

ANALISIS EFISIENSI ANGGARAN BELANJA DINAS PENDIDIKAN KABUPATEN KAPUAS

Riswan Yudhi Fahrianta
Viani Carolina

Program Studi Akuntansi Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Indonesia Banjarmasin
Jalan Brigjend H. Hasan Basry No. 9-11 Kayu Tangi Banjarmasin

Abstract: This study aims to analyze the budget and expenditure realization on SKPD Education Department Kapuas District, with a focus on the efficiency of the Education Department District Kapuas budget period 2008-2010 and analyze the causes of increase or decrease in efficiency of budget in that period. The results showed that the level of efficiency in the Education Department Kapuas District is sufficient in using and managing the budget or in other words there is no realization of budget in excess of a predetermined budget, for both direct spending and indirect spending. There are two programs of the Education Department Kapuas District that its efficiency level below 50% in 2010, they are Program Administrative Resources Capacity Improvement (32.24%) and Program Compulsory Nine-Year Basic Education (49.11%). Highly efficient levels caused not because of the efficiency of the activity itself, but rather that the program cannot be implemented and planning aspects that need to be better prepared and better coordination of relevant parties in the implementation of the program.

Kata kunci: efisiensi, anggaran belanja, sektor publik

PENDAHULUAN

Anggaran adalah rencana kuantitatif yang meliputi aspek keuangan dan non keuangan. Dari pengertian tersebut, maka fungsi utama anggaran adalah sebagai salah satu instrumen perencanaan. Sistem penganggaran merupakan prosedur dan kebijakan seperangkat (set) komponen anggaran yang saling terkait satu dengan yang lain. Komponen anggaran meliputi penyusunan anggaran, penentuan sasaran anggaran, revisi anggaran, evaluasi anggaran, dan umpan balik anggaran (Alim, 2008).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yang dalam pembahasan berbagai literatur sering disebut anggaran negara atau anggaran sektor publik, dalam perkembangannya telah menjadi instrumen kebijakan multifungsi yang digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan bernegara. Hal tersebut terutama terlihat dari komposisi dan besarnya anggaran yang secara langsung merefleksikan

arah dan tujuan pelayanan kepada masyarakat yang diharapkan (Pusdiklatwas BPKP, 2007).

Selanjutnya oleh Alim (2008) dikemukakan bahwa proses penyusunan anggaran terkait kebijakan dan prosedur penentuan sasaran anggaran dengan mekanisme antara partisipatif atau instruktif. Proses revisi anggaran merupakan kebijakan dan prosedur untuk merevisi sasaran anggaran baik secara reguler atau di bawah kejadian khusus. Sedangkan evaluasi anggaran adalah kebijakan dan prosedur untuk mengevaluasi antara sasaran dan realisasi. Evaluasi yang dilakukan secara periodik menjadi proses pengendalian anggaran dan hasil evaluasi anggaran menjadi umpan balik bagi pelaksana anggaran. Hal ini menunjukkan bahwa anggaran juga berfungsi sebagai instrumen pengendalian manajemen.

Permasalahan rendahnya daya serap anggaran setiap tahun menjadi masalah rutin setiap tahunnya. Dalam Nota Keuangan dan RAPBN 2011 disebutkan bahwa daya serap anggaran belanja kementerian dan lembaga

dalam lima tahun terakhir rata-rata hanya 90% dari pagu anggaran yang ditetapkan dalam APBN setiap tahun. Penyerapan dana tidak efektif tercermin dalam Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) yang menurut oleh Deputy Pengawasan Bidang Penyelenggaraan Keuangan Daerah BPKP (www.bpkp.go.id/sumut/berita/, 02 Maret 2012), bahwa rata-rata SILPA Pemda secara nasional per tahunnya melebihi Rp 50 Trilyun. Jumlah SILPA yang besar tersebut terjadi bukan karena semata-mata efisiensi dalam pengelolaan belanja daerah tetapi lebih menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan daerah belum efektif karena di dalamnya, antara lain ada program/kegiatan yang tidak dapat dilaksanakan pada tahun anggaran yang bersangkutan. Hal senada juga diungkapkan oleh Ketua DPR RI Marzuki Alie (www.jppn.com/read/, 09 Januari 2012), bahwa serapan anggaran yang tidak optimal menunjukkan adanya permasalahan dalam pengelolaannya, karenanya beberapa aspek yang perlu dievaluasi. Antara lain, lemahnya perencanaan program dan kegiatan, lemahnya koordinasi antara unit perencana dan unit pelaksana kegiatan, dan lemahnya pelaksanaan kegiatan. Dengan kelemahan-kelemahan tersebut mengakibatkan sering dilakukannya revisi anggaran.

Fakta secara nasional tersebut menjadi salah satu dasar ketertarikan penulis untuk menganalisis secara khusus anggaran dan realisasi kegiatan keuangan pada Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas, bahwa kinerja anggaran pemerintah daerah selalu dikaitkan dengan bagaimana sebuah unit kerja pemerintah daerah dapat mencapai tujuan kerja dengan alokasi anggaran yang tersedia. Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas merupakan salah satu organ Pemerintahan Kabupaten di Provinsi Kalimantan Tengah yang merupakan satuan organisasi dari Pemerintahan Kabupaten Kapuas, dengan tugas pokok melaksanakan sebagian urusan rumah tangga daerah dalam bidang pendidikan dengan tujuan terwujudnya proses pendidikan yang demokratis dengan memperhatikan keragaman kebutuhan daerah dan peserta didik, serta mendorong peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan pendidikan. Dengan tanggung jawab pokok sebagaimana ins-

tansi pemerintah lainnya yaitu menciptakan pelayanan yang memadai dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang mencakup fungsi penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan.

Pengalaman yang terjadi selama ini menunjukkan bahwa masih belum optimalnya pengelolaan keuangan pemerintahan khususnya pada Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas sehingga terlihat bahwa antara anggaran dan realisasi yang dicapai tidak sesuai dengan yang diharapkan. Faktor sumberdaya manusia merupakan modal dasar dalam pelaksanaan pembuatan suatu anggaran, namun karena dalam sistem pemerintahan bahwa pegawai yang menduduki suatu jabatan tidak selalu orang yang memiliki kemampuan dan pendidikan yang sesuai dengan pelaksanaan pekerjaannya maka hasil yang dicapai pun kurang optimal. Hal yang tidak kalah pentingnya adalah sistem perencanaan anggaran yang dibuat untuk masa satu tahun berjalan menjadi kelemahan dari fungsi anggaran itu sendiri bahwa dalam masa satu tahun tersebut mungkin saja banyak hal yang bisa berubah baik itu perubahan harga satuan barang yang direncanakan awal tahun namun pada saat akan dilakukan realisasi belanja, harga barang-barang tersebut naik sehingga anggaran yang telah ditetapkan kurang untuk pelaksanaan kegiatan tersebut.

Anggaran dilaksanakan pada periode satu tahun ke depan yang tentunya mengacu kepada anggaran dan realisasi yang dicapai pada tahun sebelumnya yang dipergunakan sebagai tolak ukur pembuatan anggaran berikutnya. Tanpa adanya suatu kejelian dalam menganalisa anggaran yang akan dibuat maka tidak akan didapat realisasi yang sesuai dalam anggaran keuangan pada Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas yang tentunya akan berimbas pada kurang optimalnya hasil pencapaian kinerja.

Banyak hal yang dianggarkan sesuai dengan ketentuan pemerintah seperti program pelayanan administrasi perkantoran, program peningkatan sarana dan prasarana aparatur, program fasilitas pindah/purna tugas PNS, program peningkatan pengembangan sistem pelaporan capaian kinerja dan keuangan, pro-

gram pendidikan non formal, program peningkatan mutu pendidikan dan tenaga kependidikan, dan program pendidikan perencanaan. Hal-hal tersebut diatur sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam pemerintahan dan tidak jarang terjadi revisi anggaran oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) khususnya Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas, hal ini tentunya kembali lagi kepada dasar dari pembuatan anggaran pada saat awal dibuatnya.

Sering kali menjadi kendala adalah apabila anggaran dirasa kurang tepat sasaran dan perlu dilakukan revisi anggaran hal ini terkendala karena revisi anggaran hanya dilakukan satu kali dalam satu tahun anggaran yaitu pada bulan Juli tahun bersangkutan, yang menjadi persoalan adalah bagaimana dengan anggaran yang selanjutnya apabila terdapat anggaran yang harus direvisi kembali tetapi terkendala dengan adanya peraturan pelaksanaan revisi anggaran tersebut. Bahwa perubahan atau revisi anggaran yang dilakukan tidak boleh merubah nilai pagu anggaran yang sudah disetujui, perubahan atau revisi anggaran adalah hanya merubah nilai nominal dari poin-poin kegiatan yang ada, menambahkan dana yang lebih diperlukan dan mengurangi dana yang sifatnya dapat ditunda pelaksanaannya sehingga pada jumlah akhirnya tetap akan sesuai dengan nilai pagu anggaran.

Berdasarkan masalah yang sering terjadi pada saat pembuatan rencana anggaran keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) khususnya di Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas, dalam penelitian ini penulis menganalisis anggaran dan realisasi belanja pada SKPD Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas, dengan fokus pada tingkat efisiensi anggaran belanja Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas Periode 2008 s.d. 2010 serta menganalisis penyebab naik atau turunnya efisiensi anggaran belanja pada periode tersebut. Yang dimaksud SKPD disini adalah perangkat daerah pada pemerintah daerah selaku pengguna anggaran/pengguna barang.

Konsep Anggaran

Anggaran merupakan kegiatan mengenai apa yang diharapkan, direncanakan atau diperkirakan terjadi dalam periode tertentu pada

masa yang akan datang (Brownell dan Mc Innes, 1986). Anggaran juga merupakan alat bagi manajer tingkat atas untuk mengendalikan, mengkoordinasikan, mengkomunikasikan, mengevaluasi kinerja, dan memotivasi manajer bagian bawahannya (Kennis, 1979). Anggaran yang disusun memiliki peranan sebagai perencanaan yaitu anggaran berisi tentang ringkasan rencana keuangan organisasi dimasa datang, sedangkan anggaran dipandang sebagai penilaian kinerja yaitu anggaran dipakai sebagai sistem pengendalian untuk mengukur kinerja manajerial (Schiff dan Lewin, 1970). Anggaran merupakan suatu pernyataan mengenai apa yang diharapkan, direncanakan, diperkirakan terjadi dalam periode tertentu yang direncanakan dimasa yang akan datang (Brownell dan Mc Innes, 1986). Anthony dan Govindarajan (2003) memperjelas pengertian anggaran sebagai suatu rencana yang disajikan secara kuantitatif dan biasanya dinyatakan dalam satuan uang yang disusun untuk periode yang akan datang (Nasir, 20-10).

Pemakaian anggaran dalam kegiatan organisasi swasta maupun pemerintah memiliki kelebihan dan kelemahan, seperti yang dikemukakan oleh Supriyono (1993) dalam Eka-warna dkk. (2009), bahwa kelebihan penggunaan anggaran adalah: (1) penyusunan anggaran merupakan kekuatan manajemen/pengelola dalam menyusun perencanaan, dimana manajemen/pengelola organisasi melihat ke depan untuk menentukan tujuan organisasi yang dinyatakan dalam ukuran finansial, (2) anggaran dapat digunakan sebagai alat koordinasi berbagai kegiatan organisasi, (3) implementasi anggaran dapat menciptakan alat untuk pengawasan kegiatan organisasi, (4) pengelola/manajer dapat memeriksa dengan seksama penggunaan sumber ekonomi yang dimiliki oleh organisasi, apakah sudah efektif dan efisien, (5) pemakaian anggaran mengakibatkan timbulnya kesadaran tentang pentingnya biaya sebelum dana disediakan, (6) pemakaian anggaran dapat mendorong dipakainya standar sebagai alat pengukur prestasi suatu bagian atau individu di dalam organisasi, dan (7) pemakaian anggaran dapat memban-

tu manajemen/pengelola dalam pengambilan keputusan.

Sedangkan kelemahan pemakaian anggaran adalah: (1) anggaran didasarkan pada estimasi atas kegiatan yang akan datang, ketepatan estimasi sangat tergantung kepada pengalaman dan kemampuan estimator, dan ketidaktepatan anggaran berakibat tidak dapat dipakainya anggaran sebagai alat perencanaan, koordinasi, dan pengawasan dengan baik, (2) anggaran harus disesuaikan dengan perubahan kondisi dan asumsi, (3) anggaran dapat dipakai sebagai alat oleh manajemen/pengelola organisasi apabila semua pihak secara terus menerus berusaha berkoordinasi dan bertanggung jawab atas tercapainya tujuan yang telah ditentukan didalam anggaran, (4) anggaran tidak dapat menggantikan fungsi manajemen/pengelola, tetapi anggaran oleh manajemen/organisasi perlu disadari sebagai alat untuk membantu manajemen/pengelola.

Anggaran Pemerintah

Menurut *National Committee on Governmental Accounting (NCGA)*, yang kemudian menjadi *Governmental Accounting Standards Board (GASB)* dalam Bastian (2006, 164), bahwa definisi anggaran adalah rencana operasi keuangan, yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan, dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu. Pada anggaran pemerintah (sektor publik) adalah berisi rencana kegiatan yang dipresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. Dalam bentuk yang paling sederhana, anggaran pemerintah merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan estimasi. Anggaran berisi estimasi mengenai apa yang akan dilakukan pemerintah di masa yang akan datang (Ekawarna dkk., 2009), yang oleh Mardiasmo (2002) dinyatakan bahwa anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dari uang publik. Penganggaran sektor publik terkait dalam proses penentuan jumlah alokasi

dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter.

Tingkat kesejahteraan masyarakat dipengaruhi oleh keputusan yang diambil oleh pemerintah melalui anggaran yang mereka buat, karena anggaran pemerintah dibuat untuk membantu menentukan tingkat kebutuhan masyarakat seperti, listrik, air bersih, kualitas kesehatan, pendidikan, dan lain sebagainya agar terjamin secara layak (Masdiasmo, 2002, 62).

Secara umum, karakteristik anggaran pemerintah (sektor publik) tidak jauh berbeda karakteristik anggaran sektor swasta. Bastian (2006, 166), mengemukakan karakteristik dari suatu anggaran sektor publik, yaitu: (1) anggaran dinyatakan dalam satuan keuangan dan satuan non keuangan, (2) anggaran umumnya mencakup jangka waktu tertentu, satu atau beberapa tahun, (3) anggaran berisi komitmen atau kesanggupan manajemen untuk mencapai sasaran yang ditetapkan, (4) usulan anggaran ditelaah dan disetujui oleh pihak yang berwenang lebih tinggi dari penyusun anggaran, dan (5) sekali disusun, anggaran hanya dapat diubah dalam kondisi tertentu.

Fungsi anggaran sektor publik (pemerintah) merupakan instrumen kebijakan fiskal dan instrumen politik dari hasil akhir proses penyusunan rencana kerja yang merupakan cetak biru aktivitas yang akan dilaksanakan di masa mendatang, yang dapat dijadikan alat komunikasi intern yang menghubungkan berbagai unit kerja dan mekanisme kerja antara atasan dan bawahan, juga sebagai alat pengendalian unit kerja serta sebagai alat motivasi dan per-suasi tindakan efektif dan efisien dalam pencapaian visi organisasi. Dengan prinsip-prinsip penganggaran yang demokratis, adil, transparan, bermoral tinggi, berhati-hati, dan akuntabel (Bastian, 2006).

Tujuan anggaran sektor publik (pemerintah) sebagai alat akuntabilitas, alat manajemen, dan instrumen kebijakan ekonomi (Bastian, 2006, 166). Yang oleh Christina (2001, 4) dalam Ekawarna dkk. (2009) diidentifikasi bahwa tujuan anggaran pemerintah adalah untuk: (1) menyatakan harapan/sasaran pemerintah secara jelas dan formal, sehingga bisa menghindari kerancuan dan memberi arah ter-

hadap apa yang hendak dicapai oleh pemerintah, (2) mengkomunikasikan harapan manajemen kepada pihak-pihak terkait sehingga anggaran mudah dimengerti, didukung, dan dilaksanakan, (3) menyediakan rencana terinci mengenai aktivitas dengan maksud mengurangi ketidakpastian dalam memberikan pengarahannya yang jelas bagi individu dan kelompok dalam upaya mencapai tujuan, (4) mengkoordinasikan cara/metode yang akan ditempuh dalam rangka memaksimalkan sumberdaya, dan (5) menyediakan alat pengukur dan mengendalikan kinerja individu dan kelompok, serta menyediakan informasi yang mendasari perlu tidaknya tindakan koreksi.

Jenis anggaran sektor publik (Bastian, 2006) adalah: (1) Anggaran Negara yang di Indonesia lebih dikenal dengan istilah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan (2) Rencana Kegiatan dan Anggaran Perusahaan (RKAP), yaitu anggaran usaha setiap BUMN/BUMD serta badan hukum publik atau gabungan publik-swasta.

Lebih lanjut oleh Bastian (2006), dikemukakan sistem penyusunan anggaran (penganggaran) sektor publik digolongkan kepada: (1) sistem penganggaran tradisional, (2) sistem penganggaran incremental, (3) sistem penganggaran berbasis perencanaan program, (4) sistem penganggaran berdasarkan nol, dan (5) sistem penganggaran berbasis kinerja. Di Indonesia sistem penyusunan anggaran (APBD) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 disusun dengan pendekatan kinerja atau Anggaran Berbasis Kinerja (ABK), dimana pendekatan kinerja yang dimaksud adalah suatu sistem penganggaran yang berorientasi pada hasil atau output dari alokasi dana yang tersedia atau input (dalam Syahrudin, 2007). Secara konseptual oleh Bastian (2006) dikemukakan, anggaran yang berorientasi pada kinerja (*performance budgeting*) adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan erat dengan Visi, Misi, dan Rencana Strategis Organisasi. *Performance budgeting* mengalokasikan sumberdaya pada program, bukan pada unit organisasi semata dan me-

makai *output measurement* (hasil yang terukur) sebagai indikator kinerja organisasi, pengkaitan biaya dengan output organisasi merupakan bagian integral dalam berkas anggaran. Atau dengan kata lain, *performance budgeting* adalah teknik penyusunan anggaran berdasarkan perimbangan beban kerja dan unit *costs* dari setiap kegiatan yang terstruktur. Oleh Ditjen Anggaran Depkeu RI (www.anggaran.depkeu.go.id, 05 Mei 2009) dijelaskan bahwa, penganggaran dengan pendekatan kinerja ini berfokus pada efisiensi penyelenggaraan suatu aktivitas. Efisiensi itu sendiri adalah perbandingan antara output dengan input. Suatu aktivitas dikatakan efisien, apabila output yang dihasilkan lebih besar dengan input yang sama, atau output yang dihasilkan adalah sama dengan input yang lebih sedikit. Anggaran ini tidak hanya didasarkan pada apa yang dibelanjakan saja, seperti yang terjadi pada sistem anggaran tradisional, tetapi juga didasarkan pada tujuan/rencana tertentu yang pelaksanaannya perlu disusun atau didukung oleh suatu anggaran biaya yang cukup dan penggunaan biaya tersebut harus efisien dan efektif.

Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) memiliki beberapa keunggulan dan kelemahan. Keunggulan ABK adalah: (1) memungkinkan pendelegasian wewenang dalam pengambilan keputusan, (2) merangsang partisipasi dan memotivasi unit kerja melalui proses pengusulan dan penilaian anggaran yang bersifat faktual, (3) membantu fungsi perencanaan dan mempertajam pembuatan keputusan, (4) memungkinkan alokasi dana secara optimal dengan didasarkan efisiensi unit kerja, dan (5) menghindari pemborosan. Sedangkan kelemahan ABK adalah: (1) tidak semua kegiatan dapat distandarisasikan, (2) tidak semua hasil kerja dapat diukur secara kuantitatif, dan (3) Tidak jelas siapa yang mengambil keputusan dan siapa yang menanggung beban atas keputusan (Bastian, 2006, 172).

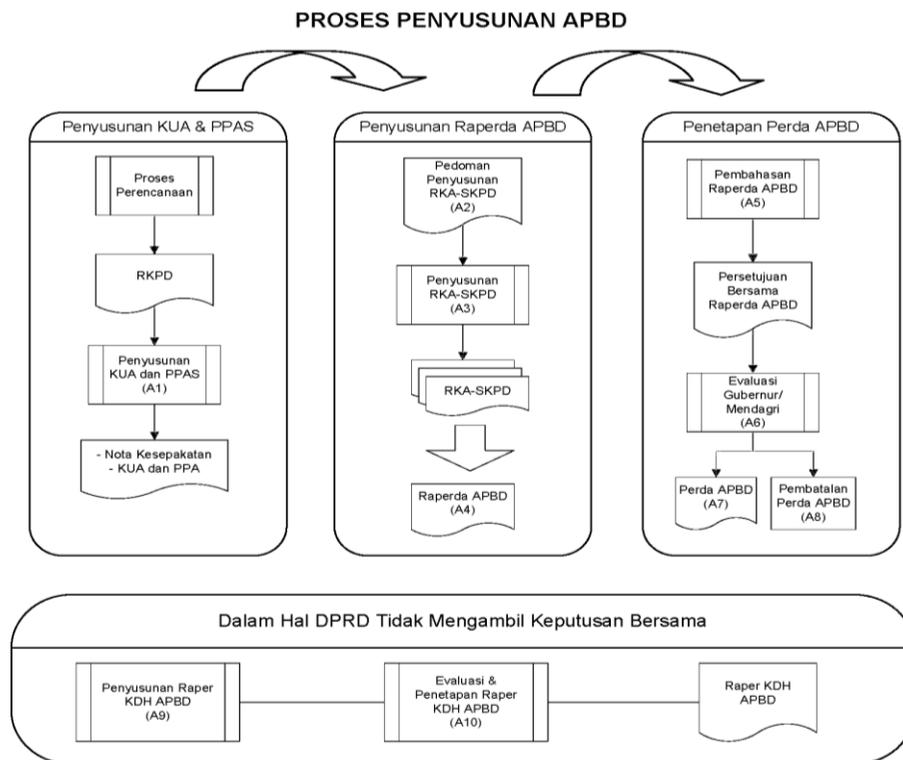
Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, bahwa proses penyusunan APBD dimulai dengan penyusunan rancangan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan dokumen Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara

(PPAS). Kedua dokumen tersebut kemudian dibahas bersama DPRD untuk menghasilkan sebuah Nota Kesepakatan KUA dan Prioritas dan Palfon Anggaran (PPA). Berdasarkan Nota Kesepakatan tersebut, Kepala Daerah (KDH) menyampaikan Surat Edaran yang berisi Pedoman Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang kemudian ditindaklanjuti oleh SKPD-SKPD dengan melakukan penyusunan RKA-SKPD. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) melakukan kompilasi RKA-SKPD menjadi Raperda APBD untuk dibahas dan memperoleh persetujuan bersama dengan DPRD sebelum diajukan dalam proses Evaluasi. Proses penetapan Perda APBD baru dapat dilakukan jika Mendagri/Gubernur menyatakan bahwa Perda APBD tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Dalam kasus tertentu dimana DPRD tidak mengambil keputusan bersama, KDH dapat menyusun

Peraturan KDH tentang APBD. Bagan alir proses penyusunan APBD ditampilkan pada gambar 1.

Adapun struktur APBD menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 pasal 22 dan 23 terdiri dari:

1. Pendapatan daerah, yaitu meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana, merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah.
2. Belanja daerah, yaitu meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah.
3. Pembiayaan daerah, yaitu meliputi semua transaksi keuangan untuk menutup *defisit* atau untuk memanfaatkan *surplus*.



Sumber: Bagan Alir Siklus Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006

Gambar 1. Bagan Alir Proses Penyusunan APBD

Sedangkan yang dimaksud belanja daerah dipergunakan untuk apa, dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tersebut dijelaskan bahwa belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan. Dimana untuk belanja penyelenggaraan urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial.

Selanjutnya pengelompokan belanja terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung. Yang dimaksud kelompok belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan, yaitu belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi basil, bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga. Sedangkan yang dimaksud kelompok belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan, yaitu belanja pegawai untuk pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah, belanja barang dan jasa; serta belanja modal. Dimana untuk melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah dianggarkan pada belanja SKPD berkenaan.

Dalam hal pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh pemegang kekuasaan pengelola keuangan daerah. Dalam Permendagri No.13 Tahun 2006 dinyatakan bahwa, Kepala Daerah (KDH) selaku kepala pemerintah daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah mempunyai ke-

wenangan: (a) menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD; (b) menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang daerah; (c) menetapkan kuasa pengguna anggaran/pengguna barang; (d) menetapkan bendahara penerimaan dan/atau bendahara pengeluaran; (e) menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan daerah; (f) menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah; (g) menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik daerah; dan (h) menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran. Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya kepada: (a) sekretaris daerah selaku koordinator pengelola keuangan daerah; (b) kepala SKPKD selaku PPKD; dan (c) kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran/pengguna barang, dengan ditetapkan berdasarkan keputusan kepala daerah berdasarkan prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima atau mengeluarkan uang.

Adapun Kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran/pengguna barang mempunyai tugas: (a) menyusun RKA-SKPD; (b) menyusun DPA-SKPD; (c) melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja; (d) melaksanakan anggaran SKPD yang dipimpinnya; (e) melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran; (f) melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak; (g) mengadakan ikatan/perjanjian kerjasama dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan; (h) menandatangani SPM; (i) mengelola utang dan piutang yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinnya; (j) mengelola barang milik daerah/kekayaan daerah yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinnya; (k) menyusun dan menyampaikan laporan keuangan SKPD yang dipimpinnya; (l) mengawasi pelaksanaan anggaran SKPD yang dipimpinnya; (m) melaksanakan tugas-tugas pengguna anggaran/pengguna barang lainnya berdasarkan kuasa yang dilimpahkan oleh kepala daerah; dan (n) bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada kepala daerah

melalui sekretaris daerah. Pejabat pengguna anggaran/pengguna barang sendiri dalam melaksanakan tugas-tugas dapat melimpahkan sebagian kewenangannya kepada kepala unit kerja pada SKPD selaku kuasa pengguna anggaran/kuasa pengguna barang, berdasarkan pertimbangan tingkatan daerah, besaran SKPD, besaran jumlah uang yang dikelola, beban kerja, lokasi, kompetensi dan/atau rentang kendali dan pertimbangan objektif lainnya. Pelimpahan sebagian kewenangan ditetapkan oleh kepala daerah atas usul kepala SKPD. Yang menerima kuasa pengguna anggaran atau kuasa pengguna barang bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada pengguna anggaran/pengguna barang (Permendagri No.13 Tahun 2006).

Sedangkan azas umum pelaksanaan APBD seperti yang tercantum dalam pasal 122 ayat 1 sampai dengan 10 Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 adalah sebagai berikut:

1. Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan daerah dikelola dalam APBD.
2. Setiap SKPD yang mempunyai tugas memungut dan/atau menerima pendapatan daerah wajib melaksanakan pemungutan dan/atau penerimaan berdasarkan ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
3. Penerimaan SKPD dilarang digunakan langsung untuk membiayai pengeluaran, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan.
4. Penerimaan SKPD berupa uang atau cek harus disetor ke rekening kas umum daerah paling lama 1 (satu) hari kerja.
5. Jumlah belanja yang dianggarkan dalam APBD merupakan *baths* tertinggi untuk setiap pengeluaran belanja.
6. Pengeluaran tidak dapat dibebankan pada anggaran belanja jika untuk pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dalam APBD.
7. Pengeluaran sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat dilakukan jika dalam keadaan darurat, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBD

dan/atau disampaikan dalam laporan realisasi anggaran.

8. Kriteria keadaan darurat sebagaimana dimaksud pada ayat (6) ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
9. Setiap SKPD dilarang melakukan pengeluaran atas beban anggaran daerah untuk tujuan lain dari yang telah ditetapkan dalam APBD.
10. Pengeluaran belanja daerah menggunakan prinsip hemat, tidak mewah, efektif, efisien dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Apabila ada perubahan terhadap APBD hanya dapat dilakukan apabila terjadi: perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi Kebijakan Umum APBD (KUA); keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja; keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan dalam tahun berjalan; keadaan darurat; dan keadaan luar biasa. Dan perubahan APBD hanya dapat dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun anggaran, kecuali dalam keadaan luar biasa (Permendagri 13 Tahun 2006, pasal 154).

Dalam Permendagri 13 Tahun 2006 ini juga diatur penatausahaan keuangan daerah (pasal 184 sampai dengan pasal 231), pengaturan sistem akuntansi untuk akuntansi keuangan daerah termasuk juga untuk SKPD (pasal 232 sampai dengan pasal 289); laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, evaluasi, pembinaan dan pengawasan (pasal 290 sampai dengan pasal 314).

Efisiensi Anggaran

Dalam pasal 4 ayat 1 tentang Azas Umum Pengelolaan Daerah dinyatakan bahwa keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Khusus untuk efisien dijelaskan lebih lanjut bahwa efisien merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah

untuk mencapai keluaran tertentu (Permendagri 13 Tahun 2006).

Lebih lanjut konsep efisiensi oleh Bastian (2006) adalah hubungan antara input dan output dimana barang dan jasa yang dibeli oleh organisasi digunakan untuk mencapai output tertentu. Atau dengan kata lain efisiensi merupakan perbandingan output dengan input yang dikaitkan dengan standar kinerja atau target yang telah ditetapkan. Suatu organisasi dirasa semakin efisien apabila rasio efisiensi cenderung di atas satu. Semakin besar angkanya, semakin tinggi tingkat efisiensinya. Secara absolut, rasio ini tidak menunjukkan posisi keuangan dan kinerja perusahaan. Namun, berbagai program di dua perusahaan dalam industri yang sama, dapat diperbandingkan tingkat efisiensinya. Apabila rasionya lebih besar dari satu dan dibandingkan dengan hasil rasio program yang sama di perusahaan lain, maka program tersebut bisa disebut lebih efisien.

Penelitian Terdahulu

Penelitian sebelumnya tentang tingkat efisiensi anggaran dilakukan oleh Christien (2011) pada SKPD Kantor Kecamatan Selat Kapuas Provinsi Kalimantan Tengah Periode 2008 s.d. 2010. Hasil penelitian Christien (2011) menunjukkan bahwa tingkat efisiensi belanja pada SKPD Kecamatan Selat dari tahun 2008 sampai dengan tahun 2010 menunjukkan tren ke arah efisien, karena rasio yang dicapai untuk tahun 2008 sampai dengan 2010 menunjukkan bahwa angka rasio yang dicapai semakin kecil dan menggambarkan bahwa SKPD Kecamatan Selat dalam menggunakan anggaran semakin efisien.

Penelitian tentang kinerja keuangan pada sektor publik dimana salah satu indikator yang digunakan adalah tingkat efisiensi adalah yang dilakukan oleh Ronald dan Sarmiyatiningsih (2010) di Kabupaten Kulon Progo. Periode waktu pengukuran kinerja keuangan yang dilakukan cukup lengkap, yaitu sebelum era otonomi daerah (1996-2000), masa-masa peralihan (2001-2002), dan era otonomi daerah diterapkan (2003-2008). Hasil penelitian menunjukkan bahwa tingkat efisiensi belanja Kabupaten Kulon Progo dari tahun 1996 sampai dengan 2008 berkisar antara 80,96% sampai

98,68% atau rata-rata kurang dari 100%, artinya Kabupaten Kulon Progo telah melakukan telah melakukan efisiensi anggaran.

Ekawarna dkk. (2009) juga melakukan penelitian untuk mengetahui Kinerja APBD Pemerintah Daerah Kabupaten Muaro Jambi periode 2004 s.d. 2006, dengan salah satu indikator yang digunakan adalah tingkat efisiensi, bahwa tingkat efisiensi yang dicapai *tren*-nya cenderung menurun dari tahun ke tahun. Rendahnya rasio efisiensi menunjukkan bahwa pemerintah mengeluarkan biaya relatif lebih sedikit dengan menghasilkan keluaran yang optimal.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dimaksudkan untuk mendeskripsikan apa adanya tentang suatu variabel, gejala, atau keadaan. Hal ini sesuai dengan tujuan penelitian untuk mengukur tingkat efisiensi anggaran belanja Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas Periode 2008 s.d. 2010 serta menganalisis penyebab naik atau turunnya efisiensi anggaran belanja pada periode tersebut.

Sumber data penelitian adalah seluruh kegiatan keuangan yang berhubungan dengan penyusunan anggaran pendapatan dan belanja pada SKPD, yaitu Kepala Dinas, Kasubbag Keuangan, Bendahara Keuangan, dan Verifikator Keuangan pada Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas. Sedangkan jenis data penelitian adalah data kuantitatif berupa Anggaran Keuangan dan Realisasi Anggaran Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas dari tahun 2008 sampai dengan 2010. Sedangkan data kualitatif didapatkan dari hasil pengamatan dan wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dengan kegiatan keuangan di Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas didukung dengan referensi-referensi terkait dengan materi penelitian.

Teknik analisis data untuk mengukur tingkat efisiensi adalah perbandingan antara data realisasi dengan anggaran belanja dikalikan 100% untuk mendapatkan rasio efisiensi anggaran belanja, dimana semakin kecil rasio berarti semakin efisien, begitu pula sebaliknya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Kapuas didirikan awalnya pada tahun 1960 dengan nama DEORA (Departemen Pemuda dan Olahraga), di antara tahun 1964-1965 berganti nama menjadi Kantor PPDLB (Pembinaan Pendidikan Dasar dan Pra Sekolah Luar Biasa) dan pada tahun 1996 berganti menjadi DEPDIKNAS (Departemen Pendidikan Nasional) dan pada Tahun 2001 berganti lagi menjadi Dinas Pendidikan dan Kebudayaan atau Dinas P dan K. Sejak bulan Agustus 2008 berubah lagi menjadi Dinas Pendidikan (DISDIK) sampai dengan sekarang.

Pembangunan Pendidikan di Kabupaten Kapuas dihadapkan pada beberapa tantangan, tantangan pertama akibat dari krisis ekonomi yang berkepanjangan, dunia pendidikan dituntut untuk mempertahankan hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai. Tantangan yang kedua untuk mengantisipasi era globalisasi, dunia pendidikan dituntut mempersiapkan sumberdaya manusia yang kompeten agar mampu bersaing dipasar kerja global. Tantangan yang ketiga sejalan diberlakukannya Otonomi Daerah, dunia pendidikan dituntut melakukan perubahan dan penyesuaian agar terwujud proses pendidikan yang demokratis dengan memperhatikan keragaman kebutuhan keadaan daerah dan peserta didik, serta mendorong peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan pendidikan.

Dengan dasar bahwa pendidikan di Indonesia adalah untuk mewujudkan sistem dan iklim pendidikan nasional yang demokratis dan bermutu guna memperteguh akhlak mulia kreatif, inovatif, berwawasan kebangsaan, cerdas, sehat, berdisiplin dan bertanggung jawab, berketrampilan serta menguasai IPTEK dalam rangka mengembangkan kualitas manusia Indonesia, maka pendidikan di Kabupaten Kapuas dalam lima tahun ke depan menetapkan misi: (1) perluasan dan pemerataan pendidikan, (2) peningkatan mutu pendidikan, (3) relevansi pendidikan, (4) efisiensi dan efektivitas pengelolaan Pendidikan. Dimana arah kebijakan adalah:

1. Mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang

bermutu tinggi bagi seluruh rakyat Indonesia menuju terciptanya manusia Indonesia berkualitas tinggi dengan peningkatan anggaran pendidikan secara berarti.

2. Meningkatkan kemampuan akademik dan profesional serta meningkatkan jaminan kesejahteraan tenaga kependidikan sehingga tenaga pendidik mampu berfungsi secara optimal terutama dalam peningkatan pendidikan watak dan budi pekerti agar dapat mengembalikan wibawa lembaga dan tenaga kependidikan.
3. Melakukan pembaharuan sistem pendidikan termasuk pembaharuan kurikulum berupa diversifikasi kurikulum untuk melayani keberagaman peserta didik, penyusunan kurikulum nasional dan lokal sesuai dengan kepentingan setempat serta diversifikasi jenis pendidikan profesional.
4. Memberdayakan lembaga kependidikan baik sekolah maupun luar sekolah sebagai pusat pembudayaan nilai, sikap dan kemampuan serta meningkatkan partisipasi keluarga dan masyarakat yang didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai.
5. Melakukan pembaharuan dan pemantapan sistem pendidikan nasional berdasarkan prinsip desentralisasi, otonomi keilmuan dan manajemen.
6. Meningkatkan kualitas lembaga pendidikan yang diselenggarakan baik oleh masyarakat maupun pemerintah untuk memantapkan sistem pendidikan yang efektif dan efisien dalam menghadapi IPTEK.
7. Mengembangkan kualitas sumber daya manusia sedini mungkin secara terarah, terpadu dan menyeluruh melalui berbagai upaya proaktif dan reaktif seluruh komponen bangsa agar generasi penerus dapat berkembang secara optimal disertai dengan hak dukungan dan perlindungan sesuai potensinya.
8. Meningkatkan sarana, prasarana sekolah.
9. Memberikan bantuan biaya pendidikan atau beasiswa untuk siswa berprestasi dan orangtuanya tidak mampu.

Pengukuran tingkat efisiensi anggaran belanja Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas ini didasarkan pada data anggaran dan realisasi yang dituangkan dalam Laporan Rea-

lisasi Anggaran Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas Periode 2008 s.d. 2010, yang dikemudian diklasifikasikan kembali sesuai kebutuhan analisis.

Secara keseluruhan total belanja Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas baik yang dianggarkan maupun yang direalisasikan trennya meningkat dari tahun ke tahun pada Periode 2008 s.d. 2010. Dimana total belanja yang dianggarkan Tahun 2008 sebesar Rp 232.160.287.726,00 dapat direalisasikan sebesar Rp 227.122.568.777,00, sedangkan Tahun 2009 dianggarkan Rp 239.861.555.000,00 dapat direalisasikan Rp 233.145.806.549,00, dan pada Tahun 2010 dianggarkan Rp 285.071.301.701,00 dapat direalisasikan Rp 261.889.964.643,00. Secara visual tren meningkatnya total belanja baik yang dianggarkan maupun yang direalisasikan.

Dilihat dari tingkat/rasio efisiensi anggaran belanja yang dicapai trennya cenderung menurun dari tahun ke tahun pada Periode 2008 s.d. 2010, ditunjukkan pada tabel 1, tingkat efisiensi Tahun 2008 adalah 97,83%, sedangkan tingkat efisiensi Tahun 2009 adalah 97,20% atau turun 0,63% dibandingkan Tahun 2008, dan pada Tahun 2010 tingkat efisiensi adalah 91,97% atau turun 5,33% dibandingkan Tahun 2009. Dari sudut efisiensi secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas telah efisien dalam menggunakan dan mengelola anggaran belanja

atau dengan kata lain tidak ada realisasi anggaran belanja yang melebihi dari anggaran belanja yang telah ditetapkan.

Klasifikasi belanja berdasarkan kelompok belanja berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, dikelompokkan atas belanja tidak langsung dan belanja langsung. Yang dimaksudkan belanja tidak langsung adalah belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan, yaitu belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi basil, bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga. Sedangkan yang dimaksud belanja langsung adalah belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan, yaitu belanja pegawai untuk pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah, belanja barang dan jasa; serta belanja modal.

Dari tabel 1, ditunjukkan bahwa belanja tidak langsung Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas baik yang dianggarkan maupun yang direalisasikan *tren*-nya adalah meningkat dari tahun ke tahun dalam Periode 2008 s.d. 2010. Belanja tidak langsung di Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas digunakan untuk Belanja Pegawai yang terdiri dari Gaji dan Tunjangan serta tambahan penghasilan PNS karena beban kerja dan tempat bertugas. Dimana belanja tidak langsung yang dianggarkan Tahun 2008

Tabel 1. Rekapitulasi Anggaran dan Realisasi Belanja Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas Tahun 2008 s.d. 2010 (dalam rupiah)

URAIAN	2008		2009		2010		% EFISIENSI		
	ANGGARAN	REALISASI	ANGGARAN	REALISASI	ANGGARAN	REALISASI	2008	2009	2010
BELANJA TIDAK LANGSUNG	180.128.060.726	175.885.760.134	202.767.555.000	196.744.047.008	248.011.781.951	239.659.905.070	97,64%	97,03%	96,63%
BELANJA LANGSUNG	52.032.227.000	51.236.808.643	37.094.000.000	36.401.759.541	37.059.519.750	22.240.059.573	98,47%	98,13%	60,01%
TOTAL BELANJA	232.160.287.726	227.122.568.777	239.861.555.000	233.145.806.549	285.071.301.701	261.899.964.643	97,83%	97,20%	91,87%
% BERDASARKAN KELOMPOK BELANJA TERHADAP TOTAL BELANJA							RATA-RATA		
							ANGGARAN	REALISASI	
BELANJA TIDAK LANGSUNG	77,59%	77,44%	84,54%	84,39%	87,00%	91,51%	83,04%	84,45%	
BELANJA LANGSUNG	22,41%	22,56%	15,46%	15,61%	13,00%	8,49%	16,96%	15,55%	

Sumber: Diolah dari Laporan Realisasi Anggaran Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas Tahun 2008 s.d. 2010.

sebesar Rp 180.128.060.726,00 dapat direalisasikan sebesar Rp 175.885.760.134,00, sedangkan tahun 2009 dianggarkan Rp 202.767.555.000,00 dapat direalisasikan Rp 196.744.047.008,00, dan pada tahun 2010 dianggarkan Rp 248.011.781.951,00 dapat direalisasikan Rp 239.659.905.070,00. Dilihat dari tingkat/rasio efisiensi anggaran belanja tidak langsung yang dicapai *tren*-nya cenderung menurun dari tahun ke tahun pada Periode 2008 s.d. 2010 tetapi penurunannya tidak terlalu drastis, ditunjukkan pada tabel 1, tingkat efisiensi tahun 2008 adalah 97,64%, sedangkan tingkat efisiensi tahun 2009 adalah 97,03% atau turun 0,62% dibandingkan Tahun 2008, dan pada Tahun 2010 tingkat efisiensi adalah 96,63% atau turun 0,40% dibandingkan tahun 2009. Dari sudut efisiensi secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas telah efisien dalam menggunakan dan mengelola anggaran belanja tidak langsung atau dengan kata lain tidak ada realisasi anggaran belanja tidak langsung yang melebihi dari anggaran belanja tidak langsung yang telah ditetapkan.

Berdasarkan persentase komposisi belanja tidak langsung terhadap total belanja setiap tahunnya pada Periode 2008 s.d. 2010 baik yang dianggarkan maupun yang direalisasikan *tren*-nya cenderung meningkat. Persentase belanja tidak langsung terhadap total belanja yang dianggarkan untuk tahun 2008 adalah 77,59%, Tahun 2009 sebesar 84,54%, dan tahun 2010 adalah 87,00%, dengan rata-rata 83,04%. Sedangkan persentase belanja tidak langsung terhadap total belanja yang direalisasikan untuk tahun 2008 adalah 77,44%, tahun 2009 sebesar 84,39%, dan tahun 2010 adalah 91,51%, dengan rata-rata 84,45%. Dari perhitungan ini dapat diartikan bahwa anggaran belanja Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas Periode 2008 s.d. 2010 hampir 84% digunakan untuk belanja tidak langsung, yaitu untuk Belanja Pegawai yang terdiri dari Gaji dan Tunjangan serta Tambahan Penghasilan PNS karena beban kerja dan tempat bertugas. Sedangkan sisanya sekitar 16% dibelanjakan untuk belanja langsung.

Pada belanja langsung Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas baik yang dianggarkan

maupun yang direalisasikan *tren*-nya cenderung menurun dari tahun ke tahun dalam Periode 2008 s.d. 2010. Belanja langsung di Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas digunakan untuk 13 program, yaitu: (1) Program Pelayanan Administrasi Perkantoran; (2) Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur; (3) Program Fasilitas Pindah/Purna Tugas PNS; (4) Program Peningkatan Kapasitas Sumberdaya Aparatur; (5) Program Peningkatan Pengembangan Sistem Pelaporan Capaian Kinerja dan Keuangan; (6) Program Pendidikan Anak Usia Dini; (7) Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun; (8) Program Pendidikan Menengah; (9) Program Pendidikan Non Formal; (10) Program Pendidikan Luar Biasa; (11) Program Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan; (12) Program Manajemen Pelayanan Pendidikan; dan (13) Program Bidang Perencanaan Pendidikan.

Belanja langsung untuk program-program yang dianggarkan Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas tahun 2008 sebesar Rp 52.032.227.000,00 dapat direalisasikan sebesar Rp 51.236.808.643,00, sedangkan Tahun 2009 dianggarkan Rp 37.294.000.000,00 dapat direalisasikan Rp 36.401.759.541,00, dan pada tahun 2010 dianggarkan Rp 37.059.519.750,00 dapat direalisasikan Rp 22.240.059.573,00. Dilihat dari tingkat/rasio efisiensi anggaran belanja langsung yang dicapai *tren*-nya cenderung menurun tapi tidak drastis dari tahun 2008 ke tahun 2009, penurunan yang cukup drastis pada Tahun 2010, ditunjukkan pada tabel 1, tingkat efisiensi tahun 2008 adalah 98,47%, sedangkan tingkat efisiensi tahun 2009 adalah 98,13% atau turun 0,34% dibandingkan tahun 2008, dan pada Tahun 2010 tingkat efisiensi adalah 60,01% atau turun 38,12% dibandingkan tahun 2009. Dari sudut efisiensi secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas telah cukup efisien dalam menggunakan dan mengelola anggaran belanja langsung atau dengan kata lain tidak ada realisasi anggaran belanja langsung yang melebihi dari anggaran belanja langsung yang telah ditetapkan.

Berdasarkan persentase komposisi belanja langsung terhadap total belanja setiap tahunnya pada periode 2008 s.d. 2010 baik yang dianggarkan maupun yang direalisasikan *tren*-nya cenderung menurun. Persentase belanja langsung terhadap total belanja yang dianggarkan untuk tahun 2008 adalah 22,41%, tahun 2009 sebesar 15,46%, dan tahun 2010 adalah 13,00%, dengan rata-rata 16,96%. Sedangkan persentase belanja langsung terhadap total belanja yang direalisasikan untuk tahun 2008 adalah 22,56%, tahun 2009 sebesar 15,61%, dan tahun 2010 adalah 8,49%, dengan rata-rata 15,55%. Dari perhitungan ini dapat diartikan bahwa anggaran belanja Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas periode 2008 s.d. 2010 hanya hampir 16% digunakan untuk belanja langsung, yaitu untuk program-program Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas untuk memajukan kualitas dan kuantitas pendidikan khususnya.

Analisis lebih lanjut dilakukan penulis terutama untuk penurunan cukup drastis tingkat efisiensi belanja langsung pada tahun 2010 kalau dibandingkan dengan tahun 2009, dimana pada Tahun 2009 tingkat efisiensi ditunjukkan 98,48% tetapi pada tahun 2010 tingkat efisiensi menjadi 60,01%, atau turun 38,12%, khususnya menganalisis pada Laporan Realisasi Anggaran Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas Tahun 2008 s.d. 2010, pada 13 program yang telah dianggarkan dan direalisasikan pada periode 2008 s.d. 2010. Berikut disajikan rekapitulasi program-program dari kegiatan keuangan untuk belanja langsung baik yang dianggarkan dan yang direalisasikan pada Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas pada tabel 2.

Tingkat efisiensi anggaran belanja langsung secara rata-rata untuk 13 program Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas dari tahun 2008 sampai dengan tahun 2010 *tren*-nya cenderung menurun, yang ditunjukkan oleh daya serap anggaran atau tingkat efisiensi anggaran belanja langsung berturut-turut dari tahun 2008 sampai dengan tahun 2010 rata-rata sebesar 94,85% (2008), 90,05% (2009), dan 82,73% (2010). Kecenderungan menurunnya tingkat efisiensi anggaran kalau dilihat secara keseluruhan menunjukkan bahwa Dinas Pen-

didikan Kabupaten Kapuas telah cukup efisien/optimal dalam menggunakan dan mengelola atau memanfaatkan anggaran belanja langsung atau dengan kata lain tidak ada realisasi anggaran belanja langsung yang melebihi dari anggaran belanja langsung yang telah ditetapkan. Sesuai dengan salah satu azas umum pengelolaan keuangan daerah bahwa efisien merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.

Analisis lebih lanjut rasio efisiensi pada tingkat program khususnya pada daya serap anggaran belanja langsung program yang realisasinya di bawah 50%. Bahwa secara konsep tingkat efisiensi di bawah 50% dapat dikategorikan sangat efisien, tetapi dalam hal ini tidak dapat langsung disimpulkan bahwa dengan tingkat efisiensi di bawah 50% program tersebut adalah sangat efisien/optimal atau sangat bagus pengelolaan anggaran belanja langsungnya. Oleh karena itu perlu diidentifikasi lebih lanjut rencana dan pelaksanaan anggaran belanja langsung dari program itu sendiri. Ada 2 program dari Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas yang tingkat efisiensinya di bawah 50% pada tahun 2010, yaitu Program Peningkatan Kapasitas Sumberdaya Aparatur dan Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun.

Pada Program Peningkatan Kapasitas Sumberdaya Aparatur di tahun 2010, tingkat efisiensi atau daya serap anggaran belanja langsung sebesar 32,24%, dimana program ini di tahun 2010 dianggarkan Rp 33.750.000,00 dan dapat direalisasikan Rp 10.880.900,00, atau sebesar Rp 22.869.100,00 tidak direalisasikan/digunakan. Program ini bertujuan untuk membiayai pendidikan dan pelatihan formal pegawai, seperti kursus, pelatihan, sosialisasi dan bimbingan teknis PNS. Dari konfirmasi lebih lanjut dengan pihak yang terkait di Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas tentang daya serap anggaran program ini memang terjadi dianggarkan cukup besar dibandingkan realisasinya untuk peningkatan sumberdaya aparatur, karena dalam realisasinya juga terkait dengan kebijakan pembatasan jumlah per-

Tabel 2. Rekapitulasi Anggaran dan Realisasi Belanja Langsung Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas Tahun 2008 s.d. 2010 (dalam rupiah)

PROGRAM	2008		2009		2010		% EFISIENSI		
	ANGGARAN	REALISASI	ANGGARAN	REALISASI	ANGGARAN	REALISASI	2008	2009	2010
Program Pelayanan Administrasi Perkantoran	6.433.636.000	6.256.601.328	2.335.960.000	2.229.989.151	1.760.318.400	1.720.886.780	97,25%	95,46%	97,76%
Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur	1.920.128.000	1.881.831.350	2.292.620.000	2.111.187.015	1.662.014.600	1.604.135.250	98,01%	92,09%	96,52%
Program Fasilitas Pindah/Purna Tugas PNS	198.000.000	169.000.000	160.000.000	155.000.000	251.200.000	208.500.000	85,35%	96,88%	83,00%
Program Peningkatan Kapasitas Sumberdaya Aparatur			45.000.000	30.121.000	33.750.000	10.880.900		66,94%	32,24%
Program Peningkatan Pengembangan Sistem Pelaporan Capaian Kinerja dan Keuangan	67.300.000	67.041.000	73.000.000	57.740.800	40.500.000	35.946.000	99,62%	79,10%	88,76%
Program Pendidikan Anak Usia Dini	463.000.000	462.595.000	600.000.000	467.257.100	325.000.000	303.103.000	99,91%	77,88%	93,26%
Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun	38.238.113.000	37.852.527.690	27.196.974.300	27.031.232.850	28.020.810.800	13.761.480.443	98,99%	99,39%	49,11%
Program Pendidikan Menengah	3.534.734.000	3.518.728.400	3.117.495.700	2.951.172.200	3.433.455.200	3.288.854.750	99,55%	94,66%	95,79%
Program Pendidikan Non Formal	140.000.000	139.899.200	293.600.000	290.673.125	117.752.000	117.228.950	99,93%	99,00%	99,56%
Program Pendidikan Luar Biasa			75.000.000	74.890.000	33.487.500	33.350.000		99,85%	99,59%
Program Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan	475.000.000	361.341.000	461.975.000	454.166.000	903.951.750	792.582.300	76,07%	98,31%	87,68%
Program Manajemen Pelayanan Pendidikan	562.316.000	527.243.675	310.525.000	282.645.500	232.514.500	179.305.300	93,76%	91,02%	77,12%
Program Bidang Perencanaan Pendidikan			331.850.000	265.684.800	244.765.000	183.805.900		80,06%	75,09%
JUMLAH BELANJA LANGSUNG	52.032.227.000	51.236.808.643	37.294.000.000	36.401.759.541	37.059.519.750	22.240.059.573	94,84%	90,05%	82,73%

Sumber: Diolah dari Laporan Realisasi Anggaran Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas Tahun 2008 s.d. 2010.

sonil pegawai untuk mengikuti kegiatan dan pelatihan formal pegawai ini.

Pada Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun di tahun 2010, tingkat efisiensi atau daya serap anggaran belanja langsung sebesar 49,11%, dimana program ini di tahun 2010 dianggarkan Rp 28.020.810.800,00 dan direalisasikan Rp 13.761.480.443,00, atau sebesar Rp 14.259.330.357,00 tidak direalisasikan/digunakan. Dari konfirmasi lebih lanjut dengan pihak yang terkait di Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas tentang daya serap anggaran program ini memang terjadi daya serap anggaran hanya mencapai sekitar Rp 13 Milyar dari Rp 28 Milyar yang dianggarkan di Tahun 2010 atau Rp 14 Milyar yang tidak dipergunakan/direalisasikan terutama karena dalam belanja modal untuk pelaksanaan pembangunan perpustakaan sekolah serta perlengkapannya (termasuk pengadaan buku) dari Dana Alokasi Umum (DAU) dan pelaksanaan rehabilitasi sedang/berat bangunan sekolah dari

Dana Alokasi Khusus (DAK) menunggu Petunjuk Teknis (Juknis) dari Pemerintah Pusat pada tahun anggaran berjalan di 2010 tersebut. Pada akhirnya petunjuk teknis dari pemerintah pusat telah disampaikan sudah mendekati akhir tahun anggaran dan pihak rekanan juga tidak berani mengambil risiko untuk melaksanakan kegiatan tersebut dengan waktu kerja yang sangat singkat, yaitu hanya 90 hari kerja. Pelaksanaan kegiatan ini akhirnya dialokasikan dan dilaksanakan pada tahun anggaran 2011.

Analisis berdasarkan konsep teoritis dan fakta secara umum yang terjadi dalam pengelolaan keuangan daerah yang relevan dengan situasi kegiatan anggaran dan realisasi belanja khususnya pada tingkat efisiensi (daya serap) anggaran pada Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas bahwa kasus umum yang terjadi dalam sistem penganggaran yang terjadi adalah anggaran didasarkan pada estimasi atas kegiatan yang akan datang, ketepatan estimasi sangat tergantung kepada pengalaman dan ke-

mampuan estimator, dalam hal ini faktor kompetensi sumberdaya manusia menjadi penting untuk diperhatikan. Faktor lain yang diperhatikan dan dievaluasi karena program/kegiatan yang tidak dapat dilaksanakan pada tahun anggaran bersangkutan, adalah memperkuat perencanaan program agar lebih matang dalam pelaksanaannya, memperbaiki koordinasi antar unit perencana dengan unit pelaksanaan kegiatan, karena anggaran akan memberikan manfaat optimal jika semua pihak terkait secara terus menerus berkoordinasi dan bertanggung jawab atas tercapainya tujuan yang telah ditentukan di dalam anggaran. Sehingga tidak hanya target efisiensi yang tercapai tetapi juga efektivitas dari program itu sendiri, karena tingkat kesejahteraan masyarakat dipengaruhi oleh keputusan yang diambil oleh pemerintah melalui anggaran yang mereka buat, bahwa anggaran pemerintah dibuat untuk membantu menentukan tingkat kebutuhan masyarakat seperti, listrik, air bersih, kualitas kesehatan, pendidikan, dan lain sebagainya agar terjamin secara layak.

PENUTUP

Simpulan

Tujuan penelitian adalah untuk menganalisis anggaran dan realisasi belanja pada SKPD Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas, dengan fokus pada tingkat efisiensi anggaran belanja Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas periode 2008 s.d. 2010 serta menganalisis penyebab naik atau turunnya efisiensi anggaran belanja pada periode tersebut. Hasil penelitian menunjukkan, secara keseluruhan total belanja Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas baik yang dianggarkan maupun yang direalisasikan *tren*-nya meningkat, dengan tingkat/rasio efisiensi anggaran belanja yang dicapai *tren*-nya cenderung menurun dari tahun ke tahun. Dari sudut efisiensi secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas telah efisien dalam menggunakan dan mengelola anggaran belanja atau dengan kata lain tidak ada realisasi anggaran belanja yang melebihi dari anggaran belanja yang telah ditetapkan.

Sedangkan belanja tidak langsung Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas baik yang dianggarkan maupun yang direalisasikan *tren*-nya adalah meningkat dari tahun ke tahun. Dilihat dari tingkat/rasio efisiensi anggaran belanja tidak langsung yang dicapai *tren*-nya cenderung menurun dari tahun ke tahun pada Periode 2008 s.d. 2010 tetapi penurunannya tidak terlalu drastis, yang dari sisi efisiensi secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas telah efisien dalam menggunakan dan mengelola anggaran belanja tidak langsung.

Berdasarkan persentase komposisi belanja tidak langsung terhadap total belanja setiap tahunnya pada baik yang dianggarkan maupun yang direalisasikan *tren*-nya cenderung meningkat. Sedangkan persentase komposisi belanja langsung terhadap total belanja setiap tahunnya baik yang dianggarkan maupun yang direalisasikan *tren*-nya cenderung menurun. Hampir 84% realisasi anggaran digunakan untuk belanja tidak langsung, yaitu untuk belanja pegawai, dan sekitar 16% dibelanjakan untuk belanja langsung, yaitu untuk 13 program Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas untuk memajukan kualitas dan kuantitas pendidikan pada Periode 2008 s.d. 2010.

Ada 2 program dari Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas yang tingkat efisiensinya dibawah 50% pada Tahun 2010, yaitu Program Peningkatan Kapasitas Sumberdaya Aparatur (32,24%) dan Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun (49,11%). Tingkat sangat efisien ditimbulkan bukan karena efisiensi dari kegiatannya itu sendiri, tetapi lebih kepada karena program yang tidak dapat dilaksanakan dan aspek perencanaan yang perlu lebih dipersiapkan dengan baik serta koordinasi pihak terkait dalam pelaksanaan program.

Saran

Penelitian ini terbatas pada pengukuran tingkat efisiensi anggaran belanja keuangan daerah dengan studi pada Dinas Pendidikan Kabupaten Kapuas, baik dari sisi akademik maupun untuk kepentingan pengambil keputusan dalam pengelolaan keuangan daerah yang harus dikelola secara tertib, taat pada

peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

Penilaian pengelolaan kinerja keuangan daerah yang lebih komprehensif menjadi isu penting untuk penelitian selanjutnya, salah satu hal yang dapat dijadikan alat untuk menilai pertanggungjawaban suatu instansi pemerintah adalah dengan melihat kinerja keuangan daerahnya melalui perhitungan dan analisis terhadap pencapaian target dan realisasi dari penerimaan dan pengeluaran atas APBD, baik dari sisi *input*, *output*, *impact*, dan *benefit*-nya. Untuk itu penggunaan alat analisis dengan konsep *value for money* dalam menilai kinerja pengelolaan keuangan daerah adalah topik yang direkomendasikan penulis. Konsep pengelolaan ini mendasarkan pada tiga elemen utama (Mardiasmo, 2002), yaitu: ekonomis, efisien, dan efektif. Implementasi dari konsep ini diharapkan: (1) meningkatnya efektivitas pelayanan publik, dalam arti pelayanan yang diberikan tepat sasaran, (2) meningkatnya mutu pelayanan publik, (3) menurunnya biaya pelayanan publik dan terjadinya penghematan dalam penggunaan *input*, (4) alokasi belanja lebih berorientasi pada kepentingan publik, dan (5) meningkatkan kesadaran akan uang publik (*public cost awareness*) sebagai akar pelaksanaan akuntabilitas publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Alim, M Nizarul, 2008. *Efektivitas Perpaduan Komponen Anggaran dalam Prosedur Anggaran: Pengujian Kontijensi Matching*. Jurnal Akuntansi dan Keuangan. Vol.10 No.2. November. Hal 69-76.
- Bastian, Indra. *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*. Erlangga Empat, Jakarta.
- Ekawarna, Shita Unjaswati, Iskandar Sam dan Sri Rahayu, 2009. *Pengukuran Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Daerah Kabupaten Muaro Jambi*. Jurnal Cakrawala Akuntansi. Vol.1 No.1. Februari. Hal 49-66. (<http://isjd.pdii.lipi.go.id/>, diakses 02 Februari 2012)
- Masdiasmo, 2002. *Akuntansi Sektor Publik*. Andi, Yogyakarta.
- Nasir, Muhammad, 2010. *Perubahan Sistem Penganggaran di Indonesia dan Dampaknya pada Kinerja*. Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro. Semarang 07 Juli 2010.
- Pusdiklatwas BPKP. 2007. *Sistem Administrasi Keuangan Negara 1*. Edisi 6. Jakarta.
- Ronald, Andreas dan Dwi Sarmiyatiningsih. 2010. *Analisis Kinerja Keuangan dan Pertumbuhan Ekonomi Sebelum dan Sesudah Diberlakukannya Otonomi Daerah di Kabupaten Kulon Progo*. Efektif Jurnal Bisnis dan Ekonomi. Vol.1 No.1. Juni. Hal 31-42. (<http://isjd.pdii.lipi.go.id/>, diakses 02 Februari 2012).
- Syahrudin, 2007. *Reformasi Penganggaran Negara: Sebuah Paradigma Baru*. Makalah disajikan dalam Sidang Pleno ISEI. ISEI Cabang Balikpapan. Balikpapan 19-20 Juli 2007.