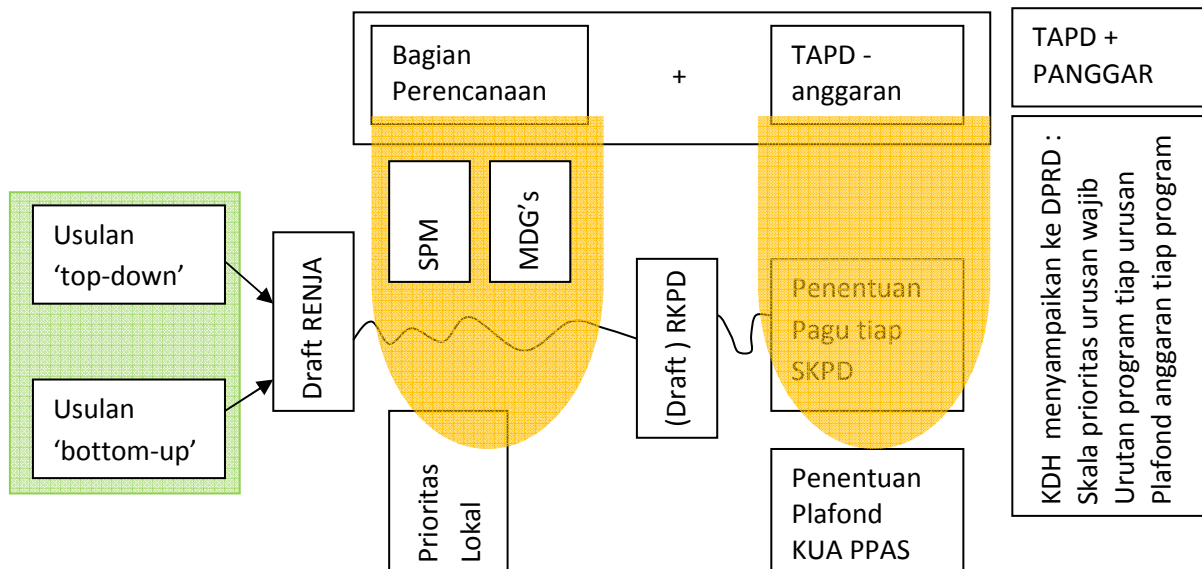
Dalam sistim perencanaan pembangunan yang ada, dikenal prosedur mulai dari musrenbang desa hingga kota/kabupaten/propinsi sebagai input awal, yang selanjutnya ditindaklanjuti dalam proses konsolidasi, sinkronisasi dikaitkan dengan visi, misi dan Renstra di tiap SKPD.

Menjadi sedikit berbeda pada saat melakukan perencanaan untuk penerapan SPM. Pemetaan masalah dan atau kebutuhan telah ditetapkan format, setidaknya jenis data yang perlu dicari telah ditentukan, dan bukan berdasarkan pada 'apa yang muncul dari mekanisme partisipasi musrenbang'. Sebagai sebuah pelayanan wajib, pengertiannya adalah pemerintah (daerah) harus menyusun kebutuhan berdasarkan fakta di lapangan (yang tidak selamanya diusulkan oleh masyarakat).

Sehingga persoalan mendasar dan sekaligus perbedaan dengan proses penyusunan program/kegiatan (non SPM) setidaknya :

- Penyusunan program (non-SPM) idealnya berbasis pada masalah atau merujuk pada Visi Kepala Daerah. Dari sinkronisasi masalah atau usulan yang disampaikan melalui musrenbang
- Sementara khusus untuk SPM, dapat dimunculkan melalui mekanisme top-down, alias ditetapkan sendiri kebutuhannya oleh masing-masing SKPD
- Keduanya selanjutnya dikonsolidasikan, disinkronkan meskipun pada proses berikutnya, di tiap SKPD harus dapat membuat prioritas program-kegiatan untuk diajukan menjadi draft RKPD.

Diagram : Ilustrasi Garis Besar prosedur perencanaan di daerah



Yang terjadi pada saat tiap SKPD menyusun program/kegiatan SPM disini, seperti diuraikan pada halaman-halaman didepan, dalam 'labelling' atau memberi judul kegiatan, masih berorientasi pada subyektivitas (bukan pada judul Pelayanan Dasar yang telah ditentukan dalam Petunjuk Teknis),

Kondisi inilah yang selanjutnya menjadi titik awal perbedaan dengan konsep penyusunan kegiatan SPM yang ditentukan.

Menyusun kegiatan sesuai yang ditetapkan dalam Petunjuk Teknis :

- Menyusun peta permasalahan yang dalam hal ini di representasikan dalam informasi Data Dasar, yang wujudnya berupa informasi mengenai $\frac{\text{pembilang}}{\text{Penyebut}}$
- Informasi diatas, memberikan gambaran mengenai besarnya kebutuhan keseluruhan yang potensial untuk ditangani (ditindak lanjuti) dalam bentuk kegiatan.
- Apabila sudah disusun target setiap tahun merefer pada target capaian Nasional, maka besaran kebutuhan kegiatan akan segera dapat diketahui dengan menguraikan target tahun depan dari gambaran kebutuhan keseluruhan yang didapat pada langkah sebelumnya.
- Apabila target tahun depan sudah didapat, selanjutnya untuk setiap jenis pelayanan dasar, yang diberapabidang SPM diuraikan kedalam satu atau beberapa indikator, dapat diuraikan sub-sub kegiatan rincianya dengan berpedoman pada 'langkah kegiatan' yang tertera dalam Petunjuk Teknis.
- Perhitungan pembiayaan dapat dilakukan dengan mengkonversi kebutuhan tahun depan kedalam beban kerja
- Di setiap sub-kegiatan untuk setiap jenis kegiatan untuk pelaksanaan Pelayanan Dasar (SPM) sdh ditentukan jenis komponen biaya yang diperlukan, sehingga selanjutnya untuk menghitung kebutuhan biaya adalah dengan menguraikan jenis-jenis komponen biaya yang ada di setiap sub-kegiatan, dikalikan dengan beban kerja dan harga yang berlaku. (lihat juga Box : Perhitungan Biaya SPM, halaman 16)

Penjelasan keseluruhan diatas selanjutnya dapat di resumekan bahwa :

- Merencanakan SPM tidak sama persis dengan merencanakan program pembangunan lainnya
- Hal yang menyebabkan tidak sama diatas adalah khususnya dalam menyusun rumusan kegiatan (program). Judul dan output akhirnya sudah ditentukan yakni berupa judul setiap jenis Pelayanan Dasar yang ada di tiap bidang SPM terkait. Artinya, tidak perlu disusun ulang rumusan judulnya.
- Untuk menguraikan program/kegiatan Pelayanan Dasar diatas, tidak perlu disusun sendiri daftar rangkaian sub kegiatannya, tetapi sepenuhnya mengadopsi daftar 'Langkah Kegiatan' untuk setiap jenis Pelayanan dasar yang tertulis di setiap Petunjuk Teknis SPM.

Akan tetapi, khusus untuk SPM bidang Pendidikan Dasar, karena indikator yang digunakan lebih bersifat seperti kriteria teknis, maka proses penyusunan program/kegiatan sedikit berbeda dengan prosedur yang diuraikan diatas. Perbedaan tersebut dapat dijelaskan melalui simulasi penyusunan program SPM Pendidikan Dasar dibawah ini .

Contoh penerapan indikator 11 – SPM Pendidikan Dasar¹³

Indikator 11 : Kualifikasi Kepala SMP yang berupa : Berijazah S1 dan mempunyai Sertifikat Pendidik.

- Untuk menyusun program-kegiatan yang dibutuhkan ,langkah pertama adalah memetakan kinerja dan kesenjangan yang terjadi di lapangan (buat matrix seperti contoh dibawah)
- Pada kolom kinerja, gunakan deskripsi atau klasifikasi yang dapat menggambarkan capaian indikator yang ditentukan, dalam hal ini :
 - a. Kepala Sekolah sudah memenuhi kualifikasi S1 atau belum
 - b. Kepala Sekolah yang sudah S1, sudah mempunyai sertifikasi pendidik atau belum
- Informasi diatas diberlakukan untuk seluruh jenis sekolah SMP dan Madrasah Tsnowiyah, baik Swasta atau Negeri.
- Hasil dari pemetaan diatas, terlihat bahwa terdapat :

¹³ Cakupan selengkapnya lihat pada Tabel : Cakupan Layanan SPM Pendidikan Dasar, halaman 8 buku ini.

21 (duapuluh satu) kepala SMP/MTs belum memenuhi SPM, dengan kriteria sebagai berikut

- a. Yang belum berkualifikasi S1 ada 19 orang
- b. Yang sudah S1 tetapi belum bersertifikasi pendidik ada 2 orang

Matrix pemetaan disini dapat disusun seperti contoh dibawah ini

**Pemetaan Kinerja dan Kesenjangan
Indikator 11 – Kualifikasi Kepala SMP/MTs**

Kinerja terhadap SPM	SMP		MTs		Total
	Negeri	Swasta	Negeri	Swasta	
Belum Berkualifikasi S1	1	17		1	19
Sudah Berkualifikasi S1					
- Belum bersertifikasi		2			2
- Sudah bersertifikasi	41	11	2	4	58
Total	42	30	2	5	79

Kondisi yang dihadapi :

- 21 Kepala SMP/MTs belum memenuhi SPM
- 19 karena belum berkualifikasi S1
- 2 karena belum bersertifikasi

Hasil dari pemetaan kesenjangan diatas, selanjutnya dapat dimanfaatkan untuk menyusun kebijakan atau program terkait dengan pemenuhan SPM indikator 11 ini sebagai berikut :

- a. Keputusan/kebijakan awal adalah melakukan screening terlebih dahulu bahwa setiap Kepala Sekolah SMP/MTs harus berkualifikasi S1. Untuk yang tidak S1, untuk sementara bukan prioritas.
- b. Prioritas program dapat diorientasikan ke 2 orang guru yang sdh S1 tetapi belum sertifikasi pendidik dengan pilihan :
 - B1. Peningkatan Kualifikasi dengan menyekolahkan ke jenjang selanjutnya
 - B2. Memberi opsi berupa sertifikasi Guru
- c. Pilihan antara kebijakan B1 dan B2 sangat tergantung pada kondisi lokal (kapasitas keuangan, kemendesakan kebutuhan dll)

**Alternatif Kebijakan dan Biaya
SPM 11 – Kualifikasi Kepala SMP/MTs**

Kegiatan	Jenis	Vol.	Satuan Biaya (Rp)	Total Biaya (Rp)
Kebijakan I : Peningkatan Kualifikasi Akademik Kepala SMP/MTs				
Peningkatan Kualifikasi	Investasi	6 x 2thn	3.5jt/tahun	42 juta
Kebijakan II : Sertifikasi Kepala SMP/MTs yang sudah S1				
Sertifikasi Guru	Investasi	2	1.5jt	3 juta
Total Biaya Pemenuhan SPM-11				45 juta

Penutup

Penerapan sebuah kebijakan baru di daerah sudah selayaknya mendapatkan perhatian yang konsisten dari pemrakarsanya. Hal ini akan sangat berarti bagi penerapan kebijakan itu sendiri. Konsistensi dalam hal ini dapat berupa mekanisme monitoring atau dialog yang dilakukan secara periodik antara pemerintah (pusat) dengan pemerintah daerah.

Disisi lain, pelaksanaan penyusunan pedoman SPM untuk kementerian yang saat ini baru berjumlah 14 SPM masih sangat kurang dibandingkan dengan jumlah Kementerian yang terkait dengan Urusan Wajib.

Dengan demikian, proses penyelesaian diatas perlu dilakukan secara konsisten.

Disamping itu juga, bila pihak-pihak di pemerintah (pusat) merasa yakin bahwa SPM merupakan salah satu solusi bagi penciptaan sebuah pemerintahan yang baik, perlu selalu dijadikan pertimbangan dalam setiap perumusan kebijakan lainnya terkait dengan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di Daerah.

Sebuah kebijakan pemerintah hanya akan dapat berjalan apabila konsistensi dan konsekuensi yang ada di laksanakan dengan benar dan dalam koridor yang dapat dipertanggung jawabkan.

Demikian juga halnya dengan SPM. Pelaksanaannya tidak boleh tergeser hanya karena ada kebijakan-kebijakan baru lainnya. Setidaknya keberadaan kebijakan baru seperti misalnya perubahan iklim, MDGs ataupun lainnya tidak menggeser konsentrasi penerapan SPM yang sedang dalam taraf awal.