

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Sejalan dengan reformasi yang dilaksanakan setelah Presiden Soeharto menjabat pada tahun 1998, pemerintah secara bertahap mereformasi sistem keuangan dengan mengeluarkan tiga perangkat undang-undang terkait pengelolaan keuangan nasional. Ketiga perangkat perundang-undangan tersebut adalah UU No. 17 Tahun 2003 mengenai Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 mengenai Perbendaharaan Negara dan UU No. 15 Tahun 2004 mengenai Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara. Dengan adanya ketiga perangkat hukum tersebut diharapkan profesionalisme, keterbukaan, juga tanggung jawab pada kegiatan pengelolaan keuangan nasional dapat ditingkatkan.

Namun, pada kenyataannya, beberapa kementerian / lembaga masih saja menemui kendala rendahnya tingkat penyerapan anggaran saat mengimplementasikan undang-undang tersebut. Masalah rendahnya tingkat penyerapan anggaran selalu muncul disetiap tahunnya. Meskipun pemerintah telah melakukan beberapa upaya untuk mempercepat penyerapan anggaran, nyatanya permasalahan terkait lambatnya penyerapan anggaran tidak dapat berubah secara signifikan. Padahal, dalam rangka mempercepat proses pembangunan dan mendorong pertumbuhan perekonomian, diperlukan proses penyerapan anggaran yang optimal.

Salah satu kebijakan, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 258 / PMK / .02 / 2015 tentang tata cara pemberian penghargaan dan pengenaan sanksi atas

pelaksanaan anggaran belanja kementerian negara / lembaga mensyaratkan memberikan penghargaan kepada Kementerian/Lembaga salah satunya adalah presentase penyerapan anggaran paling sedikit 95 persen. Tentunya dari kebijakan tersebut kita dapat melihat bahwa tingkat penyerapan anggaran setiap kementerian / lembaga sangat penting untuk keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan Indonesia.

Lambatnya penyerapan anggaran tentunya mencerminkan kualitas kinerja aparatur pemerintah, dan tentunya akan berdampak pada lambatnya pertumbuhan ekonomi. Dalam rangka mempercepat pembangunan dan mendorong pertumbuhan ekonomi, diperlukan proses penyerapan anggaran yang terencana yang berdampak signifikan terhadap arus perekonomian nasional. Bagaimana pun, penyerapan anggaran pada kementerian / lembaga memberikan dampak signifikan bagi penggerak perekonomian Indonesia dan menjadi salah satu tolok ukur kinerja pemerintah.

Kurangnya target dalam penyerapan anggaran dapat mengakibatkan hilangnya manfaat pengeluaran, karena tidak semua dana yang telah dialokasikan terpakai. Dalam hal ini pemerintah diharuskan untuk menggunakan anggaran dengan mendahulukan program yang telah diprioritaskan terlebih dahulu, maka dari itu alokasi anggaran harus digunakan secara efektif dan efisien guna mengoptimalkan sumber daya yang tersedia untuk membiayai kegiatan strategis.

Dari tahun 2016 sampai dengan tahun 2021 Anggaran di Kementerian Agama cenderung fluktuatif, namun rata-rata mengalami pertumbuhan sebesar 3,5 persen. Peningkatan terbesar dalam anggaran, yang terjadi pada 2017 adalah

12,6% dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Hal tersebut terjadi karena adanya tambahan anggaran untuk pembayaran Tunjangan Tunjangan Profesi Guru (TPG) dan kenaikan BOS, PIP serta Bidikmisi.

Salah satu tugas pokok Kementerian Agama yaitu melakukan suatu perumusan kebijakan, penetapan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pendidikan agama dan keagamaan. Menurut data Sistem Pembendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN) penyerapan anggaran di Kementerian Agama secara nasional dari awal tahun 2017 hingga bulan juni baru mencapai 10,53 persen di tingkat pusat. Adapun penyerapan pada tingkat daerah baru mencapai 31,80 persen untuk serapan nasional 30,52 persen. Keterlambatan penyerapan anggaran ini menunjukkan penyerapan anggaran Triwulan I dan Triwulan II rendah, baik Kementerian Agama tingkat pusat maupun Kementerian Agama yang ada di daerah-daerah.

Sebagai lembaga pemerintah, Kementerian Agama tentunya mendapat prioritas dalam menjalankan pemerintahannya. Secara khusus, Tunjangan Profesi Guru merupakan salah satu keluaran prioritas Kementerian Agama. Tujuannya untuk mengembangkan tingkat kualitas pendidikan agama dan mendukung rencana wajib belajar selamai 12 tahun. Tentunya hal ini disebabkan karena guru memegang peranan penting dalam perkembangan pendidikan suatu negara.

Selain itu, menurut hukum. Mengenai Sistem Pendidikan Nasional diatur dalam Undang-undang No. 14 Tahun 2005 dan Undang-undang No. 20 tahun 2003, dimana pemerintah berkewajiban memberi kemudahan untuk para tenaga pengajar untuk menjamin terselenggaranya pendidikan yang berkualitas.

Berdasarkan peraturan tersebut, pemerintah memberikan tunjangan profesi kepada guru dengan pendidik bersertifikat yang ditunjuk oleh penyelenggara pendidikan dan / atau satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat. Tunjangan profesi atau TPG yang diberikan kepada guru setara dengan 1 (satu) kali gaji pokok guru.

Menurut Undang-undang Dasar 1945 dan Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional, anggaran pendidikan harus paling sedikit 20% dari APBN. Anggaran tersebut dialokasikan melalui belanja pemerintah pusat dan ditransfer ke berbagai daerah. Besarnya anggaran pendidikan kemungkinan besar akan memicu penyimpangan menurut Inspektur Jenderal Kementerian Agama Republik Indonesia.

Sejak tahun anggaran 2008, Kementerian Agama telah mengalokasikan Tunjangan Profesi Guru untuk guru agama, dan nominal alokasi anggaran TPG untuk guru PNS mengalami peningkatan setiap tahunnya. Namun ternyata jika kita lihat fenomena yang terjadi di tahun 2019 dan tahun 2020 mengenai realisasi anggaran Tunjangan Profesi Guru yang dikaji di setiap bulannya pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bandung seperti yang tertera pada tabel dibawah ini, penyerapan anggaran tersebut masih dapat dikatakan kurang proporsional, mengapa dikatakan demikian karena seperti yang dikatakan oleh Pejabat Perencana di Kantor Kemenag tersebut idealnya realisasi anggaran di setiap Triwulannya itu merata dengan capaian sebesar 25% pada masing-masing Triwulannya. Sementara yang terjadi pada penyerapan anggaran dibawah,

Triwulan I tidak terjadi penyerapan anggaran sama sekali, dan terjadi penumpukan anggaran pada Triwulan IV

**Tabel 1.1**  
**Realisasi Anggaran TPG Guru Non PNS Program Pendidikan Islam**  
**Tahun Anggaran 2019 & 2020**

Tahun Anggaran	2019		2020	
Uraian /Bulan	Realisasi Anggaran	Koreksi Progres Berdasarkan Realisasi Anggaran	Realisasi Anggaran	Koreksi Progres Berdasarkan Realisasi Anggaran
Januari	Rp 0,-	0%	Rp 0,-	0%
Februari	Rp 0,-	0%	Rp 0,-	0%
Maret	Rp 0,-	0%	Rp 0,-	0%
<b>Jumlah/Triwulan</b>		<b>0%</b>		<b>0%</b>
April	Rp 19.374.591.200,-	24,81 %	Rp19.963.069.300,-	23,24 %
Mei	Rp 7.321.629.500,-	9,38 %	Rp 6.788.883.800,-	7,90 %
Juni	Rp 9.658.800,-	0,01 %	Rp 0,-	0%
<b>Jumlah/Triwulan</b>		<b>34,20%</b>		<b>31,14%</b>
Juli	Rp 13.263.995.600,-	16,99 %	Rp 13.458.896.200 ,-	15,67 %
Agustus	Rp 54.038.800,-	0,07 %	Rp 587.811.700,-	0,68 %
September	Rp 12.807.199.000,-	16,40 %	Rp 13.512.459.200 ,-	15,73 %
<b>Jumlah/Triwulan</b>		<b>33,45%</b>		<b>32,08%</b>
Oktober	Rp 7.136.012.000,-	9,14 %	Rp 6.744.099.700,-	7,85 %
November	Rp 6.777.535.600,-	8,68 %	Rp 8.940.748.700,-	10,41 %
Desember	Rp 11.345.595.300,-	14,53 %	Rp 13.494.886.900 ,-	15,71 %
<b>Jumlah/Triwulan</b>		<b>32,35%</b>		<b>33,97%</b>
<b>Pagu</b>	<b>78.090.848.000</b>		<b>85.906.959.000</b>	
<b>Jumlah</b>	<b>78.090.255.800,00</b>		<b>83.490.855.500,00</b>	

*Sumber (diolah berdasarkan dokumen bag.perencanaan di kantor kementerian agama kab. Bandung pada bulan januari tahun 2021)*

Berdasarkan data realisasi anggaran diatas, jika dilihat berdasarkan fenomena yang marak mengenai penyerapan anggaran sekurang-kurangnya terdapat dua sudut pandang yang sedikit berbeda. Pandangan pertama, penyerapan anggaran tersebut dibandingkan dengan realisasi anggaran pada akhir tahun. Contohnya realisasi anggaran instant tertentu pada akhir tahun bernilai 92%

dan dikatakan penyerapannya rendah. Sedangkan pandangan kedua menyoroti ketidakproporsionalitasnya penyerapan anggaran. Mengapa dikatakan tidak proporsional? Karena berdasarkan dari komentar-komentar para pengamat, realisasi anggaran sebesar 50% pada akhir triwulan III dikatakan terjadi penyerapan anggaran yang rendah.

Berdasarkan hasil observasi sebelumnya dengan salah satu guru penerima tunjangan profesi guru di bawah naungan kemenag kab. Bandung, terdapat beberapa kendala yang mereka rasakan terkait proses pencairan TPG tersebut. Diantaranya tenggang waktu pencairan yang terkadang lambat, ataupun tunjangan yang tidak cair dalam waktu yang telah ditentukan. Setelah ditanyakan lebih lanjut lagi, kepada pihak kemenag Kab. Bandung yang mempunyai wewenang dalam pencairan TPG ternyata persoalan tersebut terjadi dapat disebabkan oleh beberapa hal, diantaranya karena telat pengisian absen secara online, human error, dan juga miskomunikasi antara guru dan pegawai kantor kemenag tersebut.

Kabid satker Pendidikan Madrasah Kementerian Agama Kab. Bandung juga menyatakan hal serupa, bahwasannya tingkat penyerapan anggaran yang tidak proporsional dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor yang terjadi, tidak hanya berkaitan dengan keterbatasan sumber daya yang ada di Kantor Kemenag itu sendiri, tetapi faktor kelengkapan dokumen ataupun *human error* pada guru itu sendiri juga dapat menghambat proses pencairan anggaran yang sudah terprogramkan. Artinya, sumber permasalahan timbul baik dari pihak internal maupun eksternal. Dimana hal tersebut tidak jarang menjadi penghambat bagi

proses penyerapan anggaran itu sendiri, sehingga menimbulkan keterlambatan dalam penyerapan anggaran Tunjangan Profesi Guru.

Atas dasar hal-hal tersebut mengenai permasalahan kurang proporsionalnya tingkat penyerapan anggaran Tunjangan Profesi Guru yang dinilai realisasi anggaran di setiap Triwulannya tidak sesuai dengan apa yang sudah direncanakan, sehingga menyebabkan terjadinya keterlambatan serapan anggaran sehingga pencairan tunjangan yang seharusnya diterima oleh para guru menjadi terlambat. Maka dari itu, masalah ini merupakan permasalahan yang cukup serius karena menyangkut hajat hidup banyak orang, sehingga penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam berkaitan dengan apasaja yang menyebabkan terjadinya keterlambatan penyerapan anggaran di Kantor Kementerian Agama Kab. Bandung, khususnya pada program Tunjangan Profesi Guru pada tahun 2020 yang terserap tidak proporsional, dengan menggunakan teknik penelitian kualitatif dan menggunakan pendekatan jenis penelitian deskriptif dengan judul “ Evaluasi Keterlambatan Penyerapan Anggaran Tunjangan Profesi Guru Di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bandung Tahun 2020 ”.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang yang telah diuraikain diatas dan juga mengacu kepada hasil observasi yang telah dilakukan sebelumnya oleh peneliti, baik itu melalui kajian pustaka, observasi secara langsung di lapangan ataupun melalui studi litelatur dari penelitian sebelumnya, maka terdapat beberapa indendifikasi dari masalah yang akan peneliti kaji lebih dalam lagi, diantaranya yaitu :

1. Sering terjadinya penumpukan pencairan anggaran pada akhir tahun, sedangkan pada awal tahun tidak terjadi pencairan anggaran pada program pemberian Tunjangan profesi Guru di Kantor Kementerian Agama Kab. Bandung, sehingga terjadi keterlambatan penyerapan anggaran.
2. Sesuai dengan data realisasi anggaran pada tahun 2020 di Kementerian Agama Kab. Bandung ditemukan penyerapan anggaran yang dinilai tidak proporsional yaitu pada program Tunjangan Profesi Guru Madrasah Non PNS.
3. Pada tahun 2020 Realisasi Anggaran pada masing-masing Triwulan dinilai tidak merata disetiap triwulannya karena seharusnya mencapai angka 25% namun ternyata pada kenyataannya terjadi kekosongan Realisasi Anggaran di Triwulan I dengan realisasi 0% dan penumpukan Realisasi Anggaran di Triwulan IV dengan realisasi 33,97% melebihi angka yang telah direncanakan sebelumnya.

### **C. Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan pada identifikasi masalah diatas, maka dapat disimpulkan bahwa rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu bagaimana evaluasi keterlambatan penyerapan anggaran Tunjangan Profesi Guru di Kantor Kementerian Agama Kab. Bandung pada Tahun 2020?

### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah penelitian diatas, maka tujuan dari penelitian ini yaitu agar dapat mengetahui bagaimana evaluasi keterlambatan

penyerapan anggaran Tunjangan Profesi Guru di Kantor Kementerian Agama Kab. Bandung pada Tahun 2020.

#### **E. Manfaat Hasil Penelitian**

Hasil dari penulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan keilmuan serta dalam penerapannya. Adapun kegunaan dari penulisan ini adalah sebagai berikut:

##### **1. Kegunaan Teoritis**

Dapat dipergunakan untuk menelaah atau menambahkan khasanah keilmuan khususnya bidang administrasi publik yang secara khusus mengkaji mengenai evaluasi penyerapan anggaran .

##### **2. Kegunaan Praktis**

###### **a. Bagi Peneliti**

- 1) Memperoleh gambaran langsung mengenai evaluasi penyerapan anggaran
- 2) Sebagai bahan informasi tentang data empiris yang dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan bagi peneliti selanjutnya.
- 3) Untuk menambah wawasan dan pengetahuan peneliti dalam bidang Administrasi Publik secara teoritis maupun praktis, serta sebagai bahan untuk menerapkan dan membandingkan pengetahuan yang diperoleh peneliti antara teori dengan kenyataan yang terjadi di lapangan, dan melengkapi salah satu syarat dalam menempuh ujian sarjana administrasi publik program studi administrasi publik di Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.

- b. Bagi Instansi Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai masukan dan evaluasi bagi Instansi khususnya pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bandung untuk pencapaian visi, misi dan tujuan yang telah direncanakan juga perbaikan kinerja di masa yang akan datang.
- c. Bagi Peneliti Selanjutnya Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan acuan untuk penelitiannya selanjutnya dan sebagai referensi dengan bidang yang sama secara lebih mendalam.

#### **F. Kerangka Pemikiran**

Pengertian Administrasi Publik menurut (pasolong 2013) mengatakan bahwa administrasi publik adalah kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam pelaksanaan tugas pemerintahan di bidang pemenuhan kebutuhan publik yang efektif dan efisien.

Secara singkat bahwa administrasi publik yaitu suatu proses serangkaian kegiatan kerja sama oleh sekelompok manusia dalam suatu lembaga / instansi pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat luas di suatu negara.

William N.dunn (pasolong 2008) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah, seperti pertahanan keamanan, energy, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain.

Sedangkan, Thomas R.Dye (1981) dalam (pasolong 2008) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah “apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk

dilakukan atau tidak dilakukan”. Dye mengatakan bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan (objektifnya) dan kebijakan public itu meliputi semua tindakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja.

Dalam organisasi sektor publik anggaran adalah instrumen perencanaan dan pengendalian manajemen yang memainkan peran penting. Berbeda dengan sektor bisnis, anggaran merupakan dokumen publik yang dapat diakses oleh warga negara untuk informasi, masukan, kritik dan debat.

Menurut (Halim 2014) penyerapan anggaran adalah :

“Pencapaian dari suatu estimasi yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu dipandang pada suatu saat tertentu (realisasi dari anggaran). Secara lebih mudah orang awam menyebutnya pencairan anggaran. Oleh karena yang diamati adalah organisasi sektor publik atau entitas pemerintahan, maka penyerapan anggaran disini dapat diartikan sebagai pencairan atau realisasi anggaran sesuai yang tercantum dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) pada saat periode tertentu”.

Menurut (Halim 2014)Terkait rendahnya tingkat penyerapan anggaran, terdapat dua pandangan, yaitu tingkat penyerapan anggaran yang bersangkutan dibandingkan dengan anggaran pada akhir tahun, dan tingkat penyerapan anggaran yang tidak proporsional.

Berdasarkan pendapat Halim dalam bukunya terdapat hal-hal yang menjadi penyebab penyerapan anggaran yang kurang proporsional untuk instansi vertikal seperti objek penelitian yang dikaji dalam penelitian disini yaitu Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bandung yang termasuk ke dalam Instansi Vertikal. Faktor-faktor tersebut diantaranya yaitu :

1. Penganggaran dan Dokumen Pelaksanaan Anggaran

2. Peraturan, Petunjuk Pelaksanaan dan Panitia Pengadaan
3. Persiapan Pelaksanaan Kegiatan
4. Pelaksanaan Kegiatan

(Wirawan 2011) mendefinisikan evaluasi sebagai riset untuk mengumpulkan, menganalisis, dan menyajikan informasi yang bermanfaat mengenai objek evaluasi, menaiknya dengan membandingkannya dengan indikator evaluasi dan hasilnya dipergunakan untuk mengambil keputusan mengenai objek evaluasi.

Evaluasi mempunyai definisi yang beragam, William N. Dunn, memberikan arti pada istilah evaluasi bahwa:

“Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (appraisal), pemberian angka (rating) dan penilaian (assessment), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan”(Dunn 2003).

Mengevaluasi suatu program atau kebijakan publik diperlukan adanya suatu kriteria untuk mengukur keberhasilan program atau kebijakan publik tersebut. Dikarenakan penelitian ini menggunakan metode kualitatif maka pembahasan dalam penelitian ini berhubungan dengan pertanyaan yang dirumuskan oleh William N. Dunn untuk setiap kriterianya. Kemudian dimensi dan indikator evaluasi dapat dilihat dari:

1. Efektivitas
2. Efisiensi
3. Kecukupan
4. Pemerataan

## 5. Responsivitas

## 6. Ketepatan

Maka dari itu dapat disimpulkan bahwa Evaluasi adalah proses yang mengukur dan memberi nilai secara obyektif dan valid, seberapa besar manfaat pelayanan yang telah dicapai berdasarkan tujuan dari obyek yang seharusnya diberikan dan yang nyata apakah hasil-hasil dalam pelaksanaan telah efektif dan efisien.

Evaluasi juga merupakan sebuah proses dimana keberhasilan yang dicapai dibandingkan dengan seperangkat keberhasilan yang diharapkan. Perbandingan ini kemudian dilanjutkan dengan pengidentifikasian faktor-faktor yang berpengaruh pada kegagalan dan keberhasilan.

Pelaksanaan evaluasi penyerapan anggaran dilaksanakan menggunakan evaluasi formatif yaitu penilaian terhadap realisasi penyerapan anggaran selama proses kegiatan dilaksanakan. Evaluasi dilaksanakan secara berkala (per bulan, triwulan, semester). Sedangkan diakhir tahun, dilaksanakan dengan evaluasi sumatif, yaitu penilaian realisasi penyerapan anggaran selama satu tahun anggaran.

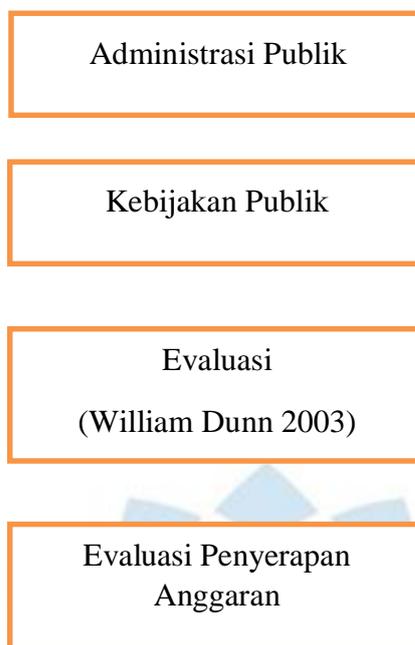
Evaluasi penyerapan anggaran dilakukan melalui penilaian data kinerja dan membandingkannya dengan output yang diharapkan, outcome ataupun dampak. Evaluasi penyerapan anggaran dilaksanakan untuk memperoleh :

- a. Rumusan/kesimpulan tentang identifikasi penyebab rendahnya penyerapan anggaran dan cara penyelesaiannya.
- b. Rekomendasi/tindakan/kebijakan

Adapun tunjangan profesi guru merupakan tunjangan yang diberikan kepada guru dan dosen pemegang sertifikat mengajar sebagai pengakuan atas profesionalisme mereka. Sesuai dengan peraturan yang berlaku, bahwasannya tunjangan profesi diberikan kepada guru yang memenuhi persyaratan seperti yang diuraikan dibawah ini :

- 1) Sertifikat pendidik yang telah divalidasi.
- 2) Beban kerjanya sebagai guru terpenuhi.
- 3) Sertifikat pendidik yang dimilikinya sesuai dengan apa yang diajarkannya.
- 4) Termasuk dalam guru tetap yang terdaftar di departemen.
- 5) Maksimal usia 60 tahun.
- 6) Hanya terikat pada instansi pendidikan tempat ia bertugas.





**Gambar 1.2 Kerangka Pemikiran**