

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Global Partnership for Education (GPE) menyatakan bahwa pendidikan merupakan unsur penting dalam pembangunan manusia dan memiliki peran tersendiri dalam kehidupan bersosial-ekonomi sehingga dianggap menjadi sebuah hak asasi manusia yang wajib diberikan kepada seluruh insan manusia¹. Namun demikian dalam pelaksanaannya hingga saat ini, pendidikan di Indonesia berdasarkan hasil beberapa penelitian dunia dinyatakan kualitasnya masih tergolong rendah dan belum terlaksana secara merata hingga ke pelosok negeri. Seperti berpedoman kepada survei yang dilakukan pada Tahun 2019 yang lalu, dikutip melalui *Sindonews.com* penilaian yang dilakukan oleh *Programme for International Student Assessment (PISA)* sebagai standar pendidikan internasional, melakukan penilaian evaluasi sistem pendidikan dunia dengan hasil penilaian evaluasi pendidikan Indonesia berada pada posisi peringkat ke-72 dari 77 total negara di dunia². Bahkan masih kalah dengan peringkat negara tetangga seperti negara Singapura, Malaysia dan Thailand³.



¹ Liputan6.com. Daftar Negara dengan Pendidikan Terbaik Tahun 2020, ini Posisi Indonesia (<https://www.liputan6.com/global/read/5051493/daftar-negara-dengan-pendidikan-terbaik-tahun-2022-ini-posisi-indonesia> Diakses pada 14 Februari 2023 Pukul 10:46 WIB)

² Nasional.Sindonews. Meningkatkan Kualitas Pendidikan di Indonesia. (<https://nasional.sindonews.com/read/108742/18/meningkatkan-kualitas-pendidikan-di-indonesia-1595336851>) Diakses pada 02 November 02:03 WIB

³ GoodnewsfromIndonesia. Hari Pendidikan Internasional, Bagaimana Tingkat Pendidikan di Indonesia Saat ini ?. 2022. (<https://www.goodnewsfromindonesia.id/2022/01/24/hari-pendidikan-internasional-bagaimana-tingkat-pendidikan-di-indonesia-saat-ini>) Diakses pada 30 Nov 2022 Pukul 19:47 WIB

Pernyataan lainnya disampaikan oleh Rodrigo Chaves perwakilan Bank Dunia untuk Indonesia, dikutip dari CNN Indonesia, Indonesia saat ini masih menempati posisi tertinggi untuk negara dengan penduduk yang buta huruf, yang mana diperkirakan ada sekitar 55% lebih anak negeri pada usia rentan 15 tahun yang secara fungsional buta huruf, jauh tertinggal dari negara tetangga Vietnam yang hanya kurang dari 10%⁴. Selain itu, menurut data dari *World Population Review* (WPR) pada Tahun 2022 ini, untuk hasil kajian rata IQ penduduk dunia, IQ penduduk Negara Indonesia berada pada posisi ke 130 dari total 199 negara di dunia⁵. Kemudian berlanjut melihat penelitian terbaru tahun ini yang dikeluarkan oleh Worldtop20 dalam programnya *World Top 20 Education Poll* yang melakukan survei peringkat pendidikan terbaik dunia yang bekerja sama dengan OECD, PISA, UNESCO, EIU, TIMSS, dan PIRLS⁶ menyatakan posisi Indonesia telah turun menduduki posisi ke 67 dari 203 total negara dunia dari sebelumnya peringkat ke 54 pada Tahun 2021 lalu.



Penilaian ini berdasarkan kepada lima tingkatan pendidikan berupa Pendidikan Anak Usia Dini, penyelesaian Sekolah Dasar, penyelesaian Sekolah Menengah Pertama, penyelesaian Sekolah Menengah Atas hingga tingkat dari kelulusan di Perguruan Tinggi dengan kemampuan matematika, sains dan

⁴ CNN Indonesia. Bank Dunia : Kualitas Pendidikan Indonesia Masih Rendah.2018 (<https://www.cnnindonesia.com/gaya-hidup/20180607113429-284-304214/bank-dunia-kualitas-pendidikan-indonesia-masih-rendah>) Diakses pada 29 November 2022 Pukul 15:27 WIB

⁵ Kompasiana.com. Ada apa dengan Pendidikan di Indonesia. (<https://www.kompasiana.com/januarsabd/6390332f08a8b50e563fb4b2/ada-apa-dengan-kualitas-pendidikan-indonesia#:~:text=Dilihat%20dari%20data%20World%20Population,tergantung%20pada%20kualitas%20pendidikan%20Indonesia.>) Diakses pada 14 Februari 2023 pada 17:36 WIB.

⁶ Idntimes.com. Peringkat Sistem Pendidikan Dunia 2023, Indonesia Rangking Berapa ? (<https://www.idntimes.com/life/education/nisa-zarawaki/peringkat-pendidikan-dunia2023?page=all>) Diakses pada 09 Maret 2023 Pukul 19:21 WIB

kemampuan membaca tingkat dasar. Survey-survey tersebut menjadi bukti nyata bahwa pendidikan tingkat mendasar saja negara Indonesia indeks pendidikannya masih tergolong sangat rendah secara keseluruhan. Seluruh data penelitian ini menjadi tampan agar pemerintah Indonesia dapat lebih meningkatkan penyelenggaraan kegiatan pendidikan yang merata dan berkualitas kepada seluruh lapisan masyarakat tanpa terkecuali.

Kemudian tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea keempat, dinyatakan bahwa “...*mencerdaskan kehidupan bangsa*...”, merupakan salah satu tujuan negara. Upaya pencapaian hal tersebut dilakukan dengan pelaksanaan pembangunan Sumber Daya Manusia (SDM) agar tercipta sumber daya yang cerdas, berwawasan tinggi, memiliki nilai budi pekerti yang tinggi dan beradab. Pelaksanaan tujuan negara ini telah menjadi tanggung jawab bersama pemerintah melalui Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (Kemendikbud Ristek) beserta jajaran unit lembaga bidang pendidikan di bawahnya, dan juga dilimpahkan kepada pemerintahan di daerah sesuai potensi dan skala prioritas kebutuhan warga masyarakatnya. Urusan ini dilakukan dalam pelayanan wajib merata kepada seluruh masyarakat publik yang dinamakan dengan urusan Standar Pelayanan Minimal (SPM).

Berdasarkan kepada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal, dijelaskan pada Pasal 1 ayat (1) bahwa Standar Pelayanan Minimal, yang selanjutnya disingkat SPM adalah ketentuan mengenai Jenis dan Mutu Pelayanan Dasar yang merupakan Urusan Pemerintahan Wajib yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal. Urusan pemerintahan wajib yang dimaksud merupakan urusan pemerintah daerah diluar



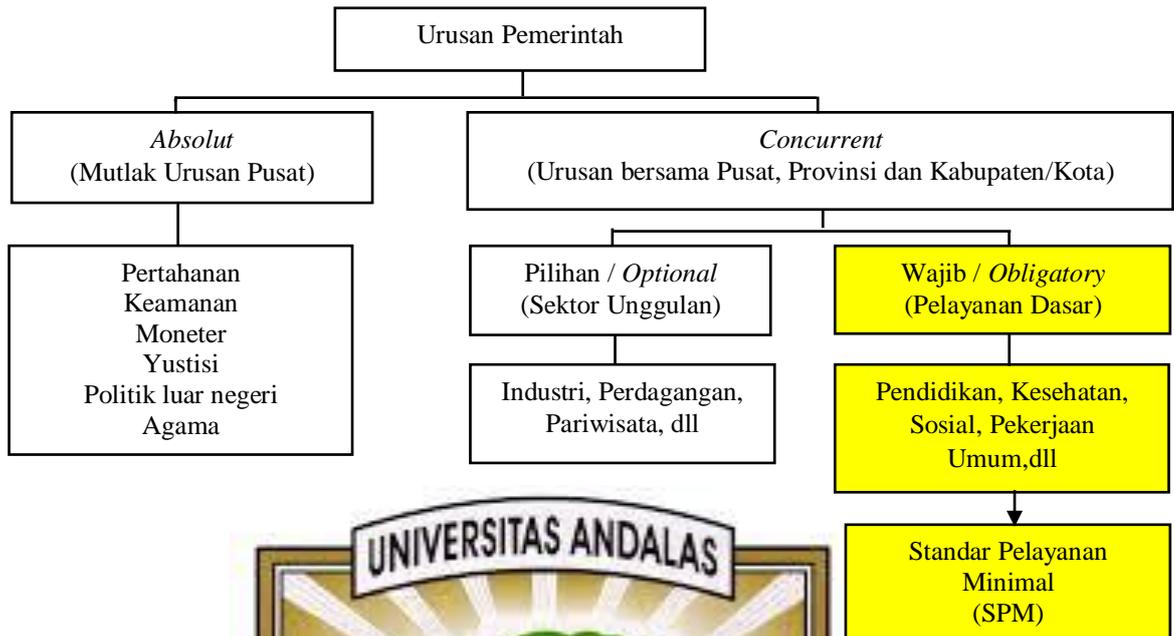
wewenang kekuasaan urusan absolut yang mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Pada Pasal 10 dijelaskan dalam ayat (1) “Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi: Pertama urusan politik luar negeri, kedua urusan pertahanan, kemudian urusan keamanan, urusan yustisi, selanjutnya urusan moneter dan fiskal nasional hingga terakhir dalam agama”. Selain dari urusan absolut tersebut akan menjadi kewenangan bersama dan juga dapat dilimpahkan kepada daerah. Selanjutnya pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal tersebut, pada pasal 3 ayat (1) dijelaskan bahwa Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, terdiri atas :

- a. Pendidikan
- b. Kesehatan
- c. Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang
- d. Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemukiman
- e. Ketentraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan Masyarakat
- f. Sosial



Maka secara sederhana perbedaan dari pelaksanaan pembagian urusan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan di daerah dapat terlihat dalam gambar bagan berikut.

Tabel 1.1 Pembagian Urusan Pemerintahan



Sumber : Roudo, M., & Saepudin, A. (2008). Meningkatkan pelayanan publik melalui penyusunan dan penerapan standar pelayanan minimal (SPM): Konsep, urgensi dan tantangan. Riptek, 2(1), 1-6.

Terlihat pada gambar tabel di atas enam urusan wajib pemerintah daerah dalam SPM berada di kewenangan pemerintah daerah, dengan pendidikan berada pada posisi utama dalam urutan pemberian layanan wajib untuk dikelola dalam urusan pemerintahan wajib. Hal ini bukan tanpa sebab, karena sektor pendidikan berhubungan dengan bagaimana membentuk seorang manusia, membentuk pola pikirnya, tindakan, dan moralitas sehingga perlu ditempa dengan baik untuk menjadi sumber daya manusia yang berkualitas dan menjadi modal investasi pembangunan bangsa dalam jangka waktu panjang. Karena jika seorang manusia telah memiliki wawasan ilmu pengetahuan yang baik maka kualitas kehidupannya akan membaik, dan sektor bidang lainnya nanti akan mengikuti baiknya kehidupannya. Bahkan hal ini diungkapkan oleh Nelson Mandela mantan Presiden



Afrika Selatan yang mengatakan pendidikan merupakan senjata yang paling ampuh untuk kita mengubah dunia⁷.

Maka, berdasarkan hal tersebut pemerintah Indonesia menetapkan bahwa sektor pendidikan menjadi skala prioritas utama pembangunan nasional. Hal ini dibuktikan dengan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan yang selalu menduduki peringkat pertama dari pengalokasian anggaran dari keseluruhan kementerian dan lembaga non kementerian dengan total lebih 20% dari total anggaran pendapatan belanja negara, yang mana hal ini dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pada Pasal 49 ayat (1) yang berbunyi “Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor Pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)”. Pengalokasian anggaran ini dilakukan untuk meningkatkan akses, kualitas, relevansi, dan daya saing pendidikan melalui peningkatan dan pemerataan pelayanan pendidikan di seluruh Indonesia⁸. Begitu juga dengan di daerah, anggaran pendapatan dan belanja daerahnya akan dialokasikan lebih besar kepada pelaksanaan proses pengembangan pendidikan daerahnya. Karena pelaksanaan penyelenggaraan pendidikan ini tidak hanya bergantung kepada siswa/siswinya saja namun juga dipengaruhi oleh tenaga pendidik, sarana dan prasarana pendidikan, sistem kurikulum sekolah dan indikator lain-lainnya yang mempengaruhi⁹.



⁷ Liputan6.com. Daftar Negara dengan Pendidikan Terbaik Tahun 2020, ini Posisi Indonesia. 2022. (<https://www.liputan6.com/global/read/5051493/daftar-negara-dengan-pendidikan-terbaik-tahun-2022-ini-posisi-indonesia>) Diakses pada 30 November 2022 Pukul 19:13 WIB

⁸ ibid

⁹ GoodnewsfromIndonesia.Op Cit

Seperti pelaksanaan pendidikan yang berlangsung di Kota Bukittinggi, Kota Bukittinggi telah sejak lama dikenal sebagai Kota Pendidikan. Pada sejarahnya, Kota Bukittinggi sejak zaman Kolonial Belanda dahulu telah menjadi daerah pusat pendidikan di wilayah Sumatera Barat yang dibuktikan dengan pembangunan *Kweekschool Fort de Kock* (Sekolah Raja) yang telah berdiri sejak Tahun 1873¹⁰ yang menjadi tonggak awal pendidikan di daerah Sumatera Barat¹¹. Kemudian banyak sekolah lain yang didirikan mulai dari Fakultas Kedokteran Pertama, Skola Mosvia (*Middelbare Opleiding School voor Inlandsche Ambtenaren*), Mulo, Sekolah Tata Praja (APDN), HIS, *Ambach School* hingga Universitas Andalas yang awal berdirinya dulu berada di Kota Bukittinggi¹². Yaitu pada Tahun 1956 yang tertuang pada Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1956 tentang Pendirian Universitas Andalas di Kota Bukittinggi¹³.



Sehingga diungkapkan bahwa pada sekitar Tahun 1948 telah berdiri lima total akademi yaitu Akademi Pamong Praja, Akademi Pendidikan Jasmani, Akte A Bahasa Inggris, Akademi Kadet dan Sekolah Inspektur Polisi¹⁴ yang semuanya berada di Kota Bukittinggi. Hingga saat ini dengan jangkauan jarak kotanya yang hanya seluas $\pm 25,24 \text{ Km}^2$, dikutip melalui website resmi Pemerintah Kota Bukittinggi, di Kota Bukittinggi saat ini tersedia sekolah sebanyak 34 Taman

¹⁰ kebudayaan.kemendikbud.go.id. Kweekschool Fort de Kock (Sekolah Raja Bukittinggi. (<http://kebudayaan.kemendikbud.go.id/bpcbsumbar/kweekschool-fort-de-kock-sekolah-raja-bukittinggi/>) Diakses pada 09 Maret 2023 Pukul 20:35 WIB

¹¹ Bukittinggiku.com. Kweekschool Fort de Kock, Tonggak Awal Pendidikan di Sumatera Barat. (<https://bukittinggiku.com/kweekschool-fort-de-kock-tonggak-awal-pendidikan-di-sumatera-barat/>) Diakses pada 09 Maret 2023 Pukul 20:37 WIB

¹² Bukittinggi.go.id. (<http://www.bukittinggikota.go.id/profil/potensi>) Diakses pada 02 November 2022 Pukul 01:02 WIB

¹³ Infosumbar.net. Peresmian Unand di Bukittinggi. (<https://infosumbar.net/photo/foto-piagam-dan-peresmian-unand-di-bukittinggi-tahun-1956/>) Diakses pada 30 November 2022 Pukul 21:48 WIB

¹⁴ Unand. Sejarah Kampus. (<https://unand.ac.id/index.php/about-us/sejarahua>) Diakses pada 30 November 2022 Pukul 21:53 WIB

Kanak-kanak, 59 Sekolah Dasar, 10 SLTP, 15 SMU, 13 SMK dan 18 Perguruan Tinggi¹⁵, menjadikan secara nasional pendidikan di Kota Bukittinggi termasuk kepada empat kelompok besar¹⁶. Hal ini yang kemudian menjadikan Pemerintah Kota Bukittinggi telah menetapkan sektor pendidikan sebagai salah satu potensi pengembangan di wilayahnya.

Untuk mendukung dan mensukseskan pelaksanaan pemberian pelayanan dasar dalam sektor pendidikan kepada seluruh lapisan warga masyarakat dalam Standar Pelayanan Minimal Pendidikan tersebut, Pemerintah Kota Bukittinggi berdasarkan kepada Peraturan Walikota Bukittinggi Nomor 22 Tahun 2021 tentang Standar Pelayanan Minimal, dijelaskan pada Pasal 3 ayat (1) bahwa jenis pelayanan dasar yang dilakukan oleh pemerintah kota mengacu kepada tiga fokus berikut ini.

- a. Pendidikan anak usia dini
- b. Pendidikan dasar
- c. Pendidikan kesetaraan

Memenuhi pelaksanaan tersebut, Pemerintah Kota Bukittinggi telah menyiapkan anggaran belanja untuk sektor urusan Pendidikan saja sebesar Rp.187.902.735.681,00 pada Tahun 2020, Rp.178.257.655.624 untuk Tahun 2021 dan sebesar Rp.185.266.674.371 untuk Tahun anggaran 2022 ini, dari total Belanja pemerintahan kota dalam APBD pada Tahun 2020 sebesar Rp.883.714.285.381,10. Pada Tahun 2021 sebesar Rp.783.759.843.834 dan Tahun 2022 sebesar Rp.842.475.552.719 dengan rincian anggaran untuk pelaksanaan poin tiga jenis

¹⁵ Bukittinggi.go.id. Op Cit

¹⁶ Antara,news. Potensi Daerah (<https://sumbar.antaranews.com/berita/132699/potensi-daerah>)
Diakses pada 02 November 2022 Pukul 13:58 WIB

pelayanan dasar pendidikan tersebut dalam tiga tahun belakangan ini dijelaskan dalam tabel berikut ini.

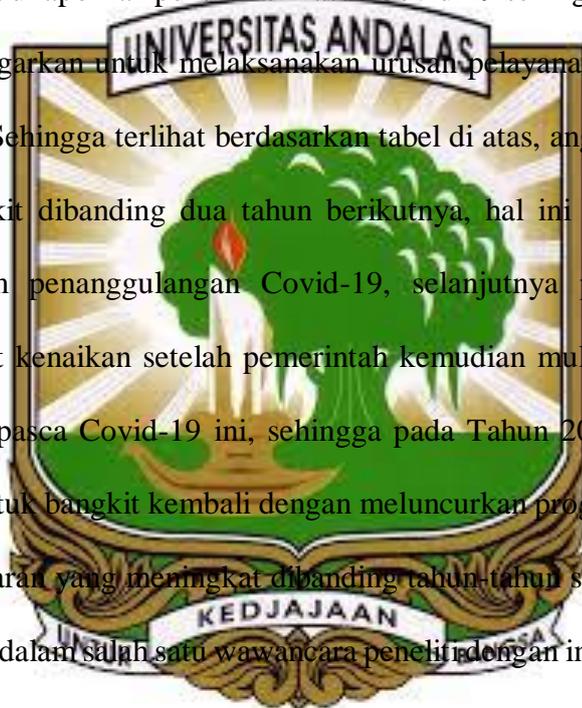
Tabel 1.2 Rincian Anggaran untuk SPM Pendidikan di Kota Bukittinggi

Keterangan	TA 2020	TA 2021	TA 2022
Pendidikan Anak Usia Dini	519.573.150	7.838.905.940	9.477.420.472
Pendidikan Dasar Sembilan Tahun (SD+SMP)	43.676.028.149	56.806.440.861	64.582.583.209
Penyelenggaraan Pendidikan non- kesetaraan	942.313.562	1.616.102.358	1.371.046.600
Total Belanja Pengelolaan Pendidikan	45.137.914.861	66.351.449.159	75.431.050.281
Total Belanja Keseluruhan Dinas	187.902.735.681	178.257.655.624	185.266.674.371

Sumber : Olahan Peneliti, 2022

Melihat pada rincian anggaran pada tabel 1.2 di atas memang terjadi penurunan anggaran pada dua tahun sebelumnya ini, hal ini dikarenakan kondisi tidak terduga dari penyebaran wabah *Coronavirus Disease 2019* atau Covid-19 pada Tahun 2020 lalu, yang memberikan dampak hebat hingga tahun-tahun berikutnya, penurunan anggaran ini memang sedikit banyaknya akan mempengaruhi pelaksanaan program pemerintahan, peneliti menemukan akibat dampak pandemi ini pada Tahun 2022 adanya penurunan anggaran untuk melaksanakan urusan pelayanan wajib minimal sebesar 3% yang sedikit banyak nya

pasti akan mempengaruhi pelaksanaan pelayanan, kemudian banyaknya program yang ditiadakan karena pandemi menyulitkan Pemerintah Kota Bukittinggi dalam menentukan arah kebijakan pendidikan. Namun hal ini tidak boleh menjadi alasan penurunan kinerja pemerintah kota dalam memberikan pelayanan wajib dasar urusan pendidikan kepada seluruh lapisan masyarakat, karena pemerintah mempunyai target pelaksanaan standar pelayanan minimal yang harus dipenuhi di angka target 100%. Terutama untuk Tahun 2022 Pemerintah Kota Bukittinggi bisa sedikit lega karena dilaporkan penurunan kasus Covid-19 sehingga pemerintah bisa kembali menganggarkan untuk melaksanakan urusan pelayanan wajib SPM yang sempat tertunda. Sehingga terlihat berdasarkan tabel di atas, anggaran pada Tahun 2020 sangat sedikit dibanding dua tahun berikutnya, hal ini dikarenakan fokus pemerintah dalam penanggulangan Covid-19, selanjutnya pada Tahun 2021 mengalami sedikit kenaikan setelah pemerintah kemudian mulai kembali kepada fokus pemulihan pasca Covid-19 ini, sehingga pada Tahun 2022 ini pemerintah kota bersinergi untuk bangkit kembali dengan meluncurkan program-program baru dengan penganggaran yang meningkat dibanding tahun-tahun sebelumnya. Hal ini juga diungkapkan dalam salah satu wawancara penelitian dengan informan berikut ini.



“Memang beberapa tahun terakhir ini kondisi keuangan kita sedikit mengalami perombakan dan banyak yang harus diperiksa ulang keuangannya oleh seluruh dinas untuk dapat anggarannya dialihkan kepada penanggulangan Covid-19, seperti untuk bidang kita saja (Bidang PAUD) sebelum-sebelumnya bisa menyentuh angka miliaran tapi kemudian mengalami pemotongan hingga hampir setengahnya, menjadi sekitar 500 juta saja pada Tahun 2021 dan sudah mengalami sedikit kenaikan kembali pada Tahun 2022 di angka 800 juta dan akan diusahakan kembali di 2023 ini untuk lebih banyak lagi. Dampak Covid-19 memang terasa sekali bagi kita, tapi dua tahun ini kita sudah mulai bertahap bangkit lagi terutama sejak sudah tidak ada lagi kasus Covid-19 di Kota Bukittinggi ini.” (Wawancara

Peneliti dengan Bapak Safrizal,S.Ag., MH selaku Kasi Kurikulum dan Penilaian Bidang Pendidikan Anak Usia Dini pada Jumat 24 Februari 2023).

Berdasarkan hasil wawancara diatas terlihat bahwa dengan keadaan pandemi Covid-19 tiga tahun yang lalu tidak membuat pemerintah kota luput untuk melaksanakan tugasnya dalam memberikan pelayanan wajib minimal terbaik kepada masyarakat. Kota Bukittinggi mempunyai roda perekonomian yang kuat, ditunjang dengan sektor pendapatan asli daerah yang cukup besar dan kuat membuat pemerintahan kota cepat pulih dari pandemi, bahkan Wakil Walikota Bukittinggi saat ini Bapak Marfendi menjelaskan pemerintah kota pada Tahun Anggaran 2022 kemarin telah mampu menjalankan pelayanan Standar Pelayanan Minimal Pendidikan mendekati sempurna dan sanggup meluncurkan program kebijakan baru berupa menganggarkan lebih untuk memberikan bantuan kepada pelajar Kota Bukittinggi di tingkat SLTA sederajat yang disalurkan melalui Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Barat. Hal ini dijelaskan dalam wawancara berikut.



“Untuk urusan SPM Pendidikan kita sudah di pencapaian sempurna dan selalu mengupayakan lebih yang terbaik kepada seluruh siswa-siswi terbaik kami. Bahkan kita sanggup untuk anggarakan biaya lebih dalam APBD kita untuk kemudian diserahkan kepada pemerintah provinsi untuk dikembalikan menjadi anggaran bantuan siswa-siswi SMA sederajat bagi siswa-siswi pelajar di Kota Bukittinggi”. Wawancara dengan Bapak Wakil Walikota Bukittinggi H. Marfendi pada 10 Oktober 2022.

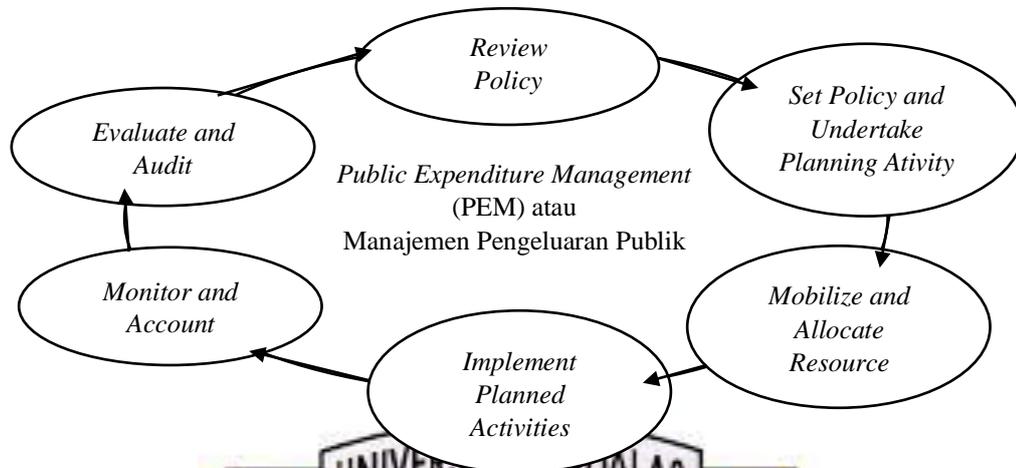
Anggaran bantuan ini disebut Bantuan Khusus Keuangan (BKK) yang tergolong dalam Program Unggul Pemerintah Bukittinggi pada Tahun 2022 lalu. Pernyataan mengenai program ini kemudian juga dibenarkan oleh Kepala Sub Bidang Perencanaan dan Penyusunan Anggaran Badan Keuangan Kota Bukittinggi dalam wawancara berikut ini.

“Benar, itu memang dianggarkan lebih demi mensukseskan visi dan misi Walikota Bukittinggi sekarang, namanya itu adalah BKK, yaitu Bantuan Keuangan Khusus seperti beasiswa lah untuk siswa/siswi SMA sederajat, tapi dengan syarat yang mendapatkannya harus mempunyai Kartu Keluarga atau KTP asli Kota Bukittinggi”. Wawancara dengan Bapak Syafri Waldi, SE selaku Kasubbid Perencanaan dan Penyusunan Anggaran, Badan Keuangan Kota Bukittinggi pada 2 Maret 2023.

Pelaksanaan anggaran yang telah disiapkan tersebut kemudian akan dilaksanakan secara terstruktur dengan tahapan-tahapan dinamis sesuai dengan konsep landasan pelaksanaan manajemen pengeluaran publik, hal ini penting dilakukan secara matang dan terstruktur oleh pemerintah karena pemerintah perlu nantinya membelanjakan uang pemerintahan yang ada untuk hal-hal yang “benar dan tepat”. Sehingga, perhitungan batasan margin yang dilakukan oleh pemerintah hingga nantinya ke rupiah terakhir akan dapat menghasilkan sebuah manfaat yang layak dan dapat dipergunakan dengan semestinya, pembelanjaan anggaran untuk hal-hal tersebut adalah sesuatu yang kemudian dapat dikatakan merupakan hal yang benar. Peneliti kemudian menganalisa fenomena ini melalui landasan pemikiran Manajemen Pengeluaran Publik yang disampaikan oleh Cheryl Williamson Gray, dengan menjelaskan kepada beberapa tahapan utama pelaksanaan, berupa. Pertama, meninjau kebijakan (*Review Policy*), Kedua, Penetapan dan Pelaksanaan Perumusan Program (*Set Policy and Undertake Planning Activity*), Ketiga, Mobilisasi dan Menetapkan Sumber Daya (*Mobilize and Allocate Resource*). Kemudian Pelaksanaan Kegiatan yang Direncanakan (*Implement Planned Activities*), Selanjutnya, Melakukan Monitor dan Perhitungan (*Monitor and Account*), dan terakhir melakukan evaluasi dan audit (*Evaluate and Audit*). Tahapan pelaksanaannya dapat secara sederhana dilihat melalui alur gambar berikut ini.



Gambar 1.1 Tahapan Manajemen Pengeluaran Publik



Sumber : Olahan Peneliti, 2023

Manajemen Pengeluaran Publik perlu dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Bukittinggi dikarenakan merupakan sistem yang dapat membantu untuk menghasilkan dan mengendalikan sumber daya keuangan publik yang tersedia untuk kemudian dapat dialihkan untuk kepentingan pelayanan publik agar efektif dan efisien¹⁷. Peneliti menggunakan landasan pemikiran tersebut dikarenakan sesuai dengan fenomena penelitian yang lebih mengarah kepada bagaimana pelaksanaan manajemen penganggaran tahunan pemerintah kota yang mengacu kepada tahapan manajemen *planning, organizing, actuating, controlling* dan *evaluate audit* untuk dibelanjakan dalam memenuhi kebutuhan pelaksanaan pelayanan publik dalam konteks Standar Pelayanan Minimal bidang Pendidikan ini.

Pertama, sebelum dapat pelaksanaan penganggaran Pemerintah Kota Bukittinggi terlebih dahulu melakukan kajian evaluasi kebijakan berlandaskan apa saja komponen inti kebutuhan dalam pelaksanaan program sasaran pada tahun anggaran bersangkutan dalam tahapan *review policy*. Pemerintah Kota Bukittinggi

¹⁷ Bastian, Indra. 2020. Manajemen Keuangan Publik. Yogyakarta : Penerbit Andi. Hal 3

dalam tahapan ini melaksanakan perumusan penganggaran berdasarkan kepada bagaimana hasil penganggaran yang telah terlaksana pada tahun sebelumnya, pelaksanaan ini dilakukan Pemerintah Kota Bukittinggi berdasarkan kepada RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) dan RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah) Pemerintah Kota Bukittinggi, pada waktu awal perumusan hingga Minggu kedua bulan Juli Tahun Anggaran. Kemudian Pemerintah Kota Bukittinggi menentukan skala prioritas kinerja pemerintah kota dan masing-masing Organisasi Perangkat Daerah (OPD), dalam tahapan kedua berupa *set policy and undertake planning activity* dengan penetapan dan pelaksanaan perumusan program dalam persiapan Kebijakan Umum APBD Persiapan Platform Anggaran Sementara (KUA PPAS) dan Rencana Kerja Anggaran dari masing-masing OPD (RKA OPD). Pelaksanaan tahapan ini dilakukan Pemerintah Kota Bukittinggi sejak Minggu kedua Bulan Juli hingga Minggu keempat bulan September sebelum tahun anggaran dilaksanakan. Pada tahapan ini akan terlihat apa saja rancangan dan prioritas penjabaran pelaksanaan SPM dari dinas yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Bukittinggi.



Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Bukittinggi selanjutnya akan mengarahkan pelaksanaan SPM dalam *mobilize and allocate resource* ini berdasarkan rincian Rencana Strategis (Renstra) yang tertuang dalam Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan Kota Bukittinggi Nomor : 188.45-073/Sekr-B/2017 Tentang Perubahan Rencana Strategis Tahun 2016-2021 Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan Kota Bukittinggi, renstra ini disusun dengan tujuan memberikan arahan dalam penyelenggaraan pembangunan bidang pendidikan dan

pengembangan kebudayaan di Bukittinggi pada tahapan *implement planned activities* selama periode lima tahun untuk mendukung mewujudkan visi dan misi Pemerintah Kota Bukittinggi. Sehingga pelaksanaan kegiatan program ini akan berdasarkan pengeluaran belanja penganggaran yang dalam pelaksanaannya kemudian akan diawasi dan ditindaklanjuti oleh lembaga berwenang dalam *monitor and account* hingga nanti sampai kepada tahapan akhir *evaluate and audit* pelaksanaan kinerja anggaran selama tahun anggaran bersangkutan.

Kebijakan pengeluaran penganggaran ini harus diselesaikan secara sistematis dalam jangka waktu yang tepat untuk menghindari pekerjaan yang nantinya tidak dapat terselesaikan dalam batas periode tahun anggaran tersebut, karena penganggaran untuk Anggaran Pendapatan dan Belanja juga memiliki fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi dalam pelaksanaan kewenangan atas pengelolaan keuangan negara. *Public Expenditure Management (PEM)* atau Manajemen Pengeluaran Publik ini pelaksanaannya juga dapat menjelaskan penganggaran yang nantinya akan memiliki fungsi otorisasi, perencanaan dan pengawasan yang sangat penting menghindari keterlambatan hasil *output* karena akan memberikan dampak negatif terutama dalam jalannya perekonomian negara, berupa ¹⁸ . Pertama, memberikan dampak terhadap efisiensi pelaksanaan penganggaran baik dalam konteks likuiditas ataupun dalam penyediaan sumber daya *cost operasional* lainnya. Kedua, akan menjadikan pengurangan pemanfaatan informasi terhadap laporan keuangan/ akuntabilitas atas realisasi belanja dan aset



¹⁸ Kemenkeu RI. Tinjauan atas Kebijakan Penyelesaian Pekerjaan yang Tidak Terelesaikan Sampai Dengan Akhir Tahun Anggaran dalam Konteks Public Expenditure Management (PEM). (<https://djpbk.kemenkeu.go.id/kppn/makassar2/id/data-publikasi/artikel/2885-tinjauan-atas-kebijakan-penyelesaian-pekerjaan-yang-tidak-terselesaikan-sampai-dengan-akhir-tahun-anggaran-dalam-konteks-public-expenditure-management-pem.html>) Diakses pada 05 Desember 12:49 WIB

yang nantinya akan memberikan dampak kontribusi pelayanan pada layanan publik dan perekonomian. Oleh sebab itu pelaksanaan penganggaran untuk pengeluaran kepentingan layanan publik ini harus dilaksanakan secara sistematis untuk memenuhi etika pelaksanaan birokrasi dalam penganggaran publik.

Manajemen pengeluaran publik ini akan semakin efektif terlaksana jika komponen kunci yang terlibat nanti berkinerja baik dan sesuai porsi ukuran yang dibutuhkan, melihat kepada empat komponen utama manajemen pengeluaran publik ini berupa akuntabilitas, transparansi, prediktabilitas dan partisipasi yang seluruhnya berperan. *“Effective PEM is also a key component in good governance, which rests upon what the ADB has termed the four pillars of accountability, transparency, predictability and participation”*¹⁹. Akuntabilitas adalah pejabat yang memegang tanggung jawab melaksanakan semua tindakannya atas dasar tanggung jawab tersebut, transparansi memastikan akses ke informasi yang relevan dengan biaya penggunaan yang rendah, prediktabilitas berasal dari lingkungan di mana hukum dan peraturan sangat jelas, diketahui sebelumnya, dan ditegakkan secara seragam dan efektif. Serta partisipasi membutuhkan keberadaan saluran melalui mana informasi yang dapat diandalkan adalah disediakan, memungkinkan semua pemangku kepentingan di semua tingkatan untuk terlibat dalam proses konsultasi dan pengambilan keputusan penganggaran.

Melihat fenomena Pemerintah Kota Bukittinggi tersebut mampu melakukan manajemen pengeluaran anggaran untuk kepentingan belanja pelayanan publik dalam urusan pelayanan wajib minimal pendidikan di atas, menarik minat peneliti untuk mengkaji lebih dalam mengenai modal dan bentuk pelaksanaan pemerintah

¹⁹ Asian Development Bank Institute Executive Summary Series No. S17/00. *Public Expenditure Management*

kota melakukan manajemen anggaran pengeluarannya untuk pelaksanaan SPM dalam bidang pendidikan tersebut. Melihat sejenak penelitian penganggaran serupa oleh Sovina Yulia dengan judul Analisis Anggaran Pendidikan Kabupaten/Kota Di Sumatera Barat Tahun 2011-2015 yang berfokuskan kepada pelaksanaan di Kota Padang Kota Pariaman, Kabupaten Tanah Datar dan Kabupaten Sijunjung²⁰. Dengan menggunakan metode penelitian analisis komparatif dengan membandingkan indikator *input*, *output* dan *outcome* antar daerah target penelitian peneliti. Hasil penelitian menunjukkan berdasarkan Implementasi dari Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 tahun 2003, dimana pada undang-undang ini dinyatakan alokasi dana pendidikan untuk daerah minimal 20% dari dana APBD pada empat daerah target penelitian yang sudah dilakukan ternyata Kota Pariaman baru bisa mengalokasikan 18% dari APBD nya untuk dana pendidikan. Kemudian ditemukan bahwa untuk penjabaran persentase belanja urusan pendidikan terbesar yaitu Kabupaten Tanah Datar sebesar 46,88% dan Kota Padang sebesar 46,04%. Sedangkan untuk Kota Pariaman sebesar 39,14% dan Kabupaten Sijunjung 38,20% dari anggaran total APBD, maka jelas dapat disimpulkan seluruh daerah ini menyangkut urusan wajib pendidikan merupakan urusan yang memang prioritas dibanding urusan wajib lainnya.

Kemudian pada pelaksanaannya, anggaran dari masing-masing daerah target penelitian ditemukan proporsi anggaran pendidikan antara belanja langsung dan tidak langsung tersebut ditemukan bahwa pada semua daerah belanja tidak langsung lebih besar dari belanja langsung, dan mengindikasikan pada anggaran

²⁰ Sovina Yulia (2017). Thesis. Analisis Anggaran Pendidikan Kabupaten/Kota Di Sumatera Barat Tahun 2011-2015 ([ANALISIS ANGGARAN PENDIDIKAN KABUPATEN/KOTA DI SUMATERA BARAT TAHUN 2011-2015 - eSkripsi Universitas Andalas \(unand.ac.id\)](#))

belanja pendidikan hampir pada semua daerah lebih banyak dihabiskan untuk belanja gaji dan tunjangan pegawai pemerintahan. Maka terlihat pada daerah Kota Padang, Kota Pariaman dan Kabupaten Tanah Datar menunjukkan telah terlihat daerah tersebut sudah memprioritaskan alokasi dana pendidikan untuk peningkatan mutu pendidikan jenjang Sekolah Menengah (SM). Sedangkan Kabupaten Sijunjung masih melakukan pelaksanaan memprioritaskan pada peningkatan layanan pendidikan daerah.

Walaupun sama bertemakan penelitian penganggaran pemerintah daerah, namun perbedaan penelitian antara Sovina dengan peneliti terletak kepada sudut pandang penelitian ini, ketika penelitian diatas melihat kepada bagaimana kinerja pelaksanaan pelayanan yang dilakukan berdasarkan anggaran yang sudah dianggarkan dengan melakukan komparasi *input* dan *output* serta *income* dari masing-masing daerah penelitian. Sedangkan penelitian yang akan peneliti teliti selain memiliki lokus penelitian yang berbeda namun juga melihat kepada bagaimana pelaksanaan dari pemenuhan pelayanan Standar Pelayanan Minimal untuk masyarakat publik dari segi pelaksanaan konsep manajemen pengeluaran anggaran yang dilakukan pemerintah kota untuk meningkatkan mutu pendidikan daerah, mulai dari pelaksanaan perumusan penganggaran hingga nantinya anggaran ini diberikan kepada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan untuk dipergunakan dan dialokasikan khusus dalam pelaksanaan pelayanan SPM secara keseluruhan serta dilakukan evaluasi apakah telah sesuai dengan indikator yang diharapkan atau masih belum mencapai target 100 % dari ketentuan indikator SPM pendidikan yang ada.



Melihat kepada penelitian lainnya yang dilakukan di luar negara Indonesia tepatnya di Ghana, yaitu penelitian dari George Kojo Scott pada tahun 2019 yang lalu dengan judul *Effects of Public Expenditure Management Practices on Service Delivery in the Public Sector: The Case of District Assemblies in Ghana*²¹. Penelitian ini dilakukan melalui campuran *mix method* kualitatif dan kuantitatif untuk melihat bagaimana pelaksanaan belanja publik yang dilakukan di Kabupaten Kebaktian Ghana dalam hal mempengaruhi pelayanan publik, yang dilakukan kepada 34 dari 170 Majelis Distrik (DA) yang ada pada tahun 2008 untuk dijadikan sampel, dengan total peserta 612 pejabat majelis distrik, 1.020 warga negara, 28 pejabat nasional/daerah, dan 20 peserta FGD lainnya. Hasil penelitian ini menunjukkan adanya pengaruh positif antara pelayanan publik dengan manajemen pengeluaran terutama untuk prioritas dalam penuntasan kemiskinan, peningkatan indeks kualitas manusia serta pelaksanaan praktek inovasi birokrasi. Banyak ahli yang menyatakan bahwa pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahannya memerlukan pengeluaran biaya yang diperuntukkan untuk masyarakat mulai dari penyediaan infrastruktur, layanan fasilitas sosial, menciptakan lapangan kerja, keamanan dan ketentraman, kesehatan, pendidikan dan pengembangan urusan lainnya yang berhubungan dengan kesejahteraan warga masyarakat harus dipenuhi dan memerlukan biaya anggaran yang sangat besar.

Menyoroti beberapa tantangan Ghana, Bank Dunia mengungkapkan bahwa, sementara pengeluaran tumbuh pesat selama empat tahun terakhir, pendapatan publik pada dasarnya tetap tidak berubah sebagai bagian dari PDB. Selanjutnya,

²¹ Scott, G. K. (2019). Effects of public expenditure management practices on service delivery in the public sector: The case of district assemblies in Ghana. *Journal of Public Administration and Governance*, 9(2), 71-92.

Negara Ghana pada tingkat pengeluaran di beberapa bidang penting inti seperti anggaran kesehatan masyarakat dan sumber daya manusia modal saham sederhana dibandingkan dengan standar negara berpenghasilan menengah ke bawah lainnya. Hasil penelitian ini menunjukkan praktik manajemen pengeluaran publik dari majelis distrik di Ghana memiliki pengaruh yang signifikan terhadap penyampaian layanan. Ada prosedur yang ditetapkan, beberapa kerangka kerja, peraturan dan kebijakan untuk memandu praktik pengelolaan pengeluaran di Majelis Daerah. Maka kesimpulan penelitian Manajemen Pengeluaran Publik di Ghana ini adalah anggaran pemerintah yang tersedia jika dibelanjakan sesuai dengan kebutuhan dan permasalahan daerah akan mampu mengatasi seluruh persoalan negara selama patologi birokrasi di dalamnya tidak menyerang, sehingga seluruh sarana dan prasarana negara dapat dipergunakan sebagaimana mestinya oleh masyarakat demi peningkatan taraf kehidupan bernegara.

Berdasarkan berbagai paparan untaian fenomena diatas, maka peneliti tertarik meneliti bagaimana anggaran publik dalam landasan manajemen pengeluaran publik yang terlaksana dalam pemenuhan kewajiban pemerintah kota dalam urusan wajib pelayanan SPM dalam bidang pendidikan di Pemerintah Kota Bukittinggi, terutama setelah pasca pulih dari kondisi Covid-19 dan bahkan mampu memberikan anggaran lebih untuk penyelenggaraan pendidikan lainnya seperti yang disampaikan informan wakil walikota tadi, peneliti akan melihat dalam komparasi antara target program pelaksanaan di lapangan dengan keuangan pemerintah yang tersedia. Kemudian untuk diangkat menjadi sebuah topik penelitian dengan judul “Analisis Manajemen Pengeluaran Publik Dalam Standar Pelayanan Minimal Bidang Pendidikan di Kota Bukittinggi”



I.2 Perumusan Masalah

Maka berdasarkan uraian penjelasan fenomena di atas, peneliti ingin melihat bagaimana Pemerintah Kota Bukittinggi untuk memaksimalkan anggaran yang ada melalui pelaksanaan landasan pemikiran manajemen pengeluaran publik dalam memenuhi kewajibannya memberikan pelayanan SPM Pendidikan dimulai nantinya dari tahapan perencanaan yang matang hingga nanti pada tahapan evaluasi kinerja anggaran yang telah dilaksanakan selama tahun anggaran tersebut.

I.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk melihat pelaksanaan kegiatan pengeluaran publik yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Bukittinggi dalam urusan pemberian pelayanan pendidikan kepada seluruh warga masyarakat terutama untuk tiga fokus utama yaitu pendidikan usia dini, pendidikan dasar dan Pendidikan kesetaraan sekaligus menemukan model Manajemen Pengeluaran Publik yang dipergunakan oleh Pemerintah Kota Bukittinggi.

1.4 Batasan Penelitian

Dikarenakan luasnya indikator dan pembagian sektor yang terbagi ke dalam Standar Pelayanan Minimal (SPM) ini, maka peneliti melakukan batasan penelitian untuk SPM ini dalam bidang prioritas utama bidang Pendidikan saja, yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Bukittinggi berfokus pada Tahun Anggaran 2022 untuk komponen dari Pendidikan Usia Dini, Pendidikan Wajib Belajar dan Pendidikan Kesetaraan.



I.5 Manfaat Penelitian

I.5.1 Manfaat Akademis

Pengembangan penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk menjadi sumber informasi ilmiah dalam kajian ilmu Administrasi Publik. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk dijadikan sebagai salah satu sumber acuan dalam pengembangan kajian Ilmu Sosial dan Ilmu Politik terkhusus dalam kajian ilmu Administrasi Publik. Peneliti kemudian berharap penelitian ini dapat berkontribusi secara teoritik terutama dalam pengembangan kajian kebijakan anggaran, dan dapat dijadikan sebagai sumber data dan informasi bagi pembaca publik terutama yang berhubungan dengan Standar Pelayanan Minimal untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan manajemen pengeluarannya terkhusus di bidang pendidikan. Sehingga penelitian ini dapat dijadikan sumber data literatur dan memunculkan ide dan gagasan baru untuk menjadikan penelitian selanjutnya.

I.5.2 Manfaat Praktis

Adapun kegunaan manfaat praktis dalam penelitian ini dijelaskan sebagai berikut ini.

1. Bagi Badan Keuangan Kota Bukittinggi

Penelitian ini diharapkan akan menjadi sumber tumpuan informasi yang akan menjadi bahan pertimbangan evaluasi bagi Badan Keuangan Kota Bukittinggi dalam melaksanakan perumusan pelaksanaan pengeluaran anggaran publik yang berlandaskan kepada konsep manajemen pengeluaran publik terkhususkan dalam



urusan anggaran untuk pelaksanaan urusan Standar Pelayanan Minimal di bidang Pendidikan yang dibahas dalam penelitian ini.

2. Bagi Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Bukittinggi

Penelitian ini diharapkan menjadi sumbangan kajian sebagai bahan pertimbangan bagi Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Bukittinggi dalam perumusan kebijakan Standar Pelayanan Minimal terkait pengeluaran anggaran urusan wajib minimal, dan sebagai bahan evaluasi bagi Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Bukittinggi dalam pemenuhan kegiatan target pelayanan minimal SPM untuk tahun-tahun berikutnya.

3. Bagi Peneliti

Penelitian ini dilaksanakan dalam rangka untuk menyelesaikan Pendidikan Magister Administrasi Publik yang sedang ditempuh peneliti. Disamping itu untuk meningkatkan serta mengasah kemampuan meneliti dalam menyampaikan ide dan gagasannya dalam bentuk sebuah karya ilmiah pegangan peneliti sebagai aparat pemerintah di lingkungan kerja nantinya.

