BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak pemberlakuan otonomi daerah di Indonesia terjadi beberapa perubahan yang mendasar di dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah, termasuk pelaksanaan manajemen keuangannya. Kebijakan otonomi daerah itu didasarkan pada UU Nomor 32 Tahun 2004 yang direvisi dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Perubahan tersebut berlaku antara lain pada perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan/pengendalian pengelolaan keuangan dan anggaran daerah, serta membuka peluang yang luas bagi daerah untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritasnya masing-masing. Pemberlakuan undang-undang tersebut membawa konsekuensi bagi daerah berbentuk pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efisien dan efektif khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat.

Pertanggungjawaban pengalokasian dana didukung dengan pemberlakuan tiga paket perundang-undangan yaitu Undang-Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang No 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Undang-Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 19 (1) dan (2) menetapkan bahwa APBD disusun berdasarkan pendekatan prestasi kerja yang akan dicapai, maka sistem yang dianut dalam APBD adalah anggaran berbasis kinerja. Artinya penyusunan, pembahasan, penetapan sampai pengawasan pelaksanaan anggaran tidak cukup dengan hanya melihat kuantitas anggaran yang merupakan masukan, tapi juga harus memperhatikan kinerja anggaran tersebut yang meliputi capaian kinerja, keluaran, hasil dan manfaat serta ketepatan kelompok sasaran kegiatan yang dibiayai anggaran tadi.

Menurut undang-undang ini, penggunaan anggaran dilakukan secara efektif dan efisien serta disajikan secara logis dan transparan dalam pelaporannya,

sehingga masyarakat mendapatkan petunjuk seberapa besar anggaran yang dialokasikan dapat menunjang proses peningkatan kesejahteraan kehidupan mereka. Proses anggaran yang telah disepakati antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan amanat rakyat. Tantangan muncul untuk menunjukkan bahwa sebagai pihak yang bertanggungjawab akan "kepentingan rakyat", pemerintah daerah dan DPRD memposisikan dirinya pada posisi tepat. Peluang untuk menunjukkan bahwa pemerintah daerah dan DPRD bukan salah satu "penikmat" dana rakyat, tetapi dapat berbagi rasa dengan rakyat dari dana yang "tersedia" bagi daerah (Halim, 2002: 19).

Dengan pertimbangan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan salah satu alternatif yang dapat merangsang kesinambungan serta konsekuensi pembangunan di daerah, maka model penyusunan APBD sangat erat kaitannya dengan keberhasilan pelaksanaan anggaran. Untuk model itu, sistem APBD (termasuk prosedur, format dan struktur APBD) yang selama ini digunakan, belum mampu mendukung tuntutan perubahan. Dengan demikian perlu suatu perencanaan APBD yang lebih sistematis, terstruktur dan komprehensif (Mardiasmo, 2002).

Alokasi belanja menimbulkan permasalahan di banyak daerah karena ketidakpuasan berbagai komponen masyarakat. Beberapa permasalahan itu, antara lain disebabkan oleh alokasi belanja yang melanggar "rasa keadilan" dalam masyarakat. Keadilan anggaran dalam banyak kesempatan menjadi isu yang tidak digubris oleh pemerintah daerah dan DPRD dalam penyusunan APBD di beberapa daerah. Perubahan-perubahan yang dilakukan dalam pengelolaan keuangan daerah, belum menyentuh pemerataan di dalam masyarakat.

Di pihak lain, penentuan besarnya belanja atau alokasi dana untuk suatu kegiatan oleh suatu unit kerja dilakukan dengan menggunakan pendekatan *incremental*. Pendekatan *incremental* dan *line item* menggunakan data tahun sebelumnya sebagai dasar dalam penyesuaian besarnya penambahan atau pengurangan dengan jumlah atau persentase tertentu tanpa menggunakan alasan yang rasional. Untuk ke depannya sistem anggaran dengan penekanan tidak hanya pada pertanggungjawan terhadap *input*, akan tetapi pada *output* dan *outcome*. Di samping itu, reformasi anggaran menuntut diterapkannya prinsip-prinsip

manajemen pengeluaran daerah yaitu akuntabilitas, *value for money*, kejujuran dalam pengelolaan keuangan publik, transparansi, dan pengendalian (Halim, 2004: 81).

Pelaksanaan anggaran dan pelaporannya seyogianya disajikan secara logis dan transparan sehingga masyarakat mendapat petunjuk seberapa besar anggaran yang dialokasikan dapat menunjang proses peningkatan kesejahteraan kehidupannya. Sebelumnya mekanisme pembagian dan penggunaan anggaran untuk pembangunan daerah lebih didasarkan pada pola "fungsi mengikuti anggaran" (*function follow money*). Melalui Peraturan Pemerintah No 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah digunakan pola "anggaran mengikuti fungsi" *(money follow function)*.

Siklus anggaran adalah masa atau jangka waktu mulai saat anggaran disusun sampai dengan saat perhitungan anggaran disahkan dengan undang-undang. Siklus anggaran berbeda dengan tahun anggaran. Tahun anggaran adalah masa satu tahun untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan anggaran atau waktu anggaran tersebut dipertanggungjawabkan. Artinya, siklus bisa mencakup tahun anggaran atau melebihi tahun anggaran, karena pada dasarnya berakhirnya suatu siklus anggaran diakhiri dengan perhitungan anggaran yang disahkan oleh undang-undang. Siklus anggaran terdiri atas beberapa tahap (fase), yaitu: tahap penyusunan anggaran, tahap pengesahan anggaran, tahap pelaksanaan anggaran, dan tahap pengawasan anggaran.

Pelaksanaan anggaran merupakan salah satu tahapan dari siklus anggaran yakni tahapan pelaksanaan anggaran ini dimulai ketika Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disahkan oleh DPRD dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Proses perencanaan anggaran daerah sesuai dengan paradigma baru dilakukan dengan lebih menekankan pola perencanaan *bottom up*. Perencanaan anggara daerah yang berorientasi pada kinerja pada dasarnya melibatkan 3 elemen penting (masyarakat, DPRD dan pemerintah daerah) yang saling terkait dan terintegrasi. Perubahan paradigma tersebut menuntut kemandirian daerah agar mengatur rumah tangganya dengan berbagai strategi, alokasi dan prioritas pengeluaran sesuai dengan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat. Pengeluaran pemerintah daerah harus mampu menghilangkan kesan

bahwa anggaran menjadi sumber pemborosan dan kebocoran yang harus menguntungkan sebagian orang. Salah satu elemen Pemerintah Daerah yang bertugas mengeksekusi anggaran adalah Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Barat.

Dinas Pendidikan adalah salah satu dinas yang melaksanakan anggaran pada bidang pendidikan. Pelaksanaan anggaran pada dinas ini dimulai ketika APBD yang disahkan, dibuat DPA-SKPD oleh setiap SKPD. Selanjutnya pengajuan pencairan dana oleh bendahara melalui kepala SKPD (disebut Pengguna Anggaran/PA) dengan dokumen terdiri dari SPP→SPM→SP2D. Dengan adanya SP2D UP yang kemudian "dicairkan" ke bank oleh bendahara, maka pekerjaan (kegiatan) yang sifatnya swakelola dapat dilaksanakan. PPTK melaksanakan kegiatan swakelola dan mengendalikan pelaksanaan kegiatan yang dikontrakkan ke pihak ketiga. Pembayaran dilakukan melalui kas daerah setelah dilakukan serah-terima dengan SKPD oleh pihak ke-3. SP2D LS boleh diterbitkan ke pihak ketiga apabila pekerjaan sudah selesai 100%.

Walaupun demikian, pada pelaksanaannya, tidak semua program dan kegiatan yang ada pada Dinas Pendidikan dapat direalisasikan anggarannya 100%. tidak tercapainya realisasi anggaran 100% diduga disebabkan keterlambatan pengesahan APBD murni dan beberapa penyebab lain, misalnya (1) pencairan dana yang terlambat dari kas daerah karena berbagai alasan; (2) efisiensi pelaksanaan kegiatan yang disesuaikan dengan kebutuhan. Di samping itu, juga masih terbatasnya kemampuan sumber daya manusia dalam pengelolaan pelaksanaan anggaran baik dari sisi jumlah maupun sisi kualitas dibandingkan dengan jumlah program dan kegiatan yang dilaksanakan.

Dalam pelaksanaan anggaran dan pertanggungjawabannnya yang diduga sering terindikasi terjadinya masalah, penyalahgunaan dan penyimpangan, maka penulis menetapkan untuk mengangkat permasalahan yang terjadi pada Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Barat tersebut dan penelitian ini mereplikasi penelitian terdahulu, yaitu penelitian yang dilakukan oleh Nini (2012) dengan judul penelitian "Analisis Pelaksanaan Anggaran Pada Dinas Prasarana Jalan Tata Ruang dan Permukiman Provinsi X."

Berdasarkan masalah tersebut, maka peneliti tertarik untuk menganalisis kembali pelaksanaan anggaran dengan membedakan objek penelitian, tempat penelitian dan waktu penelitian. Berdasarkan latar belakang ini pula penulis mengambil judul "Analisis Kinerja Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Barat". Alasan pemilihan judul ini adalah kebutuhan akan informasi yang tepat untuk mengetahui anggaran yang dituangkan dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran Dinas Pendidikan, terutama informasi deskriptif tentang optimalisasi pelaksanaan anggaran tertentu sehingga proses pelaksanaannya berkualifikasi maksimal dan mencapai sasaran yang efektif, bermanfaat untuk kepentingan publik serta bisa dipertanggungjawabkan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan pada latar belakang masalah, maka penulis menetapkan permasalahan utama yang akan dianalisis sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan anggaran pada Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Barat?
2. Bagaimana capaian kinerja fisik Dinas Pendidikan Sumatera Barat?

C. Tujuan Penelitian

Berkaitan dengan permasalahan yang telah dirumuskan, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Menjelaskan pelaksanaan anggaran pada Dinas Pendidikan, apakah sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku;
2. Untuk mengetahui capaian kinerja fisik Dinas Pendidikan Sumatera Barat.

D. Manfaat Penelitian

Apabila tujuan penelitian tersebut dapat diwujudkan, maka manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pemerolehan informasi deskriptif tentang pelaksanaan anggaran pada Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Barat;
2. Penyampaian masukan kepada pemerintah daerah, khususnya Dinas Pendidikan, agar pelaksanaan anggaran sesuai dengan aturan yang berlaku sehingga hasil yang diharapkan dapat dicapai.

3. Eksistensi bahan kajian akademis dan bahan kajian banding penelitian yang relevan dengan penelitian ini pada waktu yang akan datang dan sebagai sumber acuan bagi peneliti selanjutnya mengenai pelaksanaan anggaran.

E Batasan Masalah

Penelitian yang akan dilakukan pada Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Barat ini yaitu *pelaksanaan anggaran khusus belanja langsung*, dengan mengambil sampel program-program yang dilaksanakan pada Dinas Pendidikan tahun anggaran 2015 dan 2014 sebagai populasi penelitian.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA