

STUDI IMPLEMENTASI PERDA NOMOR 7 TAHUN 2014 TENTANG RPJMD KOTA MALANG PADA URUSAN PENDIDIKAN

Prastya Petandra

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang

Email: prastpet@gmail.com

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan perencanaan anggaran pada bidang pendidikan di Kota Malang. Penelitian dilakukan dengan membandingkan dokumen perencanaan, penganggaran dan realisasi anggaran tahun 2016 s.d. 2016 s.d. 2018. Selain itu, penelitian ini juga menganalisis faktor-faktor yang menjadi kendala dan pendorong yang dihadapi dalam pelaksanaan kebijakan perencanaan anggaran bidang pendidikan di Kota Malang. Penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif, teknik pengumpulan data dilakukan dengan observasi, wawancara dan dokumentasi. Data sekunder berupa dokumen RKPD, APBD dan LRA tahun 2016 s.d. 2016 s.d. Tahun 2018, data primer diperoleh dengan purposive sampling. Data dianalisis dengan mereduksi data, menyajikan data kemudian menarik kesimpulan dan verifikasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan perencanaan penganggaran di bidang pendidikan di Kota Malang dilihat dari faktor kebijakan adalah tingkat kesesuaian antara dokumen perencanaan dan dokumen penganggaran dari tahun 2016 sampai dengan tahun 2016 s.d. Tahun 2018 mengalami penurunan, pada tahun 2016 tingkat konsistensi sebesar 75,51% turun menjadi 55,38% pada tahun 2017 dan turun kembali menjadi 50% pada tahun 2018. Namun jika dilihat dari faktor mekanisme dan infrastruktur, Bappeda telah melaksanakannya dengan baik. Faktor pendorongnya adalah keluarnya Surat Edaran Walikota mengenai penyusunan RKPD, pendampingan rutin dan pengembangan aplikasi perencanaan. Sedangkan faktor penghambatnya adalah kurangnya komitmen, kemampuan sumber daya manusia, dan terbatasnya pendapatan daerah.

Keywords: implementasi, perencanaan, penganggaran.

Abstract: *This study aims to analyze the implementation of budget planning policies in education in Malang City. The research was conducted by comparing planning documents, budgeting and budget realization documents from 2016 to 2016 s.d. 2018. Apart from that, this research also analyzes the factors that become obstacles and drivers faced in the implementation of budget planning policies in education in Malang City. This research is qualitative descriptive, data collection techniques are carried out by observation, interviews and documentation. Secondary data is in the form of RKPD, APBD and LRA documents from 2016 to 2016 s.d. 2018, primary data were obtained by purposive sampling. Data were analyzed by reducing data, presenting data then drawing conclusions and verification. The results of this study indicate that the implementation of budget planning policies in education in Kota Malang, when viewed from policy factors, is the level of consistency between planning documents and budgeting documents from 2016 to 2016 s.d. 2018 experienced a decline, in 2016 the level of consistency was 75.51% down to 55.38% in 2017 and decreased again to 50% in 2018. However, when viewed from the mechanism and infrastructure factors, Bappeda has implemented it well. The driving factor is the issuance of the Mayor's Circular regarding the preparation of RKPD, routine assistance and the development of planning applications. Meanwhile, the inhibiting factors are the lack of commitment, the ability of human resources, and the limited amount of regional income.*

Keywords: *implementation, planning, budgeting.*

PENDAHULUAN

Pembangunan adalah usaha terus menerus serta berkelanjutan agar mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan pendapat Todaro (2006:22-23) tujuan utama dari pembangunan yaitu meningkatkan penyediaan bermacam barang kebutuhan pokok, kenaikan standar hidup beserta perluasan distribusinya, dimana hal ini tidak serta merta diartikan

sebagai penambahan pendapatan, namun juga berupa penyediaan kesempatan kerja, perbaikan kualitas pendidikan, perluasan berbagai pilihan sosial dan ekonomis untuk masyarakat.

Didalam UU No. 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa pemerintah daerah melaksanakan pembangunan daerah, guna mewujudkan peningkatan serta

pemerataan pendapatan masyarakat, lapangan berusaha, kesempatan kerja, daya saing daerah dan juga akses dan kualitas pelayanan publik. Didalam UU No. 25 Tahun 2004 juga dijelaskan bahwa pemerintah memiliki kewajiban agar mencerdaskan kehidupan bangsa serta memajukan kesejahteraan umum. Semua itu dapat terwujud apabila pembangunan yang dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan berlangsung secara adil dan demokratis.

Beberapa uraian diatas menggambarkan betapa pentingnya pembangunan, terutama masalah peningkatan kualitas sumber daya manusia dalam pembangunan. Pendidikan adalah sebuah cara yang ditempuh untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Pendidikan yang berkualitas merupakan salah satu kunci untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, sehingga mampu bersaing dalam kelompok masyarakat dunia. Banyak cara telah dilakukan oleh pemerintah agar kualitas pendidikan meningkat, salah satunya adalah menjadikan pendidikan sebagai urusan wajib pelayanan dasar, yang dalam pelaksanaannya wajib mencukupi standar pelayanan minimal yang sudah ditetapkan. Indikator pengukuran kinerja pelayanan pendidikan yang bermutu, yaitu standar pelayanan minimal, diatur didalam PP No. 2 Tahun 2018 terutama pada Pasal 5.

Tabel 1. Persentase Penduduk Usia 15 Tahun Keatas yang Buta Huruf di Kota Malang Tahun 2016-2018

Uraian	Tahun		
	2016 (%)	2017 (%)	2018 (%)
Laki-laki	0,79	0,77	0,58
Perempuan	2,82	3,59	2,51
Jumlah	1,83	2,21	1,57

Sumber : BPS, diolah, 2019

Untuk Kota Malang, berdasarkan dari data BPS, pada tahun 2016 hingga tahun 2018 masih ada warganya yang mengalami buta huruf, seperti yang tercantum dalam tabel: 1. Pada tahun

2016 angka buta huruf warga Kota Malang mencapai 1,83% dan mengalami kenaikan menjadi 2,21% pada tahun 2017 namun kembali turun mencapai 1,57% di tahun 2018. Dari data tersebut ternyata warga yang buta huruf didominasi oleh perempuan, pada tahun 2016 terdapat 2,82% perempuan di Kota Malang yang mengalami buta huruf, naik menjadi 3,59% di tahun 2017 serta turun lagi menjadi 2,51% di tahun 2018. Dari temuan itu dapat diperoleh informasi awal bahwa masih ada yang perlu dibenahi pada sistem pendidikan di Kota Malang, terutama dalam perumusan perencanaan dan alokasi anggarannya agar mampu menyelesaikan permasalahan yang ada.

Menurut Sjafrizal (2016:89) salah satu permasalahan yang begitu dirasakan sampai dengan saat ini yaitu kurangnya padunya perencanaan dengan penganggaran. Bahkan kurang terpaduan tersebut juga dirasakan antara perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan. Hal ini mengakibatkan adanya perbedaan antara pelaksanaan kegiatan dengan perencanaan yang telah disusun, dampak yang dirasakan adalah tidak tercapainya, bahkan tidak terlaksana sama sekali, target kinerja jangka menengah atau jangka panjang yang telah ditetapkan, walaupun tidak sedikit waktu dan dana yang telah dihabiskan untuk mencapai target kinerja tersebut.

Permasalahan perencanaan dan penganggaran ini juga diperkuat oleh beberapa penelitian terdahulu yang mengindikasikan masih belum konsisten antara perencanaan dan penganggaran yang mengakibatkan kurang efisiennya anggaran. Hal ini memberikan gambaran bahwa Pemerintah Daerah belum mampu menjaga komitmen terhadap pelaksanaan setiap program prioritas yang telah dirumuskan dalam dokumen perencanaan untuk selanjutnya diakomodasi dalam proses penganggaran, sehingga terdapat asumsi bahwa proses perencanaan yang selama ini dikerjakan hanya sekedar formalitas semata. Namun hal ini tidak boleh terulang secara terus menerus, seperti yang

disampaikan oleh Bapak Presiden RI dalam Rapat Terbatas yang dilaksanakan di Istana Kepresidenan Bogor, pada Selasa 31 Januari 2017, bahwa pemerintah tidak boleh mengulang kebiasaan yang telah lama dilakukan yaitu ketidaksinkronan antara perencanaan dan penganggaran, dimana ada perbedaan yang nyata antara perencanaan dan penganggaran (www.presidentri.go.id).

Peneliti menganalisa beberapa rumusan pokok permasalahan sebagai berikut: 1) Bagaimana implementasi kebijakan perencanaan anggaran pada urusan pendidikan di Kota Malang berdasarkan Perda Nomor 7 Tahun 2014? 2) Apa sajakah faktor-faktor yang mendorong serta menghambat implementasi kebijakan perencanaan anggaran pada urusan pendidikan di Kota Malang?

Tujuan dari penelitian ini, didasari pada identifikasi dan rumusan masalah diatas, adalah: 1) Untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan perencanaan anggaran pada urusan pendidikan di Kota Malang berdasarkan Perda Nomor 7 Tahun 2014. 2) Untuk menganalisis faktor pendorong implementasi kebijakan perencanaan anggaran pada urusan pendidikan di Kota Malang. 3) Untuk menganalisis faktor penghambat implementasi kebijakan perencanaan anggaran pada urusan pendidikan di Kota Malang.

METODE

Metode penelitian kualitatif dengan memakai pendekatan deskriptif adalah model penelitian yang dipakai dalam penelitian ini. Penelitian dilaksanakan di Kota Malang, tepatnya di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) dan Badan Keuangan Daerah (BKAD) Kota Malang. Dalam mengumpulkan data menggunakan teknik wawancara, maka sumber datanya disebut informan, yaitu orang yang merespon atau menjawab setiap pertanyaan-pertanyaan yang diajukan oleh peneliti baik secara tertulis maupun lisan. Apabila menggunakan teknik observasi maka

sumber datanya adalah berupa benda, gerak, atau proses sesuatu. Apabila menggunakan dokumentasi, maka dokumen atau catatanlah yang menjadi sumber datanya. (Arikunto, 2002:107)

Untuk itu data yang digunakan untuk memberikan informasi pada penelitian ini berupa RKPD, APBD dan LRA Kota Malang Tahun 2016-2018. Data primer, yang berkaitan dengan kebijakan pembangunan daerah sebagai bahan analisis diperoleh dari hasil wawancara dengan para informan atau narasumber yang telah ditentukan. Konsep pemilihan sampling menggunakan metode *purposive sampling*.

Untuk mendapatkan data yang dibutuhkan, peneliti melakukan teknik pengumpulan data kualitatif menggunakan metode observasi, dokumentasi, triangulasi. Aktivitas dalam analisis data dibagi kedalam beberapa bagian yaitu: mereduksi data, menyajikan data, dan menarik kesimpulan serta verifikasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Data yang didapatkan dari BAPPEDA Kota Malang berupa daftar nomenklatur program dan kegiatan RKPD Kota Malang Tahun 2016-2018 pada urusan pendidikan. Data-data yang diperoleh dari BKAD Kota Malang berupa daftar nomenklatur program dan kegiatan APBD Kota Malang Tahun 2016-2018 pada urusan pendidikan, komposisi belanja langsung APBD Kota Malang Tahun 2016-2018 pada urusan pendidikan, Laporan Realisasi Anggaran Tahun 2016-2018 pada urusan pendidikan, serta komposisi Belanja Langsung urusan pendidikan pada APBD Kota Kota Malang Tahun Anggaran 2016-2018 berdasarkan jenis belanja pegawai, barang jasa serta modal.

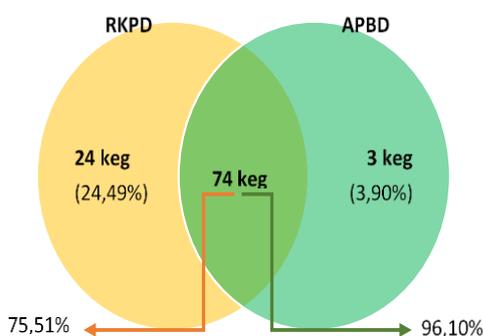
Semua data yang diperoleh kemudian dianalisis dan dibahas berdasarkan pokok permasalahan yang ingin diteliti, yaitu mengenai implementasi dokumen penganggaran terhadap dokumen perencanaan, tren perubahan alokasi anggaran dan realisasi anggaran, dan tren

perubahan komposisi belanja pegawai, barang jasa serta modal pada urusan pendidikan di Kota Malang.

1. Keselarasan Program dan Kegiatan RKPD dan APBD

Sebuah perencanaan yang berkualitas juga harus didukung dengan sebuah komitmen yang kuat dari seluruh komponen masyarakat serta konsistensi antara perencanaan dan penganggarannya. Sebuah komitmen dan konsistensi diharapkan akan menjadi sebuah jaminan bahwa target indikator kinerja yang telah ditetapkan dalam dokumen perencanaan tersebut dapat tercapai secara optimal.

Implementasi kebijakan menurut Nugroho (2011:618) secara prinsip disebut juga upaya agar sebuah kebijakan bisa menggapai tujuan yang telah ditetapkan, tidak boleh lebih ataupun kurang. Maka agar dapat mengetahui apakah kebijakan-kebijakan Pemerintah Kota Malang pada urusan pendidikan telah dilaksanakan maka perlu dilakukan penilaian tingkat konsistensi antara program dan kegiatan pada urusan pendidikan yang ada dalam RKPD Kota Malang dengan program dan kegiatan pada urusan pendidikan yang ada dalam APBD Kota Malang. Berikut adalah tabel yang menggambarkan konsistensi antara program dan kegiatan didalam RKPD dengan APBD.



Gambar 1. Diagram Keterkaitan antara RKPD dengan APBD Kota Malang Tahun 2016

Sumber: RKPD dan APBD Kota Malang Tahun 2016, diolah

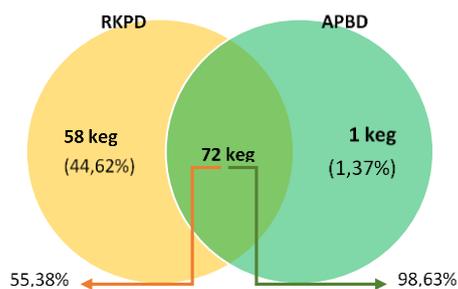
Dalam RKPD Kota Malang Tahun 2016 terdapat 6 program dan 98 kegiatan urusan pendidikan, sedangkan dalam APBD Kota Malang Tahun 2016 terdapat 6 program dan 77 kegiatan urusan pendidikan.

Semua program dalam kedua dokumen tersebut sudah sinkron, namun kegiatan dalam kedua dokumen tersebut ada yang sudah sinkron serta ada yang belum. Terdapat beberapa kegiatan yang terdapat dalam RKPD tetapi tidak ada didalam APBD, dan ada beberapa kegiatan di APBD namun tidak terdapat dalam dokumen RKPD.

Dari 98 kegiatan yang telah ditetapkan dalam RKPD Tahun 2016, terdapat 74 kegiatan atau 75,51% kegiatan yang diimplementasikan dalam APBD, sedangkan 24 kegiatan atau 24,49% kegiatan lainnya tidak diimplementasikan dalam APBD.

Dari 77 kegiatan yang terdapat dalam APBD tahun 2016, terdapat 74 kegiatan atau 96,10% kegiatan yang mengacu pada RKPD, serta ada 3 kegiatan atau 3,90% kegiatan yang tidak konsisten, karena sebelumnya tidak direncanakan dalam RKPD tetapi ada dalam APBD. Jadi dapat dikatakan bahwa hanya 74 kegiatan yang konsisten antara dokumen RKPD dan APBD.

Berdasarkan penjelasan dari narasumber bahwa penambahan kegiatan baru pada dokumen APBD namun tidak tercantum dalam dokumen RKPD boleh saja dilakukan asalkan memenuhi beberapa persyaratan antara lain merupakan kegiatan yang sifatnya tidak dapat ditunda karena bisa menghasilkan kerugian yang tambah banyak untuk masyarakat dan juga pemerintah, merupakan prioritas nasional yang menjadi kebijakan pemerintah pusat atau merupakan amanat dari provinsi. Selain itu, setiap usulan kegiatan baru tersebut harus tertuang dalam dokumen berita acara kesepakatan antara Walikota dengan Ketua DPRD.



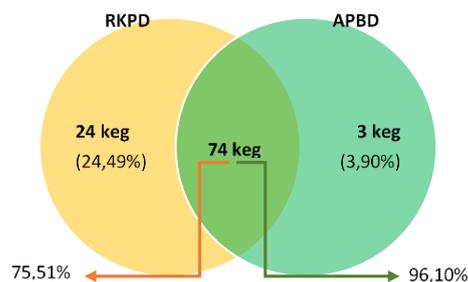
Gambar 2. Diagram Keterkaitan antara RKPDP dengan APBD Kota Malang Tahun 2017

Sumber: RKPDP dan APBD Kota Malang Tahun 2017, diolah

Dalam RKPDP Kota Malang Tahun 2017 terdapat 5 program dan 130 kegiatan urusan pendidikan, sedangkan dalam APBD Kota Malang Tahun 2017 terdapat 5 program dan 73 kegiatan urusan pendidikan. Secara umum, semua program dalam kedua dokumen tersebut sudah sinkron, namun kegiatan dalam kedua dokumen tersebut ada yang sudah sinkron dan ada yang belum. Artinya terdapat beberapa kegiatan yang direncanakan di RKPDP namun tidak dilaksanakan dalam APBD, dan ada beberapa kegiatan dalam APBD namun tidak tercantum dalam dokumen RKPDP. Dari 130 kegiatan yang ada di RKPDP terdapat 72 (55,38%) kegiatan yang diakomodir dalam APBD, sedangkan 58 (44,62%) kegiatan lainnya yang sebelumnya telah direncanakan dalam RKPDP tetapi tidak diakomodir dalam APBD. Dari 73 kegiatan yang terdapat dalam APBD terdapat 72 (98,63%) kegiatan yang mengacu pada RKPDP, serta ada 1 (1,37%) kegiatan yang tidak konsisten karena sebelumnya tidak direncanakan dalam RKPDP tetapi ada dalam APBD. Jadi dapat dikatakan bahwa hanya 72 kegiatan yang sinkron antara dokumen RKPDP dan APBD.

Berdasarkan penjelasan dari narasumber diperoleh informasi bahwa kegiatan “Pengadaan Sarana Prasarana SD (DAK)” bukanlah murni kegiatan baru, kegiatan tersebut merupakan turunan dari kegiatan ”Pengadaan Sarana Prasarana Pendidikan SD” yang terdapat dalam RKPDP, namun dikarenakan Pemerintah Kota Malang memperoleh anggaran dari

pusat yang berasal dari Dana Alokasi Khusus (DAK) maka kegiatan ”Pengadaan Sarana Prasarana Pendidikan SD” harus dipecah menjadi 2 kegiatan. Satu kegiatan dananya berasal dari Dana Alokasi Umum (DAU) dan yang satu lagi berasal dari DAK. Pemecahan kegiatan berdasarkan sumberdana yang berbeda ini berkaitan erat dengan proses pertanggungjawaban anggaran, serta untuk mempermudah dalam menghitung capaian indikator keluaran dari sebuah kegiatan.



Gambar 3. Diagram Keterkaitan antara RKPDP dengan APBD Kota Malang Tahun 2018

Sumber: RKPDP dan APBD Kota Malang Tahun 2018, diolah

Dalam RKPDP Kota Malang Tahun 2018 terdapat 5 program dan 98 kegiatan urusan pendidikan, sedangkan dalam APBD Kota Malang Tahun 2018 terdapat 5 program dan 51 kegiatan urusan pendidikan. Secara umum, semua program dalam kedua dokumen tersebut sudah sinkron, namun kegiatan dalam kedua dokumen tersebut ada yang sudah sinkron dan ada yang belum. Artinya terdapat beberapa kegiatan yang direncanakan di RKPDP namun tidak dilaksanakan dalam APBD, dan ada beberapa kegiatan dalam APBD namun tidak tercantum dalam dokumen RKPDP. Dari 98 kegiatan yang ada di RKPDP terdapat 49 (50%) kegiatan yang diakomodir dalam APBD, sedangkan 49 (50%) kegiatan lainnya yang sebelumnya telah direncanakan dalam RKPDP tetapi tidak diakomodir dalam APBD. Dari 51 kegiatan yang terdapat dalam APBD terdapat 49 (96%) kegiatan yang mengacu pada RKPDP, serta ada 2 (4%) kegiatan yang tidak konsisten karena sebelumnya tidak direncanakan dalam RKPDP tetapi ada

dalam APBD. Jadi dapat dikatakan bahwa hanya 49 kegiatan yang sinkron antara dokumen RKPD dan APBD.

Dari penjelasan narasumber diperoleh informasi bahwa kedua kegiatan yang terdapat dalam APBD namun tidak ada didalam RKPD merupakan kegiatan yang bersumber dari hibah Provinsi Jawa Timur, hal ini dilakukan untuk mendukung pelaksanaan kebijakan Provinsi Jawa Timur untuk meningkatkan kualitas pendidikan masyarakat di Kabupaten dan Kota yang ada dalam kewenangan provinsi.

2. Keselarasan Program dan Kegiatan APBD dan LRA pada Urusan Pendidikan Kota Malang

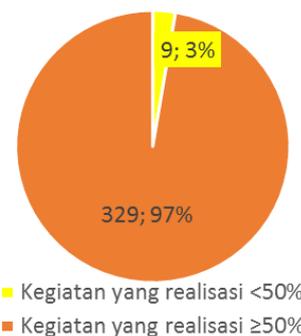
Laporan Realisasi Anggaran Urusan Pendidikan Tahun Anggaran 2016 mencapai 96,30%. Capaian realisasi tersebut terdiri dari capaian realisasi beberapa program yang berkaitan langsung dengan urusan pendidikan, yaitu: Program Pendidikan Anak Usia Dini sebesar 71,17%; Program Manajemen Pelayanan Pendidikan 84,15%; Program Pendidikan Non Formal sebesar 94,25%; Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun 96,99%; Program Pendidikan Menengah 98,37%; dan Program Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan 98,41%. Capaian realisasi anggaran yang paling rendah adalah capaian Program Pendidikan Anak Usia Dini yaitu sebesar 71,17%.



Gambar 4. Perbandingan Jumlah Kegiatan berdasarkan LRA Tahun 2016
 Sumber: LRA Tahun 2016, diolah

Dari grafik diatas diketahui bahwa total kegiatan yang dianggarkan dalam APBD 2016 adalah sejumlah 115 kegiatan, dimana 111 kegiatan atau sebesar 97% realisasi anggarannya diatas 50%, sedangkan 4 kegiatan atau sebesar 3% realisasi anggarannya masih dibawah 50%. Sehingga dapat dikatakan bahwa masih terdapat kegiatan dalam APBD tahun 2016 yang belum di implementasikan dalam realisasi anggaran tahun 2016.

Laporan Realisasi Anggaran Urusan Pendidikan Tahun Anggaran 2017 mencapai 96,57% atau mengalami kenaikan jika dibandingkan dengan realisasi Tahun 2016. Capaian realisasi tersebut terdiri dari capaian realisasi beberapa program yang berkaitan langsung dengan urusan pendidikan, yaitu: Program Pendidikan Anak Usia Dini sebesar 86,10%; Program Pendidikan Non Formal sebesar 85,34%; Program Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan 97,97%; Program Pendidikan Sekolah Dasar 97,73%; dan Program Pendidikan Sekolah Menengah Pertama 97,96%. Capaian realisasi anggaran yang paling rendah adalah capaian Program Pendidikan Non Formal yaitu sebesar 85,34%.

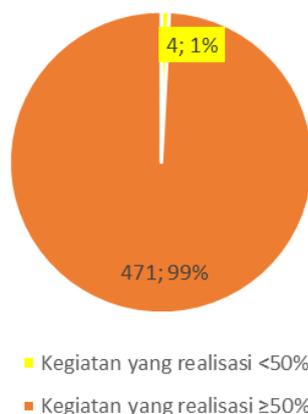


Gambar 5. Perbandingan Jumlah Kegiatan berdasarkan LRA Tahun 2017
 Sumber: LRA Tahun 2017, diolah

Dari grafik diatas diketahui bahwa total kegiatan yang dianggarkan dalam APBD 2017 adalah sejumlah 338 kegiatan, dimana 329 kegiatan atau sebesar 97% realisasi anggarannya diatas 50%, sedangkan 9 kegiatan atau sebesar 3% realisasi anggarannya masih dibawah 50%.

Sehingga dapat dikatakan bahwa masih terdapat kegiatan dalam APBD tahun 2017 yang belum di implementasikan dengan baik dalam realisasi anggaran tahun 2017. Pada tahun 2017, selain kegiatan dengan capaian realisasi yang rendah, yang tak kalah penting untuk diperhatikan adalah terdapat beberapa kegiatan yang realisasinya melebihi 100%, hal ini menggambarkan ketidakpatuhan implementor terhadap dokumen perencanaan dan penganggaran yang telah ditetapkan. Hal ini tentu berpengaruh terhadap catatan atas laporan keuangan Daerah di tahun berkenaan.

Laporan Realisasi Anggaran Urusan Pendidikan Tahun Anggaran 2018 mencapai 92,10%, atau mengalami penurunan dari tahun 2017 yang sebesar 96,57%. Capaian Tahun 2018 tentunya kurang memuaskan, hal tersebut juga bisa diketahui dari capaian realisasi program yang berkaitan langsung dengan urusan pendidikan, yaitu Pendidikan Anak Usia Dini sebesar 40,84%, Pendidikan Sekolah Menengah Pertama 82,19%, Pendidikan Sekolah Dasar 94,53%, Pendidikan Non Formal sebesar 96,28%, dan Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan 96,95%. Realisasi anggaran Program Pendidikan Anak Usia Dini yang sebesar 40,84%, merupakan capaian realisasi terendah.



Gambar 6. Perbandingan Jumlah Kegiatan berdasarkan LRA Tahun 2018

Sumber: LRA Tahun 2018, diolah

Dari grafik diatas diketahui bahwa total kegiatan yang dianggarkan dalam APBD 2018 adalah sejumlah 475 kegiatan, dimana 471 kegiatan atau sebesar 99% realisasi anggarannya diatas 50%, sedangkan 4 kegiatan atau sebesar 1% realisasi anggarannya masih dibawah 50%. Sehingga dapat dikatakan bahwa masih terdapat kegiatan dalam APBD tahun 2018 yang belum di implementasikan dalam realisasi anggaran tahun 2018.

Persentase capaian konsistensi kegiatan RKPD dalam APBD urusan pendidikan Kota Malang Tahun 2016-2018 mengalami penurunan, banyak kegiatan yang diusulkan dalam dokumen perencanaan namun tidak diakomodir dalam dokumen APBD. Pada Tahun 2016, persentase konsistensi kegiatan RKPD terhadap APBD mencapai 75,51%, kemudian persentase konsistensi kegiatan RKPD terhadap APBD Tahun 2017 mengalami penurunan dengan nilai persentase sebesar 55,38%, dan pada Tahun 2018, persentase konsistensi kegiatan RKPD terhadap APBD kembali turun mencapai 50,00%.

Berdasarkan hasil wawancara diperoleh penjelasan bahwa menurunnya persentase serapan APBD pada tahun 2018 secara umum dialami oleh hampir semua Perangkat Daerah di Kota Malang. Namun sebenarnya hal ini sangat disayangkan karena ada beberapa kegiatan yang anggarannya bersumber dari pusat yaitu Dana Alokasi Khusus tidak terserap secara maksimal, padahal proses pengusulannya membutuhkan proses yang tidak mudah, dan diusulkan karena untuk memenuhi kebutuhan sarana prasarana pendidikan yang dianggap mendesak untuk dikerjakan.

Secara mekanisme penyusunan dokumen perencanaan tahunan atau RKPD melalui sebuah tahapan yang mengikat secara waktu. Tahapan penyusunan RKPD, tahapan yang dilalui yaitu penyusunan Ranwal RKPD, Rancangan RKPD, Rankhir RKPD dan Penetapan.

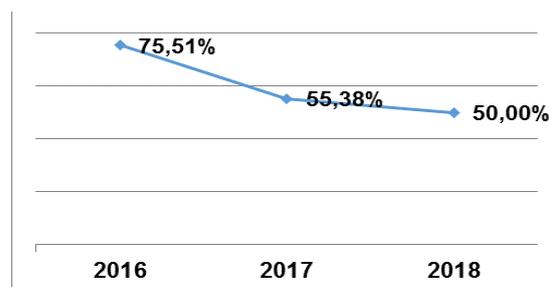
Pelaksanaan mekanisme penyusunan RKPD dilaksanakan secara periodik berdasarkan ketentuan peraturan tentang pedoman penyusunan RKPD, hal ini seperti yang disampaikan oleh informan saat peneliti menanyakan mekanisme penyusunan perencanaan:

“Proses penyusunan dokumen perencanaan tahunan atau dikenal dengan RKPD dilaksanakan melalui beberapa tahapan, antara lain penyusunan Ranwal RKPD yaitu dimulakan pada pekan ke-2 bulan Desember N-2 atau 2 tahun sebelum periode dokumen perencanaan. Setelah itu Pemerintah Kota Malang membuat Surat Edaran Walikota kepada Kepala Perangkat Daerah (PD). Surat Edaran ini berisi jadwal penyusunan RKPD, pelaksanaan forum PD, serta musrenbang RKPD. Setelah pelaksanaan forum PD maka usulan kegiatan perangkat daerah berupa Renja PD diserahkan kepada Bappeda untuk diverifikasi. Setelah proses verifikasi, usulan yang diterima oleh Bappeda disesuaikan dalam rancangan RKPD, dimana rancangan RKPD harus sudah selesai di minggu ke-2 Maret. Setelah rancangan RKPD disusun maka dilaksanakanlah musrenbang RKPD tingkat kota, yang dilaksanakan selambat-lambatnya akhir bulan Maret. Setelah pelaksanaan musrenbang RKPD maka disusunlah rancangan akhir RKPD mendasari berita acara hasil kesepakatan musrenbang. Rancangan akhir RKPD yang telah dirumuskan dibahas dengan semua kepala PD, untuk memastikan prioritas program dan kegiatan yang berkaitan dengan tugas setiap PD telah tertuang dalam rankhir RKPD. Tahapan terakhir adalah penetapan RKPD, RKPD Kota Malang ditetapkan setelah RKPD Provinsi ditetapkan”

Dari hasil wawancara diatas diketahui bahwa dalam tahapan verifikasi usulan PD, Bappeda selaku verifikator harus memverifikasi usulan PD apakah sudah sesuai dengan prioritas dan sasaran pembangunan daerah atau belum. Selain itu pada tahapan verifikasi juga dapat diperoleh

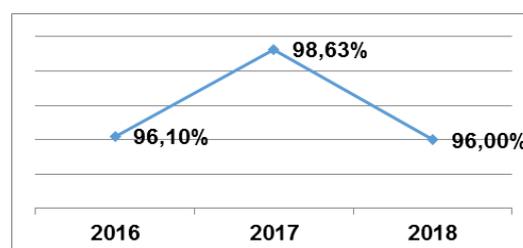
informasi tentang capaian kinerja perangkat daerah pada periode sebelumnya. Sebagaimana hasil wawancara dengan informan dari Bappeda yang menanyakan tentang proses verifikasi:

“Perangkat Daerah setelah melakukan forum Perangkat Daerah mengumpulkan Renja PD kepada Bappeda untuk diverifikasi. Pada proses verifikasi, Bappeda mengecek apakah program, kegiatan serta indikator kinerja pada Renja PD sudah sesuai dengan program prioritas dalam RPJMD dan Ranwal RKPD atau tidak. Apabila didalam proses verifikasi terdapat hal-hal yang perlu dibenahi maka dokumen disampaikan kembali kepada PD untuk diperbaiki. Total waktu yang dibutuhkan untuk proses verifikasi adalah 7 hari.”



Gambar 7. Persentase Konsistensi Kegiatan RKPD terhadap APBD Urusan Pendidikan Kota Malang Tahun 2016-2018

Sumber: RKPD dan APBD Kota Malang Tahun 2016-2018, diolah



Gambar 8. Persentase Konsistensi Kegiatan APBD terhadap RKPD Urusan Pendidikan Kota Malang Tahun 2016-2018

Sumber: RKPD dan APBD Kota Malang Tahun 2016-2018, diolah

Dari gambar diatas diketahui bahwa persentase konsistensi kegiatan urusan pendidikan Kota Malang Tahun 2016-2018 cukup konsisten, walau terdapat beberapa kegiatan dalam dokumen APBD namun tidak ada dalam dokumen RKPD. Pada

Tahun 2016, persentase konsistensi kegiatan APBD terhadap RKPD mencapai 96,10%, kemudian persentase konsistensi kegiatan APBD terhadap RKPD Tahun 2017 mengalami kenaikan dengan nilai persentase sebesar 98,63%, dan pada Tahun 2018, persentase konsistensi kegiatan APBD terhadap RKPD kembali turun mencapai 96,00%.

Berdasarkan penjelasan dari narasumber yang berbeda diperoleh informasi bahwa penyusunan program, kegiatan, beserta pagu indikatif dan sumber pendapatan yang dirumuskan didalam RKPD merupakan dokumen yang penyusunannya didasarkan pada proses perencanaan dan penganggaran yang terpadu, dengan kata lain pengambilan keputusan untuk menetapkan program dan kegiatan, adalah sebuah kesatuan proses perencanaan dan penganggaran yang terintegrasi, selaras dan saling mengkait. Program dan kegiatan yang sudah tercantum didalam dokumen perencanaan seharusnya diimplementasikan kedalam dokumen penganggaran, namun hal tersebut tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya dikarenakan keterbatasan anggaran pendapatan yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Malang.

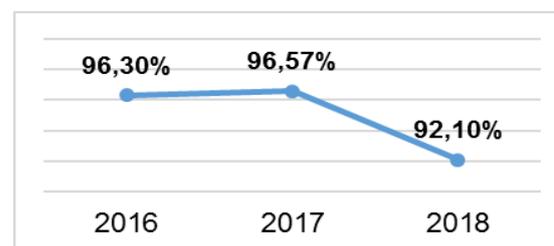
Menurunnya tingkat konsistensi RKPD dalam APBD tentunya harus menjadi sebuah perhatian khusus dalam menyusun sebuah perencanaan, dimana program atau kegiatan yang disusun harus berdasarkan skala prioritas atau berdasarkan sebuah target kinerja yang terukur dan mengacu pada visi misi walikota yang tertuang dalam RPJMD. Selain itu dalam RPJMD juga sudah disusun proyeksi pendapatan daerah dalam kurun waktu 5 tahun, sehingga hal tersebut dapat dijadikan acuan dalam memproyeksi pendapatan daerah per tahunnya, dengan harapan meningkatkan konsistensi perencanaan dan penganggaran.

Hal ini sesuai dengan pendapat Sjafrizal (2016:372) bahwa kesulitan mewujudkan keterpaduan antara RKPD dan APBD lebih berat lagi karena

melibatkan dana pembangunan daerah dimana banyak pihak yang berkepentingan untuk memperolehnya. Tentunya hal ini harus dipecahkan pada saat melakukan verifikasi dengan lebih meningkatkan kualitas komunikasi yang Bappeda lakukan selaku verifikator terhadap pejabat penyusun perencanaan Perangkat Daerah.

Karena menurut Edward dalam Winarno (2016:156) bahwa mereka yang mengerjakan keputusan harus memahami apa yang harus mereka laksanakan merupakan persyaratan yang pertama untuk implementasi kebijakan yang efektif.

Berdasarkan wawancara dengan narasumber diperoleh penjelasan bahwa pada prinsipnya kegiatan yang ada pada dokumen APBD harus mempedomani dokumen KUA-PPAS, dimana dokumen KUA-PPAS disusun mempedomani dokumen RKPD, dengan kata lain nomenklatur program dan kegiatan pada APBD harus sama dengan yang tertera dalam RKPD. Penambahan kegiatan baru yang tidak terdapat dalam RKPD dapat diakomodir apabila hal tersebut merupakan keadaan luar biasa, keadaan darurat, kebijakan nasional, provinsi, dan perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi pada saat RKPD telah ditetapkan, dengan syarat Kepala Daerah dengan Ketua DPRD harus menyepakati dalam berita acara kesepakatan, pada saat proses pembahasan dokumen KUA-PPAS.



Gambar 9. Persentase Realisasi Anggaran Urusan Pendidikan Tahun 2016-2018

Sumber: APBD Kota Malang Tahun 2016-2018

Berdasarkan grafik yang ditunjukkan oleh gambar 19, dapat dijelaskan bahwa persentase realisasi anggaran urusan pendidikan di Kota Malang tahun 2016-2018 cukup tinggi yaitu diatas

90%, namun jika perhatikan lebih lanjut, persentase realisasi anggaran memiliki kecenderungan menurun. Pada tahun 2016 total realisasi anggaran mencapai 96,30%, kemudian pada tahun 2017 total realisasi anggaran naik mencapai 96,57%, namun untuk tahun 2018 total realisasi anggaran turun drastis dan mencapai 92,10%.

Berdasarkan hasil wawancara dengan narasumber diperoleh penjelasan bahwa tidak optimalnya capaian realisasi dari beberapa kegiatan pada Tabel 10, 11 dan 12 menggambarkan kualitas perencanaan yang kurang baik dari dinas yang mengampu urusan pendidikan yaitu Dinas Pendidikan Kota Malang. Hal ini juga bisa menggambarkan bahwa ada ketidak konsistenan antara perencanaan dan penganggaran, perencanaan yang disusun tidak mampu diimplementasikan kedalam sebuah aktifitas kerja. Dengan tidak optimalnya serapan anggaran, bahkan sama sekali tidak diserap, maka tentu saja hal tersebut secara tidak langsung akan menghambat kinerja Pemerintah Daerah secara umum. Banyak program prioritas Walikota serta usulan kegiatan masyarakat yang harus dibiayai, namun belum bisa terlaksana karena anggaran Pemerintah Daerah yang terbatas dan harus terdistribusi pada urusan wajib pelayanan dasar salah satunya adalah urusan pendidikan, namun setelah dianggarkan tidak dilaksanakan. Tentunya jika dari awal dapat dideteksi kegiatan apa saja yang berpotensi tidak terlaksana maka hal-hal tersebut dapat dicegah, sehingga alokasi anggarannya dapat digeser atau dialokasikan kedalam kegiatan lain yang tidak kalah pentingnya.

Permasalahan yang dihadapi pada saat merealisasikan kegiatan tentunya harus dipecahkan apa yang menjadi akar permasalahan, terutama adalah faktor pelaksana atau implementornya, karena menurut Winarno (2016:154) konflik kecenderungan terjadi karena pejabat bawahan (pelaksana) menolak tujuan-tujuan dari pejabat atasan mereka.

3. Faktor Pendorong implementasi kebijakan perencanaan anggaran pada urusan pendidikan di Kota Malang

Dari hasil penelitian dan wawancara dengan informan diperoleh informasi tentang faktor-faktor yang menjadi pendorong implementasi kebijakan perencanaan anggaran pada urusan pendidikan, yaitu:

a. Kebijakan

Surat Edaran Walikota perihal penyusunan RKPD menjadi suatu pedoman Perangkat Daerah dalam menyusun program, kegiatan, target capaian indikator kinerja serta pagu indikatifnya. Selain melalui Surat Edaran, Bappeda juga melakukan sosialisasi terhadap kebijakan yang diambil, hal ini untuk memastikan bahwa kebijakan yang telah diambil mampu dipahami dengan baik oleh pelaksana di Perangkat Daerah.

b. Pendampingan

Setiap tahunnya dalam proses penyusunan perencanaan anggaran Bappeda selalu memberikan pendampingan kepada Perangkat Daerah, hal ini juga dilakukan untuk meningkatkan kualitas komunikasi serta adanya transfer keilmuan kepada pelaksana. Pendampingan ini mulai proses penyusunan dokumen perencanaan, musrenbang di tingkat kelurahan dan kecamatan, serta pada saat melaksanakan forum Perangkat Daerah, selain itu juga ada tahapan verifikasi rancangan renja dimana Bappeda bertugas sebagai verifikator.

c. Sarana

Salah satu sarana yang digunakan adalah dengan membangun aplikasi perencanaan dengan alamat *web* perencanaan.malangkota.go.id, dengan aplikasi ini mempermudah dalam proses verifikasi konsistensi antar dokumen. Berdasarkan hasil wawancara dijelaskan bahwa aplikasi ini didesain agar mudah digunakan serta dapat digunakan dimanapun selama ada akses internet.

Selain itu perangkat daerah hanya memilih program kegiatan yang tersedia dalam data master.

4. Hambatan Implementasi Perencanaan dan Penganggaran Pada Urusan Pendidikan di Kota Malang Tahun 2016-2018

Dari hasil penelitian dan wawancara dengan informan diperoleh informasi tentang faktor-faktor yang menjadi penghambat implementasi kebijakan perencanaan anggaran pada urusan pendidikan, yaitu:

a. Komitmen

Komitmen dari pelaksana di Perangkat Daerah untuk melaksanakan program, kegiatan yang telah ditetapkan dalam dokumen APBD menjadi salah satu hambatan. Hal ini terjadi karena pejabat yang menyusun dokumen perencanaan berbeda dengan pejabat yang melaksanakan kegiatan, pejabat yang baru merasa tidak ikut menyusun perencanaannya sehingga komitmen untuk melaksanakan kegiatan rendah.

Selain itu komitmen yang kurang terjadi karena pelaksana tidak memahami apa yang harus dilaksanakan pada saat pelaksanaan kegiatan mengalami sebuah hambatan.

b. SDM

Sumber daya manusia menjadi sebuah permasalahan klasik yang dihadapi oleh semua sektor pembangunan. Penempatan pejabat maupun staf yang tidak sesuai kompetensi pendidikannya mengakibatkan pelaksana tidak mampu mengerjakan secara maksimal pekerjaan yang diberikan kepadanya. Mutasi pegawai yang lintas urusan juga menjadi salah satu faktor, karena pelaksana harus belajar tentang pekerjaannya dari awal lagi. Selain itu hambatan muncul karena staf yang dianggap berkompentensi diberi beban pekerjaan yang lebih banyak, sehingga hasil pekerjaannya tidak maksimal.

Faktor SDM tidak hanya dialami oleh Perangkat Daerah pelaksana, namun juga Bappeda selaku penyusun dokumen

RKPD dan verifikator, sebagian besar pejabat dan staf yang ditempatkan di Bappeda tidak mempunyai latar belakang pendidikan ataupun latar belakang pekerjaan sebelumnya yang terkait dengan perencanaan anggaran, sehingga terkadang tidak memahami tahapan atau mekanisme penyusunan perencanaan.

c. Pendapatan Daerah

Keterbatasan Pendapatan Daerah yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Malang memiliki andil yang cukup signifikan dalam mempengaruhi jumlah kegiatan yang harus dilaksanakan, hal ini karena berkaitan besaran alokasi belanja yang harus dikeluarkan untuk membiayai pelaksanaan setiap kegiatan. Pendapatan daerah yang bersumber dari dana alokasi dari pusat juga tidak bisa diprediksi besaran anggaran yang akan di transfer ke Kota Malang menyebabkan kesulitan dalam menentukan target kinerjanya.

Hambatan implementasi kebijakan yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Malang sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Sjafrizal (2014:134) banyak hal yang dapat menyebabkan tidak konsistennya antara perencanaan dan penganggaran. Pertama, penyusunan RKPD sejak semula sudah tidak konsisten dengan penyusunan APBD. Kedua, karena terbatasnya jumlah anggaran yang tersedia sehingga sebagian program dan kegiatan yang telah ditetapkan dalam RKPD tidak dapat didukung dengan anggaran. Ketiga, adanya kekuatan tertentu baik yang berada pada eksekutif maupun legislatif yang mengubah program dan kegiatan yang telah direncanakan berikut anggarannya.

KESIMPULAN

Dari penelitian yang dilakukan terdapat beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan perencanaan anggaran pada urusan pendidikan di Kota Malang, jika dilihat dari faktor kebijakan, tingkat konsistensi antara dokumen perencanaan dengan doku-

men penganggaran dari tahun 2016 s.d. 2018 mengalami penurunan, di tahun 2016 tingkat konsistensinya 75,51% turun menjadi 55,38% di tahun 2017 dan turun lagi menjadi 50% di tahun 2018. Namun jika dilihat dari faktor mekanisme dan sarana prasarana, Bappeda mengimplementasikan dengan baik. Sedangkan pada faktor sarana prasarana, Bappeda telah membangun aplikasi perencanaan untuk memudahkan dalam penyusunan dokumen perencanaan dan pelaksanaan verifikasi dokumen.

2. Faktor Pendorong implementasi kebijakan yaitu: a) Surat Edaran Walikota perihal penyusunan RKPD sebagai pedoman penyusunan perencanaan Perangkat Daerah; b) Pendampingan yang dilaksanakan oleh Bappeda untuk menjaga konsistensi antar dokumen perencanaan; c) Sarana berupa pembangunan aplikasi perencanaan.malangkota.go.id.
3. Faktor penghambat implementasi kebijakan yaitu: a) Kurangnya komitmen dari pejabat pelaksana kegiatan; b) Terbatasnya kemampuan SDM Perangkat Daerah dalam menyusun dokumen perencanaan dan SDM Bappeda sebagai verifikator; c) Keterbatasan Pendapatan Daerah yang tersedia sehingga sebagian program dan kegiatan yang telah ditetapkan dalam RKPD tidak dapat dilaksanakan.

SARAN

Saran kepada Bappeda Kota Malang dan BKAD Kota Malang dalam menyusun dokumen perencanaan dan penganggaran menggunakan sistem informasi yang terintegrasi sebagaimana amanat dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 70 Tahun 2019. Lebih meningkatkan monitoring dan evaluasi terhadap implementasi perencanaan dan penganggaran agar setiap perencanaan yang telah disusun dapat dilaksanakan dengan baik, lebih meningkatkan kemam-

puan aparatur yang membidangi perencanaan dengan meningkatkan pendidikan dan latihan untuk tenaga perencana baik dalam bentuk pendidikan jangka pendek maupun jangka panjang, lebih memperhatikan amanah dari pasal UU Nomor 20 Tahun 2003 bahwa alokasi belanja urusan pendidikan sebesar 20% diluar selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan, menyusun dan menetapkan ASB sebagai dasar untuk menganalisis kewajaran beban kerja atau biaya setiap program atau kegiatan yang akan dilakukan oleh suatu Perangkat Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- _____. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- _____. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- _____. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
- Arikunto, Suharsimi. 2002. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta : PT. Rineka Cipta. Cet.XII
- _____. 2019. *Kota Malang Dalam Angka Malang Municipality in Figures 2019*. Badan Pusat Statistik Kota Malang
- Nugroho, D. Riant. 2011. *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta : PT Elex Media Komputindo.
- Sjafrizal. 2016. *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*. Jakarta : Rajawali Pers.
- Todaro, Michael P dan Stephen C. Smith. 2012. *Economic development, Eleventh Edition*. Pearson
- Winarno, Budi. 2016. *Kebijakan Publik Era Globalisasi*. Yogyakarta: CAPS.
- <http://presidenri.go.id/berita-aktual/perencanaan-dan-penganggaran-harus-sinkron.html>, diakses 23 September 2019