

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Organisasi sektor publik bertujuan melaksanakan pelayanan publik (*public service*) dengan baik. Hal ini menjadi salah satu yang membedakan organisasi publik dan swasta dimana sektor swasta menjadikan laba sebagai tujuan utama. Organisasi sektor publik atau pemerintah melaksanakan program dan kegiatannya dengan mempergunakan anggaran yang berasal dari masyarakat (*public fund*). Untuk itu pemerintah melakukan pertanggungjawaban (*accountability*) terhadap pelaksanaan anggaran terhadap masyarakat baik akuntabilitas vertikal maupun akuntabilitas horisontal dengan mekanisme yang telah ditetapkan dalam berbagai aturan yang legal sebagaimana yang dinyatakan Mahmudi (2015) bahwa pemerintah harus mempertanggungjawabkan aktivitas dan kinerjanya kepada masyarakat yang telah memberikan dana (*public fund*) kepada pemerintah.

Dalam lingkup pemerintah daerah pelaksanaan anggaran berpedoman pada APBD yang menjadi pedoman bagi pelaksanaan program dan kegiatan. Program dan kegiatan pada pemerintah daerah berorientasi pada kepentingan rakyat dengan tujuan utama kesejahteraan masyarakat. Pelaksanaan APBD harus dijalankan secara transparan dan akuntabel agar dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Hal ini sejalan dengan Halim dan Khusufi (2014) yang menyatakan bahwa pemerintah harus melaksanakan organisasinya secara efisien dan efektif dimana saat ini organisasi sektor publik menghadapi tekanan agar dapat lebih efisien dengan berbagai perhitungan ekonomis dan dampak dari

aktivitasnya. World Bank dan UNDP saat ini menekankan pada program penciptaan *good governance*. UNDP mensyaratkan akuntabilitas publik, efisiensi dan efektivitas (*value for money*) dalam mencapai *good governance* (Mardiasmo, 2009)

Dalam pengelolaan anggaran pemerintah (APBD) yang bertujuan melaksanakan pelayanan publik secara baik dan bersifat non finansial (kualitatif) diperlukan sebuah sistem dalam melakukan pengukuran kinerja yang lebih kompleks daripada sektor swasta yang lebih bersifat *profit oriented* (kuantitatif) (Mardiasmo, 2009). Pengukuran kinerja juga lebih sulit karena tujuan dan hasil guna manajemen lebih banyak banyak yang bersifat nilai sosial (Mihaiu *et al*, 2014). *Value for money* (ekonomi, efisiensi dan efektivitas) dinilai menjadi salah satu alat yang tepat dalam melakukan pengukuran kinerja.

Pengelolaan APBD harus efektif, efisien dan akuntabel sebagai indikator dalam pencapaian kinerja sebagai penilaian atas prestasi pengelolaan keuangan daerah (Permendagri No. 13 tahun 2006). Mahmudi (2015) menyatakan bahwa setiap aktivitas sektor publik harus terukur kinerjanya agar dapat diketahui tingkat efisiensi dan efektivitasnya. Dalam pengukuran efisiensi, penelitian ini menggunakan analisa dengan model *Data Envelopment Analysis (DEA)* sedangkan efektivitas menggunakan metode rasio yang mengukur perbandingan *outcome* dan target *outcome*. Hal ini seperti yang dinyatakan oleh Mardiasmo (2009) maupun Mahmudi (2015) dalam konsep *value for money* dimana efisiensi merupakan alat untuk mengukur seberapa besar output yang dihasilkan atas input yang dipergunakan. Semakin besar output yang dihasilkan atas suatu input maka semakin tinggi tingkat efisiensinya. Efisiensi umumnya merujuk pada penggunaan minimum sejumlah *input* tertentu guna menghasilkan sejumlah

output tertentu (Wulansari, 2010). Sementara efektivitas merupakan perbandingan antara outcome dan output. Metode pengukuran efisiensi dan efektivitas dengan rasio ini telah digunakan dalam beberapa penelitian diantaranya Pangkey dan Pinatik (2015); Santoso (2011); dan Untari (2015).

Pelaksanaan APBD harus dapat merealisasikan anggaran sesuai dengan hasil dan sasaran yang telah ditetapkan agar mempunyai nilai manfaat bagi masyarakat. Penyerapan dan realisasi anggaran yang tinggi sesuai dengan target yang diharapkan dapat menjadi indikator sederhana atas terlaksananya anggaran yang efisien walaupun belum tentu efektif. Hal ini harus berdasarkan pada perencanaan yang tepat dalam menetapkan tujuan dan sasaran yang berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Pemerintah daerah banyak yang kurang optimal dalam pelaksanaan APBD sehingga terjadi pemborosan anggaran sebagaimana temuan dari lembaga Forum Independen untuk Transparansi Anggaran (FITRA) pada tahun 2011 dalam <http://www.berdikarionline.com/pemborosan-apbd> dimana 124 dari 497 kabupaten dan kota di Indonesia memiliki APBD yang tidak seimbang. Ada 16 daerah yang memiliki APBD yang mengalokasikan 60 – 80 persen untuk membiayai pegawai dan hanya maksimal 15 persen untuk layanan publik, pembangunan daerah dan pemberdayaan masyarakat.

Hal tersebut juga disampaikan oleh Dirjen Keuangan Daerah Reydonnyzar Moenek bahwa terjadi inefisiensi hampir seluruh APBD provinsi yaitu terjadinya pemborosan dan duplikasi anggaran. Untuk itu pemerintah melakukan optimalisasi anggaran dengan melakukan pemangkasan anggaran atas kegiatan yang tidak ekonomis, efisien dan efektif. Optimalisasi anggaran dilakukan sebagai langkah pemerintah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas

anggaran yaitu dengan menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 37 tahun 2014 tentang Perlu dan Pentingnya Peningkatan Kualitas Belanja APBD. Hal ini dilakukan sebagai evaluasi atas efisiensi pelaksanaan anggaran pemerintah. Optimalisasi pada hakikatnya bukan hanya terletak pada pengurangan anggaran tetapi lebih pada pemanfaatan anggaran secara tepat sasaran.

Inefisiensi anggaran juga terjadi pada anggaran bidang pendidikan sebagaimana beberapa penelitian terdahulu yang menyebutkan adanya beberapa daerah yang memiliki tingkat efisiensi anggaran pendidikan yang rendah. Penelitian Lestari (2013) dan Widodo (2014) menyatakan bahwa pelaksanaan anggaran pendidikan dalam APBD di Jawa Timur banyak yang memiliki tingkat efektivitas dan efisiensi yang rendah.

Tabel 1.1
Efisiensi dan efektivitas Anggaran Pendidikan Kab/ Kota di Jawa Timur Tahun 2012/2013

NO.	KOTA/KAB	EFISIENSI	EFEKTIVITAS
1	Kota Surabaya	Efisien	Efektif
2	Kab. Jember	Efisien	Tidak Efektif
3	Kab. Banyuwangi	Efisien	Tidak Efektif
4	Kab. Sidoarjo	Efisien	Efektif
5	Kab. Blitar	Tidak efisien	Tidak Efektif
6	Kab. Kediri	Tidak efisien	Tidak Efektif
7	Kota Madiun	Tidak efisien	Efektif
8	Kota Probolinggo	Tidak efisien	Tidak Efektif
9	Kota Blitar	Tidak efisien	Efektif
10	Kota Pasuruan	Tidak efisien	Tidak Efektif
11	Kota Batu	Tidak efisien	Efektif
12	Kota Mojokerto	Efisien	Efektif

Sumber: Widodo:2014

Data diatas menunjukkan bahwa ada beberapa daerah di Jawa Timur belum dapat melaksanakan anggarannya terutama dalam bidang pendidikan secara

efisien dan efektif. Hanya ada 3 kota/Kab dari 12 daerah sampel penelitian yang sudah melaksanakan anggarannya secara efisien dan efektif. Sedangkan 4 Kab/Kota tidak dapat melaksanakan anggaran pendidikan dengan efisien dan efektif.

Pengukuran kinerja pada anggaran fungsi pendidikan sangat penting dilakukan mengingat besarnya anggaran yang dialokasikan pada bidang pendidikan. Hal ini tidak terlepas dari peran penting pendidikan dalam kehidupan bernegara. Bahkan strategi pertumbuhan ekonomi di negara-negara eropa pada dekade ini memprioritaskan investasi dalam bidang pendidikan karena pendidikan berfungsi untuk membangun sumberdaya manusia dalam meningkatkan skill dalam dunia kerja, mencegah marginalisasi pemuda dan pengangguran (Zagordo, 2015). Pendidikan yang layak diperlukan untuk peningkatan SDM masyarakat Indonesia sebagai modal pelaksanaan pembangunan nasional karena kualitas sumber daya manusia (SDM) akan ditentukan oleh status kesehatan, pendidikan dan tingkat pendapatan perkapita (Ananta dan Hatmadji, 1985).

Pentingnya pendidikan bagi Indonesia tertuang dalam UUD 1945 pasal 31 yang menyebutkan menyebutkan bahwa setiap warga negara memiliki hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang layak. Pemerataan pendidikan harus dilaksanakan dan pemerintah wajib memfasilitasi proses pendidikan sebagai pemenuhan hak warga negara atas pendidikan tersebut salah satunya adalah penyediaan dana pendidikan seperti dalam UU Nomor 20 Tahun 2003.

Upaya peningkatan kualitas pendidikan nasional dilakukan sesuai yang diamanatkan dalam perubahan Undang-undang Dasar 1945 pasal 31 ayat 4 yang ditindaklanjuti dengan UU nomor 20 tahun 2003 dimana mewajibkan

pengalokasian anggaran pendidikan dalam APBN/APBD sebesar minimal 20 persen. Hal tersebut sebagai respon yang diberikan oleh pemerintah untuk memperbaiki kondisi pendidikan yang ada di Indonesia. Dengan meningkatnya anggaran pendidikan tersebut diharapkan peningkatan kualitas pendidikan dapat berjalan dengan baik. Pengalokasian anggaran pendidikan bertujuan agar sistem pendidikan nasional dapat dilaksanakan secara efektif, efisien, dan akuntabel (PP No. 7 Tahun 2010). Tujuan tersebut dapat tercapai dengan memanfaatkan anggaran tersebut untuk pelaksanaan program dan kegiatan yang tepat dan sesuai dengan arah dan tujuan dari program pendidikan nasional.

Alokasi anggaran sebesar minimal 20 persen pun mengalami beberapa perdebatan mengenai dimasukkannya gaji pendidik dalam anggaran pendidikan. Jika gaji pendidik masuk dalam anggaran pendidikan maka porsi anggaran untuk pelayanan dan pengadaan prasarana menjadi kecil karena belanja tidak langsung berupa gaji pendidik lebih besar dari belanja langsung. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa belanja gaji yang besar akan mengakibatkan terjadinya inefisiensi anggaran. Sebagaimana penelitian Herrera dan Pang (2014) yang menunjukkan bahwa semakin tinggi pengeluaran gaji pemerintah maka tingkat efisiensi akan semakin rendah. Begitu juga penelitian Dolton (2015) yang menempatkan Indonesia menduduki peringkat ke 29 dari 30 negara yang diteliti dalam hal efisiensi dan efektivitas seperti terlihat dalam tabel dibawah ini. Dalam penelitian ini menyebutkan bahwa inefisiensi terjadi karena terlalu tingginya gaji guru dalam anggaran pendidikan. Beberapa penelitian juga menjelaskan akan pentingnya anggaran dalam menunjang kualitas pendidikan sebagaimana penelitian Rajkumar dan Swaroop (2007) dan Belfield dan Levin (2013).

Tabel 1.2
Educational Efficiency Scores By Country

Negara	Tingkat Efisiensi
Finland	87,81%
South Korea	86,66%
Czech Republic	84,38%
Hungary	84,08%
Japan	83,88%
New Zealand	83,30%
Slovenia	83,28%
Australia	81,23%
Sweden	80,58%
Iceland	79,39%
UK	78,71%
France	78,69%
Israel	77,84%
Netherlands	76,80%
Ireland	76,80%
Austria	74,68%
Norway	74,05%
Belgium	73,52%
USA	72,66%
Chile	72,54%
Turkey	71,44%
Denmark	70,60%
Italy	69,81%
Portugal	68,29%
Germany	67,01%
Spain	63,09%
Greece	60,64%
Switzerland	59,71%
Indonesia	51,13%
Brazil	25,45%

Sumber: Dolton (2015)

Peningkatan anggaran dalam APBN/APBD ternyata belum memberikan hasil yang signifikan terhadap peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia. *Output* dan *outcome* yang dihasilkan masih belum optimal terhadap kualitas pendidikan nasional. Beberapa permasalahan pelaksanaan APBD di Indonesia dan Jawa

Timur khususnya yaitu masih belum terpenuhinya alokasi anggaran fungsi pendidikan sebesar 20 persen dari APBD (Kemdiknas, 2015) (tabel 1.3 dan tabel 1.4).

Tabel 1.3
Prosentase Anggaran Pendidikan terhadap APBD Propinsi
Tahun 2015

NO.	PROPINSI	ANGGARAN PENDIDIKAN
1	Papua	0,84%
2	Papua Barat	1,31%
3	Nusa Tenggara Timur	1,56%
4	Nusa Tenggara Barat	1,57%
5	Jawa Barat	1,69%
6	Jawa Tengah	1,80%
7	Jawa Timur	1,82%
8	Bangka Belitung	1,94%
9	Sulawesi Selatan	2,40%
10	Kalimantan Utara	2,56%
11	Sumatera Utara	2,57%
12	Kalimantan Barat	3,06%
13	Sulawesi Utara	3,20%
14	Sumatera Selatan	3,26%
15	Sumatera Barat	3,39%
16	Kalimantan Timur	3,45%
17	Sulawesi Tenggara	3,50%
18	Banten	3,69%
19	Bali	4,01%
20	Sulawesi Tengah	4,35%
21	Kalimantan Tengah	4,64%
22	Sulawesi Barat	4,65%
23	Maluku Utara	5,71%
24	Riau	6,09%
25	Lampung	6,71%
26	Gorontalo	6,73%
27	Maluku	7,00%
28	Bengkulu	7,15%
29	Jambi	7,70%
30	DI Yogyakarta	8,13%
31	Kepulauan Riau	8,18%
32	Kalimantan Selatan	8,33%
33	Aceh	8,90%
34	DKI Jakarta	18,17%

Sumber: Kemendiknas NPD 2015 (data diolah)

Tabel 1.4
Prosentase Anggaran Pendidikan terhadap APBD Kab/Kota di Jawa Timur
Tahun 2015

No.	Kabupaten/Kota	Perbandingan Anggaran Pendidikan Terhadap APBD (%)
1	Kab. Madiun	0,49%
2	Kab. Kediri	0,77%
3	Kab. Ponorogo	0,91%
4	Kab. Nganjuk	1,08%
5	Kab. Bondowoso	1,23%
6	Kab. Lamongan	1,24%
7	Kab. Ngawi	1,24%
8	Kab. Blitar	1,27%
9	Kab. Trenggalek	1,77%
10	Kab. Probolinggo	2,27%
11	Kab. Sumenep	2,30%
12	Kota Batu	2,39%
13	Kab. Pamekasan	2,71%
14	Kab. Jombang	2,83%
15	Kab. Pacitan	2,86%
16	Kab. Tuban	3,33%
17	Kab. Bangkalan	3,35%
18	Kab. Gresik	3,63%
19	Kota Pasuruan	3,99%
20	Kab. Situbondo	4,27%
21	Kab. Sampang	4,56%
22	Kab. Lumajang	4,84%
23	Kab. Pasuruan	5,56%
24	Kota Kediri	5,80%
25	Kab. Banyuwangi	5,88%
26	Kab. Mojokerto	5,97%
27	Kota Malang	6,97%
28	Kota Mojokerto	7,14%
29	Kota Surabaya	7,27%
30	Kab. Bojonegoro	7,78%
31	Kab. Sidoarjo	7,86%
32	Kota Probolinggo	8,07%
33	Kota Blitar	8,35%
34	Kota Madiun	10,20%

Sumber: Kemendiknas NPD 2015 (data diolah)

Data diatas menunjukkan bahwa anggaran bidang pendidikan yang dialokasikan oleh pemerintah daerah masih kurang dari yang diharapkan. Data tersebut adalah anggaran pendidikan diluar gaji pendidik. Dari data tersebut dapat kita ketahui bahwa anggaran pendidikan yang dialokasikan untuk pembangunan prasarana dan pemberian fasilitas pendidikan masih sangat minim. Anggaran

pendidikan yang diwajibkan sebesar 20 persen masih didominasi oleh gaji pendidik.

Permasalahan lain dari anggaran pendidikan daerah yaitu rendahnya penyerapan anggaran seperti yang disampaikan oleh praktisi pendidikan Indra Chrismiadji (<http://www.beritasatu.com/pendidikan/359790-ini-penyebab-utama-rendahnya-anggaran-pendidikan-daerah.html>). Lebih lanjut disampaikan bahwa rendahnya penyerapan disebabkan beberapa hal yaitu kurangnya kemampuan daerah untuk mengembangkan program-program pendidikan di daerah sehingga dalam melaksanakan perencanaan hanya melakukan penjiplakan program dan kegiatan dari RPJMD Pusat sehingga sulit untuk melaksanakannya di daerah.

Analisis efisiensi dan efektivitas anggaran publik sangat penting dan diperlukan untuk mengetahui apakah anggaran pemerintah sudah terealisasi dan dapat memberikan manfaat pada masyarakat secara optimal sebagaimana penelitian Belfield dan Levin (2013); Radebe dan Radebe (2014); Derzayeva dan Akhmadieva (2014); Rajkumar dan Swaroop (2007); Stefana dan Cibotariu (2013); Webber (2004); dan Mutambara dan Chinyoka (2016). Beberapa sistem penganggaran dicoba untuk diterapkan pada berbagai negara untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas anggaran sektor publik terutama dalam pengendalian anggaran diantaranya penelitian yang dilakukan oleh Jong *et al* (2013); Malgwi dan Unegbu (2012); Blondal *et al* (2003); Curristine *et al* (2007); Webber (2004); Mutambara dan Chinyoka (2016); dan Zinyama dan Nhema (2016). Pentingnya efisiensi anggaran pendidikan sebagai sarana untuk memperbaiki kualitas pendidikan bukan hanya di Indonesia tetapi juga di negara-negara lain yang ditunjukkan dengan banyaknya penelitian tentang efisiensi pada bidang pendidikan diantaranya adalah penelitian Selim dan Bursalioglu (2013);

Pietrzak *et al* (2016); Radebe dan Radebe (2014); dan Rajkumar dan Swaroop (2007).

Besarnya peningkatan anggaran pendidikan seharusnya dapat memberikan *output* dan *outcomes* yang signifikan bagi masyarakat. Dari hasil beberapa analisa dapat diidentifikasi permasalahan-permasalahan yang ada dalam pelaksanaan anggaran yang efisien dan efektif. Ditengah usaha pemerintah melakukan efisiensi anggaran dengan pemangkasan beberapa mata anggaran sementara anggaran pendidikan yang justru semakin besar jangan sampai pemanfaatannya kurang efektif dan tidak memberikan manfaat bagi masyarakat.

Beberapa penelitian yang telah dilakukan untuk mengukur dan menganalisa tingkat efisiensi dan efektivitas atas pelaksanaan anggaran pemerintah khususnya bidang pendidikan menunjukkan hasil yang bervariasi pada tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran. Beberapa penelitian terdahulu mendeskripsikan dan menjelaskan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran pendidikan pada APBD (Lestari, 2013); (Untari, 2015); (Widodo, 2014); (Pangky dan Pinatik, 2015); (Santoso, 2011) dengan metode penelitian kuantitatif, tetapi dalam penelitian ini selain melihat tingkat efisiensi dan efektivitas secara kuantitatif, penelitian juga menggunakan metode kualitatif untuk mengeksplorasi bagaimana pelaksanaan anggaran pendidikan dalam APBD Kab/Kota di Jawa Timur sehingga pelaksanaan anggaran bisa berjalan secara efisien atau tidak efisien dan efektif atau tidak. Dengan mengetahui pola pelaksanaan anggaran pendidikan dalam APBD secara detail, pemerintah daerah diharapkan dapat melakukan analisa dan menjadikannya dasar perbaikan dalam pembuatan kebijakan daerah dalam rangka peningkatan efisiensi dan efektivitas dalam APBD.

Untuk penelitian terdahulu pengukuran efisiensi menggunakan alat analisis DEA (Haryadi (2011); Lestari (2013); Widodo (2014); Herrera dan Pang; Selim dan Bursalioglu (2013); Pietrzak *et al* (2016); Julnes (2000); Whiteman (2012); dan Asdan ului *et al* (2014)) dan rasio (Untari (2015); Santoso (2011); Pangkey dan Pinatik (2015))

Analisis DEA menggunakan beberapa variabel dari *input*, *output* dan *outcome* dengan sampel satu daerah dan *time series* (Pangkey dan Pinatik (2015)). Ada juga beberapa penelitian dengan alat analisis DEA yang menggunakan beberapa daerah dengan waktu hanya satu periode (Widodo (2014); Haryadi (2011); Asundului *et al* serta penelitian yang menggunakan beberapa periode waktu dan sampel beberapa daerah (Lestari (2013)). Penelitian dengan alat analisis DEA sebagian besar hanya mengukur tingkat efisiensi saja. Disini peneliti akan melakukan penelitian menggunakan alat analisis DEA untuk mengukur tingkat efisiensi dalam 5 tahun pada 38 daerah. Selain itu juga akan dilakukan penghitungan tingkat efektivitas masing-masing daerah dengan metode rasio. Setelah analisa dengan kedua metode diatas, untuk memperkuat analisa penelitian ini akan dilanjutkan dengan penelusuran secara mendalam untuk menganalisa lagi efisiensi dan efektivitas secara kualitatif (*mixed methods*).

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas maka rumusan masalah dari peneltian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah anggaran pendidikan Kabupaten /Kota di Jawa Timur dilaksanakan dengan efisien dan efektif?

2. Bagaimana pelaksanaan anggaran pendidikan Kabupaten/Kota di Jawa Timur dalam perspektif efisiensi dan efektivitas?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk melakukan analisa atas pelaksanaan APBD di Jawa Timur dengan memfokuskan pada anggaran pendidikan sehingga kita dapat:

1. Mengetahui apakah anggaran pendidikan Kabupaten/Kota di Jawa Timur dilaksanakan secara efisien dan efektif.
2. Mengetahui faktor-faktor atau kondisi dalam pelaksanaan anggaran pendidikan sehingga dapat berpengaruh pada tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran pendidikan pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur.
3. Mengeksplorasi faktor-faktor yang dapat mendorong peningkatan tingkat efisiensi dan efektivitas pada anggaran pendidikan Kabupaten/Kota di Jawa Timur.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan tambahan ilmu pengetahuan bagi pengembangan ilmu akuntansi terutama dalam hal efisiensi dan efektivitas anggaran pemerintah.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan evaluasi bagi pemerintah daerah dalam pelaksanaan anggaran dan kedepannya dapat dijadikan dasar pertimbangan bagi penyusunan APBD untuk tahun-tahun yang akan datang.