

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Sejak tanggal 1 Januari 2001 maka secara resmi desentralisasi mulai dilaksanakan oleh pemerintah di Indonesia. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah dikeluarkan untuk mengatur pelaksanaan desentralisasi tersebut. Menurut kedua undang-undang tersebut, Pemerintah Daerah mempunyai peranan yang lebih penting dan mempunyai tanggung jawab yang lebih besar untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya serta memajukan daerah.

Pemerintah Daerah bersama DPRD mempunyai kewenangan yang lebih besar untuk mengalokasikan anggaran daerah (APBD) sesuai dengan kebutuhan daerah dan dapat memperluas kemungkinan partisipasi lokal dalam pembangunan. Berkenaan dengan konteks ini, desentralisasi dapat memajukan pembangunan daerah lebih efisien, berpihak kepada kelompok miskin (*pro-poor*) dalam menyediakan pelayanan publik seperti pendidikan, kesehatan yang lebih sesuai dengan kebutuhan lokal (World Bank, 2008).

Kebijakan pembangunan pendidikan dalam kurun waktu 2010 – 2014 meliputi peningkatan akses rakyat terhadap pendidikan yang lebih berkualitas melalui peningkatan pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun dan pemberian akses yang lebih besar kepada kelompok masyarakat

yang selama ini kurang dapat menjangkau layanan pendidikan. Salah satu amanat rakyat kepada penyelenggara negara adalah mencerdaskan kehidupan bangsa. Upaya mencerdaskan kehidupan bangsa dalam tataran operasional adalah melalui pendidikan.

Pendidikan merupakan salah satu pilar terpenting dalam meningkatkan kualitas manusia, yang juga merupakan komponen variabel dalam menghitung Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Pendidikan nasional harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan di era globalisasi dan pasar bebas.

Pendidikan memegang peranan sentral dalam pembangunan bangsa dan negara karena dari sanalah kecerdasan dan kemampuan bahkan watak bangsa di masa yang akan datang ditentukan oleh pendidikan yang diberikan saat ini. Pendidikan berperan sebagai dasar dalam membentuk kualitas manusia yang mempunyai daya saing dan kemampuan menyerap teknologi yang dapat meningkatkan produktivitas. Untuk itu setiap warga negara Indonesia berhak memperoleh pendidikan yang bermutu sesuai dengan minat dan bakat yang dimilikinya tanpa melihat status sosial, status ekonomi, suku, etnis, agama dan gender. Maka pemenuhan atas hak dalam mendapatkan pendidikan dasar yang bermutu merupakan ukuran keadilan dan pemerataan atas hasil pembangunan dan sekaligus menjadi investasi Sumber Daya Manusia (SDM).

Pembangunan pendidikan merupakan salah satu instrumen penting dalam mendukung pembangunan ekonomi dan sosial, termasuk upaya mengentaskan kemiskinan. Hasil analisis data survei sosial ekonomi nasional menunjukkan keterkaitan yang kuat taraf pendidikan dengan tingkat kemiskinan dan derajat kesehatan penduduk. Pembangunan pendidikan juga memberikan dampak positif terhadap pembangunan sosial antara lain dalam meningkatkan derajat kesehatan masyarakat. Pembangunan pendidikan juga memberikan dampak positif terhadap pembangunan sosial, antara lain dalam meningkatkan derajat kesehatan masyarakat.

Menurut Todaro (2013) pendidikan merupakan salah satu faktor yang penting dalam pembangunan SDM. Di sejumlah negara yang sedang berkembang pendidikan telah mengambil bagian terbesar dari anggaran pemerintah. Usaha-usaha untuk menyediakan kesempatan seluas-luasnya bagi pendidikan sekolah dasar telah menjadi prioritas dasar dari setiap pembangunan di negara-negara tersebut. Tujuan pembangunan bidang pendidikan adalah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Dengan pendidikan maka diharapkan SDM di negara tersebut meningkat, namun pembangunan sangat dipengaruhi oleh aspek pengelolaannya baik di tingkat makro maupun mikro. Sistem pengelolaan yang efisien lebih menjamin terlaksananya program-program dan tercapainya tujuan pembangunan pendidikan secara efektif dan efisien.

Susanti (2005) berpendapat bahwa yang juga tidak kalah pentingnya adalah dana yang dikeluarkan pemerintah untuk pembangunan pendidikan

ini. Seiring dengan meningkatnya pendapatan per kapita, kemampuan masyarakat untuk membiayai pendidikan menjadi lebih tinggi sehingga permintaan akan jenjang pendidikan pun meningkat. Disisi lain, pendapatan per kapita yang meningkat menyebabkan penerimaan pemerintah meningkat, sehingga kemampuan pemerintah untuk mendanai pembangunan sektor pendidikan meningkat pula.

Beberapa tahun terakhir ini Pemerintah Indonesia telah menjadikan investasi dalam bidang pendidikan sebagai prioritas utama dan mengalokasikan persentase yang lebih besar dari anggarannya untuk sektor pendidikan. Sektor pendidikan di tingkat daerah juga mengalami peningkatan prioritas dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang mewajibkan pemerintah pusat dan daerah untuk mengalokasikan minimum 20 persen dari anggaran mereka untuk sektor pendidikan. Pada tahun anggaran 2011, anggaran pendidikan dialokasikan sebesar Rp 248.978,5 miliar (20,2 persen) dari total belanja negara sebesar Rp1.229.558,5 miliar sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 10 Tahun 2010. Terdapat kenaikan anggaran secara nominal sebesar Rp.181.892,5 miliar dibandingkan tahun 2010, sehingga anggaran pendidikan pada tahun 2010 sebesar Rp.209.537,6 miliar sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 47 Tahun 2009. Sedangkan untuk tahun 2014 anggaran pendidikan dialokasikan sebesar Rp368.899,05 miliar (20,0 persen) dari total belanja negara sebesar Rp1.842.495 miliar, sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 27 Tahun 2013.

Selanjutnya untuk Tahun Anggaran 2015, persentase anggaran pendidikan naik sedikit menjadi 20,6 persen yaitu dialokasikan sebesar Rp409.131,7 miliar dari total belanja negara sebesar Rp2.039.483,6 miliar sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 27 Tahun 2014 tentang APBN 2015. Agar alokasi belanja pendidikan yang signifikan ini dapat dimanfaatkan untuk mewujudkan hasil pendidikan yang lebih baik, maka sangat penting untuk memahami pola belanja pemerintah daerah, sehingga penilaian yang layak atas efektivitas dan efisiensi belanja pemerintah daerah dapat dilaksanakan.

Hal tersebut disadari bahwa peningkatan pengeluaran publik untuk anggaran pendidikan tidak terlepas dari amanat konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 di amandemen dan pasal 31 ayat (4) UUD 1945; “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional”.

Kewajiban konstitusi ini kemudian dipertegas dalam UU Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang mengharuskan pemerintah pusat dan daerah untuk mengalokasikan minimal 20 persen dari anggaran mereka untuk sektor pendidikan ini. Meskipun demikian, besarnya anggaran pendidikan belum efektif dalam mempengaruhi kinerja sektor pendidikan di Indonesia. Proporsi pengeluaran pemerintah untuk sektor pendidikan, baik terhadap total pengeluaran pembangunan maupun Produk

Domestik Bruto, secara tidak langsung menunjukkan reaksi pemerintah atas semakin tingginya permintaan atas sarana dan prasarana pendidikan.

Pendanaan pendidikan dari sumber APBN dan APBD mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan pendidikan serta pembagian tanggung jawab dan kewenangan yang jelas antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota akan dapat mengoptimalkan dan mengefisienkan alokasi dana pendidikan. Penggunaan dana pendidikan yang sesuai dan tepat memungkinkan pengalokasian dana yang efisien dan adil (Ghozali, 2004).

Pemerintah menyebutkan pendidikan merupakan prioritas utama di Indonesia, sebagaimana telah disebutkan dalam UU No. 20 Tahun 2003, pendidikan mendapatkan 20 persen alokasi dana dari APBD diluar gaji pendidik. Bagi sebagian kabupaten, pendidikan merupakan hal yang paling utama dalam anggaran pemerintah daerah dan rata-rata menyerap hampir satu per tiga dari pengeluaran di tingkat pemerintah daerah. Setiap tahunnya porsi belanja untuk pendidikan terus meningkat di hampir seluruh kabupaten/kota. Pendidikan di tingkat kabupaten juga menjadi urusan wajib pemerintah daerah sejak berlakunya UU tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Akan tetapi, masih terdapat perbedaan dalam hal output dan pencapaian walaupun belanja pendidikan telah ditingkatkan. Prasarana pendidikan yang buruk khususnya terlihat pada tingkat pendidikan dasar. Berdasarkan penelitian Desi (2012), penelitian ini menganalisis anggaran belanja publik program wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun dan kinerja

pelayanan pendidikan di Kabupaten Boyolali. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hasil analisis trend total anggaran belanja fungsi pendidikan untuk tahun 2012-2016 menunjukkan hasil yang selalu meningkat dari tahun ke tahun. Rasio belanja APBD menurut fungsi pendidikan, dari tahun ke tahun menunjukkan proporsi yang lebih besar dari fungsi-fungsi lain, hal ini memperlihatkan perhatian pemerintah Kabupaten Boyolali terhadap pengembangan sektor pendidikan. Rasio belanja modal terhadap belanja operasional menunjukkan dukungan belanja operasional untuk memfasilitasi pendidikan. Capaian indikator program wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun cenderung menurun dan tidak stabil namun masih diatas 80 persen atau kategori cukup baik. Analisis korelasi menunjukkan koefisien korelasi variabel capaian kinerja dan belanja sebesar 0,289 dengan nilai positif dan signifikan 0,019 pada taraf 0,05. Hasil ini menunjukkan bahwa belanja pendidikan berkorelasi positif dengan capaian kinerja. Namun kelemahannya dalam penelitian ini, indikator yang digunakan dalam capaian kinerja hanya berdasarkan perbandingan antara rencana dengan realisasi. Sehingga memungkinkan terjadinya bias karena tidak memperhatikan indikator lain.

Pemerintah Kabupaten Solok untuk tahun 2015 mengalokasikan anggaran untuk pendidikan sebesar Rp.527 miliar, naik dari tahun lalu sebesar Rp. 52 miliar. Sedangkan pada tahun 2013 anggaran untuk pendidikan hanya sebesar Rp. 170 miliar. Walaupun ada kenaikan setiap tahunnya namun pemerintah Kabupaten Solok belum memberikan porsi 20 persen untuk pendidikan diluar gaji pegawai serta biaya kedinasan. Menurut

putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-VI I 2008, dimana anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Namun di Kabupaten Solok anggaran pendidikan belum mencapai 20 persen dari total APBD untuk tahun 2011, 2012 dan 2013. Hanya tahun anggran 2014 dan 2015 yang telah memenuhi amanat tersebut. Karena kemampuan keuangan yang terbatas pemerintah Kabupaten Solok kesulitan untuk menyukseskan program wajib belajar sembilan tahun.

Jika dilihat dari peringkat hasil ujian nasional pada tahun 2015 pemerintah Kabupaten Solok berada pada urutan ke 17 di Sumatera Barat, atau nomor 2 paling bawah. Hal tersebut jelas sangat mengecewakan, ditambah lagi dengan sebagian besar guru yang mengajar masih memiliki titel S1 dan belum mendapatkan sertifikasi. Dengan tidak adanya data keuangan tentang belanja publik yang akurat dan tepat waktu, sangat sulit bagi para pembuat kebijakan untuk melakukan perencanaan keuangan secara efektif. Lebih buruk lagi, kurangnya data yang akurat dapat membawa kepada keputusan kebijakan yang salah dan pemborosan sumber daya yang berharga. Maka melalui penelitian ini penulis berusaha untuk mengetahui dan menganalisa pengeluaran pemerintah dilihat dari dimensi finansialnya di sektor pendidikan di Kabupaten Solok.

1.2 PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan pada latar belakang dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut:

1. Berapa alokasi dan trend belanja pendidikan periode 2011-2015 serta proyeksi belanja pendidikan di Kabupaten Solok periode 2016-2020?
2. Bagaimana tingkat penyerapan belanja pendidikan, porsi belanja pendidikan terhadap APBD, dan porsi belanja modal terhadap belanja operasional pendidikan di Kabupaten Solok periode 2011-2015?
3. Bagaimana kinerja bidang pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Solok periode 2011-2015?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan perumusan masalah yang dikemukakan di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah, sebagai berikut :

1. Menganalisis dan mengetahui seberapa besar alokasi dan trend belanja pendidikan periode 2011-2015 serta proyeksi belanja pendidikan di Kabupaten Solok periode 2016-2020.
2. Menganalisis belanja pendidikan ditinjau dari tingkat penyerapan belanja pendidikan, porsi belanja pendidikan terhadap APBD, dan porsi belanja modal terhadap belanja operasional di Kabupaten Solok periode 2011-2015.
3. Untuk menganalisis kinerja bidang pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Solok periode 2011-2015.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Sesuai dengan perumusan masalah dan relevansinya dengan tujuan penelitian tersebut di atas, diharapkan penelitian ini bermanfaat dan berguna :

1. Dapat dijadikan informasi dan masukan positif bagi perencana Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga di Kabupaten Solok agar dalam menyusun anggaran lebih mementingkan program-program peningkatan pendidikan terutama tingkat SMA/MA.
2. Dapat memberi manfaat bagi Kepala Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Solok dan Tim Pengelola Keuangan Daerah untuk melakukan penilaian sendiri atas pengelolaan belanja pendidikan dalam mencapai sasaran pendidikan yang telah ditetapkan melalui Standar Pelayanan Minimal Pendidikan (SPM).
3. Diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan literatur Akuntansi Sektor Publik (ASP) terutama yang mengenai pengeluaran pemerintah untuk belanja pendidikan dan kinerja pendidikan, serta dapat dijadikan acuan untuk penelitian lainnya yang relevan di masa yang akan datang.

1.5 PEMBATASAN PENELITIAN

Untuk lebih fokus terarahnya penelitian ini maka perlu adanya suatu pembatasan masalah dari beberapa hal sebagai berikut :

1. Data yang digunakan adalah data APBD Kabupaten Solok dalam 5 tahun anggaran selanjutnya akan dianalisa.

2. Penelitian ini adalah berupa analisis deskriptif yang dibatasi dengan analisis terhadap pencapaian Dinas Pendidikan Kabupaten Solok serta biaya yang dikeluarkan untuk mewujudkan kinerja yang baik periode 2011-2015.
3. Data yang digunakan dalam proyeksi belanja pendidikan untuk periode 2016-2020, belum memperhatikan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pengelolaan pendidikan menengah yang semula menjadi urusan pemerintah daerah kabupaten/kota dialihkan menjadi urusan pemerintah daerah provinsi yang diikuti dengan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Pengalihan Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten/Kota yang menduduki Jabatan Fungsional Guru dan Tenaga Kependidikan menjadi Pegawai Negeri Sipil Daerah Provinsi.

1.6 SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan ini dimaksudkan untuk member gambaran penelitian yang lebih jelas dan sistematis sebagai berikut:

Bab I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini menguraikan latar belakang masalah, dari latar belakang yang diuraikan maka diperoleh rumusan masalah yang menjadi fokus dalam penelitian. Berdasarkan rumusan masalah maka diperoleh tujuan dan

manfaat dari penelitian, dalam bab ini juga terdapat pembatasan penelitian dan pada akhir bab ini dijelaskan sistematika penulisan.

Bab II : TINJAUAN PUSTAKA

Menguraikan teori-teori dan penelitian terdahulu yang dijadikan landasan dalam melakukan penelitian.

Berdasarkan landasan teori dan penelitian terdahulu tersebut maka didapat kerangka pemikiran konseptual dan diakhir bab ini terdapat hipotesis penelitian.

Bab III : METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan tentang desain penelitian, data dan sumber data, serta metode analisis.

Bab IV : GAMBARAN UMUM DAERAH PENELITIAN dan PEMBAHASAN

Pada bab ini akan menguraikan kondisi APBD Kabupaten Solok dan Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Solok. Serta analisis data menggunakan metode analisis tren serta menggunakan formula yang berasal dari buku pedoman pelaksanaan Analisis Pengeluaran Publik.

Bab V : PENUTUP

Bab ini menjelaskan kesimpulan singkat dari penelitian yang telah dilakukan, kelemahan penelitian dan saran-saran yang perlu disampaikan.

