

**RESPONSIVITAS ANGGARAN: PERAN PARTISIPASI
PUBLIK, TRANSPARANSI DAN KOMITMEN PERUMUS
KEBIJAKAN ANGGARAN**

**(Studi Penyusunan Program dan Alokasi Anggaran
APBD Sektor Pendidikan Kabupaten Sleman Tahun 2013)**

TESIS

*Untuk memenuhi Sebagian Persyaratan
Mencapai Derajat Sarjana S-2*



Disusun Oleh:

Benny Sigiros

11/323777/PSP/04217

**PASCASARJANA MANAJEMEN DAN KEBIJAKAN PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS GADJAH MADA
YOGYAKARTA**

2014

TESIS

RESPONSIVITAS ANGGARAN : PERAN PARTISIPASI PUBLIK, TRANSPARANSI DAN KOMITMEN PERUMUS KEBIJAKAN ANGGARAN (Studi Penyusunan Program dan Alokasi Anggaran APBD Sektor Pendidikan Kabupaten Sleman Tahun 2013)

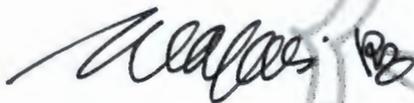
Dipersiapkan dan disusun oleh

Benny Sigiro
No. Mhs : 11/323777/PSP/04217

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 02 September 2014

SUSUNAN DEWAN PENGUJI

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Wahyudi Kumorotomo, MPP.

Anggota Dewan Penguji Lain



Dr. Samodra Wibawa, M.Sc.

Pembimbing Pendamping I



Dr. Phil. Gabriel Lele, M.Si.

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan
untuk memperoleh gelar Master
Tanggal 02 September 2014



Prof. Dr. Wahyudi Kumorotomo, MPP.

Ketua Program Studi S2 Manajemen dan Kebijakan Publik

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis dengan judul: “Responsivitas Anggaran: Peran Partisipasi Publik, Transparansi dan Komitmen Perumus Kebijakan Anggaran (Studi Penyusunan Program dan Alokasi Anggaran APBD Sektor Pendidikan Kabupaten Sleman Tahun 2013)”, merupakan tulisan asli, bukan saduran ataupun terjemahan dari tulisan orang lain, dan belum pernah dipublikasikan dalam bentuk apapun. Dalam tesis ini, tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh pihak lain, kecuali yang disebutkan menurut sumber aslinya dan dicantumkan di dalam daftar pustaka.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan penuh tanggung jawab, dan saya bersedia menerima sanksi apabila dikemudian hari diketahui tidak benar.

Yogyakarta, 22 September 2014

Benny Sigiro

KATA PENGANTAR

Pengelolaan anggaran daerah dengan paradigma yang berorientasi pada kepentingan publik menyisakan sejumlah persoalan substantif hingga kini. Untuk itu, tesis ini dirancang untuk mencermati responsivitas anggaran dalam konteks proses penyusunan APBD Kabupaten Sleman. Dengan memanjatkan puji dan syukur kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, penulisan tesis ini dapat terselesaikan dengan baik, dimaksudkan untuk sebagai salah satu persyaratan dalam menyelesaikan pendidikan S-2 di Jurusan Manajemen dan Kebijakan Publik (MKP), Fisipol UGM.

Terselesainya tesis ini bukan karena kemampuan penulis semata-mata, akan tetapi karena berbagai bantuan dan dukungan dari keluarga, lingkungan pekerjaan, dosen pembimbing dan penguji, sejawat dan pihak-pihak lainnya. Untuk itu, penulis menghaturkan terima kasih banyak kepada kedua orang tua dan keluarga, kepada Prof. Ir. Tian Belawati, M.Ed, Ph.D selaku Rektor Universitas Terbuka (UT) beserta jajarannya, para pimpinan dan seluruh pegawai FISIP UT dan UPBJJ-UT Manado yang telah memberikan kesempatan bagi penulis untuk menempuh studi di MKP Fisipol UGM.

Sangat disadari, tesis ini tidak akan pernah terselesaikan tanpa bantuan dan bimbingan dari dosen pembimbing dan dosen penguji, dan oleh karenanya, terima kasih banyak penulis sampaikan kepada Bapak Prof. Dr. Wahyudi Kumorotomo, M.PP dan Bapak Dr. Phil. Gariel Lele, M.Si, yang telah meluangkan waktu disela-sela pekerjaan dan kesibukan beliau untuk memberikan arahan, saran dan masukan dalam proses penulisan tesis ini. Terima kasih banyak juga disampaikan kepada dosen penguji, Bapak Dr. Samodra Wibawa, M.Sc yang telah memberikan masukan untuk mempertajam ide penulisan tesis ini. Dengan diskusi yang cukup intensif, hasil uji statistik (regresi) tidak disertakan dalam hasil akhir penulisan tesis ini. Kecuali itu, penulis menghaturkan banyak terima kasih atas kesediaan dan perhatian beliau terhadap penulis dalam menyelesaikan tesis ini. Terima kasih kepada Mbak Ratna, staf administrasi akademik program S-2 MKP Fisipol UGM

yang selalu melayani dan membantu dengan baik terkait dengan kebutuhan penulis selama studi, dan teman-teman mahasiswa S-2 MKP angkatan 2011.

Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada pihak Pemerintah dan DPRD Kabupaten Sleman, masyarakat Kecamatan Sleman, dan seluruh informan penelitian tanpa terkecuali yang telah membantu dan mendukung penulis dalam mengakses data dan informasi untuk menyelesaikan tesis ini. Terima kasih juga kepada adik Rocky dan Rio, serta Adi yang berkenan membantu selama proses penulisan tesis ini, serta semua pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.

Karya kecil ini saya persembahkan kepada kedua orang tua dan keluarga. Meski terselip banyak kekurangan di dalam penulisannya, semoga tesis ini dapat memberi kontribusi dalam khazanah pengetahuan terkait pengambilan kebijakan anggaran daerah, dan dijadikan sebagai bahan pertimbangan untuk penelitian sejenis berikutnya.

Yogyakarta, September 2014

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN	
HALAMAN PERNYATAAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR GAMBAR	xii
DAFTAR BOX (KOTAK)	xiii
DAFTAR SINGKATAN	xiv
INTISARI	xv
ABSTRACT	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Perumusan Masalah.....	12
1.3. Tujuan Penelitian.....	12
1.4. Manfaat Penelitian.....	12
1.5. Keaslian Penelitian.....	13
BAB II LANDASAN TEORI	15
2.1. Tinjauan Studi tentang Responsivitas	15
2.2. <i>Good Governance</i> (Tata Kelola Yang Baik)	17
2.3. Penganggaran Publik.....	19
2.3.1. Pengertian Anggaran.....	19
2.3.2. Reformasi Anggaran Daerah dan <i>Good Governance</i>	20
2.3.3. Prinsip Pengelolaan Anggaran Daerah dan Pendekatannya....	21
2.3.4. Mekanisme Penyusunan dan Penetapan APBD.....	24
2.4. Partisipasi Publik.....	26
2.5. Transparansi Anggaran.....	30
2.6. Responsivitas.....	33
2.6.1. Ruang Lingkup Responsivitas Pemerintah.....	33

2.6.2. Responsivitas Pemerintah dan Anggaran Daerah.....	35
2.7. Komitmen Perumus Kebijakan (Pemerintah Daerah).....	37
2.8. Kerangka Berpikir dan Model Penelitian.....	42
2.9. Premis dan Hipotesis.....	43
2.9.1. Partisipasi Publik, Transparansi Anggaran dan Responsivitas Anggaran.....	43
2.9.2. Komitmen Pemerintah Daerah dan Responsivitas Anggaran..	44
2.9.3. Partisipasi Publik, Transparansi Anggaran, Komitmen Pemerintah Daerah dan Responsivitas Anggaran.....	45
BAB III METODE PENELITIAN.....	47
3.1. Pendekatan dan Jenis Penelitian.....	47
3.2. Pemilihan Lokasi Penelitian.....	47
3.3. Unit Analisis.....	48
3.4. Populasi dan Sampel.....	48
3.5. Jenis, Sumber, dan Teknik Pengumpulan Data.....	50
3.6. Definisi Operasional.....	52
3.7. Instrumen Penelitian dan Cara Pengukuran.....	53
3.7.1. Instrumen Penelitian.....	53
3.7.2. Metode Pengukuran.....	54
3.8. Teknik Analisis Data.....	54
BAB IV DESKRIPSI UMUM PERUMUSAN KEBIJAKAN ANGGARAN DI KABUPATEN SLEMAN.....	56
4.1. Kebijakan Dasar Pembangunan Daerah.....	56
4.2. Kondisi Umum Pendidikan.....	58
4.3. Kondisi Umum Keuangan Daerah.....	62
4.3.1. Struktur APBD.....	62
4.3.2. Kemampuan Keuangan Daerah.....	64
4.3.3. Anggaran Belanja Daerah.....	67
4.4. Penyusunan Program-program dan Alokasi Anggaran Belanja Langsung Pendidikan Tahun 2013.....	70
4.5. Kepentingan Politik Perumus Kebijakan Anggaran Daerah.....	72

BAB V RESPONSIVITAS ANGGARAN SEKTOR PENDIDIKAN KABUPATEN SLEMAN.....	80
5.1. Respons Perumus Kebijakan Anggaran terhadap Aspirasi Masyarakat.....	80
5.2. Kebijakan Anggaran Urusan Pendidikan.....	87
5.2.1. Tren Alokasi Anggaran Pendidikan.....	87
5.2.2. Alokasi Anggaran Pendidikan di Dikpora.....	94
5.2.2.1. Alokasi Anggaran Program-program Pendidikan di Dikpora.....	94
5.2.2.2. Mekanisme Penyusunan Kebijakan Anggaran Pendidikan di Dikpora.....	98
5.3. Kesimpulan.....	108
BAB VI PARTISIPASI PUBLIK, TRANSPARANSI DAN KOMITMEN PERUMUS KEBIJAKAN ANGGARAN, SERTA KAITANNYA DENGAN RESPONSIVITAS ANGGARAN DAERAH.....	109
6.1. Hasil Data Kuantitatif.....	109
6.1.1. Deskripsi Umum Profil Responden Penelitian.....	109
6.1.2. Statistik Deskriptif.....	112
6.2. Deskripsi Kualitatif: Mekanisme dan Proses Penyusunan Kebijakan Anggaran Daerah.....	113
6.2.1. Partisipasi Publik dalam Proses Penyusunan APBD.....	114
6.2.2. Transparansi Anggaran.....	123
6.2.3. Komitmen Perumus Kebijakan Anggaran dalam Dinamika Proses Penyusunan APBD.....	131
6.3. Kesimpulan.....	139
BAB VII PENUTUP.....	141
7.1. Kesimpulan.....	141
7.2. Saran-saran.....	147
7.3. Keterbatasan Penelitian.....	151
DAFTAR PUSTAKA.....	152
LAMPIRAN.....	159

I. Kuesioner	159
II. Pedoman Wawancara	167
III. Hasil Statistik Deskriptif	170

Universitas Terbuka

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Alokasi Anggaran Belanja Langsung Urusan Pendidikan pada Dikpora Kabupaten Sleman Tahun 2013.....	6
Tabel 1.2	Keaslian Penelitian.....	14
Tabel 2.1	Ragam Pendekatan Alokasi Anggaran.....	22
Tabel 2.2	Pendekatan Alokasi Anggaran.....	24
Tabel 3.1	Matrik Instrumen Penelitian.....	53
Tabel 4.1	Jumlah Penduduk Miskin Kabupaten Sleman Tahun 2007-2011.	60
Tabel 4.2	Prosentase Angka Melek Huruf, Lama Sekolah, dan Angka Partisipasi Kabupaten Sleman tahun 2010-2013.....	60
Tabel 4.3	Perkembangan dan Hasil Penyelenggaraan Pendidikan Kabupaten Sleman Tahun 2010-2013.....	61
Tabel 4.4	Kemampuan Keuangan Daerah Kabupaten Sleman Dalam Membiayai Kegiatan Pembangunan Tahun 2010-2013.....	65
Tabel 4.5	Prosentase Alokasi Anggaran Belanja Langsung Dikpora APBD Kabupaten Sleman Tahun 2013.....	71
Tabel 4.6	Komposisi Belanja Pegawai pada Belanja Tidak Langsung (BTL) dan Belanja Langsung (BL) APBD Kabupaten Sleman Tahun 2010-2013.....	75
Tabel 5.1	Daftar Kegiatan Prioritas Sektor Pendidikan Kecamatan Sleman di Dikpora (Tidak Terakomodir dalam APBD tahun 2013).....	81
Tabel 5.2	Rumusan Pokok-pokok Pikiran DPRD Kabupaten Sleman Tahun 2013 untuk Perencanaan Pembangunan Daerah Tahun 2014.....	84
Tabel 5.3	Tren Alokasi Anggaran Pendidikan APBD Kabupaten Sleman Tahun 2010-2013.....	89
Tabel 5.4	Alokasi Anggaran Jaminan Pembiayaan Pendidikan Daerah (JPPD) APBD Kabupaten Sleman Tahun 2012-2014.....	92
Tabel 5.5	Alokasi Anggaran Pendidikan pada Dikpora Tahun 2010-2013..	95
Tabel 6.1	Daftar Kuesioner.....	109
Tabel 6.2	Profil Responden Penelitian.....	110

Tabel 6.3 Pengalaman Keterlibatan Responden Masyarakat dalam Penyusunan APBD.....	111
Tabel 6.4 Hasil Statistik Deskriptif Variabel.....	113

Universitas Terbuka

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Alokasi Anggaran Urusan Pendidikan APBD Kabupaten Sleman Tahun 2010-2013.....	5
Gambar 2.1	Siklus Anggaran.....	22
Gambar 2.2	Kerangka Berpikir.....	42
Gambar 2.3	Model Penelitian.....	43
Gambar 4.1	Tren Belanja Daerah APBD Kabupaten Sleman Tahun 2010-2013.....	67
Gambar 4.2	Belanja Bantuan Sosial APBD Kabupaten Sleman Tahun 2011-2013.....	77
Gambar 5.1	Prosentase Komposisi Anggaran Belanja Langsung pada Program-program Pendidikan di Dikpora Tahun 2012-2013....	96
Gambar 6.1	Jenis Pekerjaan Responden Masyarakat.....	112
Gambar 6.2	Website Kabupaten Sleman.....	125

DAFTAR BOX (KOTAK)

Kotak 6.1 Pagu Indikatif Usulan Kecamatan (PIK).....	132
Kotak 6.2 Pembahasan KUA-PPAS Perubahan 2014 berlangsung Alot: Anggota Banggar Minta Hadirkan Bupati	135

Universitas Terbuka

INTISARI

Reformasi anggaran daerah menyisakan sejumlah catatan penting hingga saat ini. Studi ini bertujuan untuk menjajaki responsivitas anggaran daerah dan hubungannya dengan partisipasi publik, transparansi anggaran dan komitmen pemerintah daerah dalam konteks proses penyusunan kebijakan APBD Kabupaten Sleman tahun 2013, khususnya pada sektor pendidikan. Hubungan tersebut dieksplorasi dengan menggunakan metode kualitatif dan kuantitatif, serta dilengkapi dengan analisis alokasi anggaran pendidikan Kabupaten Sleman tahun 2010-2013.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: *Pertama*, partisipasi publik dalam proses penyusunan APBD tergolong parsial yang termanifestasi dalam bentuk konsultasi publik dan dengar pendapat. Sementara, proses pembahasan anggaran (KUA-PPAS dan RAPBD) masih jauh dari jangkauan publik. Hal ini merupakan ranah aktor perumus kebijakan anggaran dari kedua lembaga kunci (eksekutif dan legislatif). *Kedua*, transparansi anggaran masih berada pada tataran kulit belum menyentuh aspek substansial terutama menyangkut rincian alokasi anggaran dan mekanisme penggunaannya. *Ketiga*, komitmen pemerintah daerah menjadi kontradiksi jika ditautkan dengan dinamika proses penyusunan APBD tahun 2013 dan 2014. Dalam proses pembahasan anggaran, strategi “koersif” dijadikan sebagai resep jitu oleh pihak legislatif manakala kepentingan politik mereka tidak terakomodir dalam APBD, dan sebaliknya, pihak eksekutif didasari pada kepentingan birokrasi sebagai celah terjadinya tawar-menawar kepentingan. Dinamika proses pembahasan APBD perubahan tahun 2013 menggiring negosiasi kepentingan di tingkat elit lokal. Modus kepentingan politik eksekutif dan legislatif terfragmentasi pada penetapan belanja dan pembiayaan daerah (SiLPA). Hal ini merefleksikan proses penyusunan APBD dikemas untuk kepentingan publik, akan tetapi disusupi dengan kepentingan parokial.

Dari tinjauan alokasi, responsivitas anggaran sesungguhnya belum banyak didasari pada kalkulasi kebutuhan masyarakat. Di sektor pendidikan, alokasi anggaran sebagian besar digunakan untuk belanja tidak langsung dengan rata-rata sebesar 81,82 persen tahun 2010-2013. Pada saat yang sama, proporsi anggaran belanja langsung program-program pendidikan di Dinas Pendidikan masih didominasi oleh belanja barang dan jasa dengan rata-rata sebesar 45 persen. Proses penyusunan anggaran belum sepenuhnya dilakukan dengan transparan. Perencanaan anggaran bertumpu pada anggaran berbasis kinerja, akan tetapi kental dengan kontestasi kepentingan anggaran. Sementara itu, keterlibatan kelompok sasaran (organisasi akar rumput) dalam proses pengambilan keputusan masih bersifat terbatas. Berdasarkan hasil tersebut, partisipasi publik dan transparansi perlu dipromosikan secara kontinyu karena diyakini berdampak positif terhadap responsivitas anggaran. Komitmen bukan sekadar besaran alokasi anggaran, namun dibutuhkan aksi kebijakan untuk menekan kontestasi kepentingan. Untuk itu, niat eksekutif dan legislatif merupakan preposisi dalam pengambilan kebijakan yang responsif berpangkal pada kepentingan publik.

Kata kunci: *partisipasi publik, anggaran daerah, transparansi, komitmen perumus kebijakan, responsivitas anggaran*

ABSTRACT

Reformation of regional budget has been emerging several issues until now. This study is aimed to reveal local budget responsiveness in Sleman Regency, Special Region of Yogyakarta and its relation with public participation, budget transparency, and commitment of local government in term of the local budgeting process in 2013, especially on education sector. This relationship has been explored based on qualitative and quantitative methods, including analysis of education budget allocation in Sleman Regency during 2010-2013.

The results of this research showed that: *First*, public participation in local budgeting process is still partial which was manifested in public discussion and hearing. Meanwhile, the discussion of budgeting process (*KUA-PPAS* and *RAPBD*) was still far from public attention. This was the domain of budget actors from two key institutions (executive and legislative). *Second*, budget transparency was still in surface and did not touch substantial aspect especially details of budget allocation and its mechanism of use. *Third*, commitment of local government became contradictory when it was associated with the dynamics of the local budgeting process in 2013 and 2014. During the discussion of budgeting process, a coercive strategy was used as an alternative prescription by legislative when their political interests were not accommodated. On the contrary, the executive used bureaucracy interests as basis in bargaining process. The dynamics of the discussion during revision of the budget (*APBD Perubahan 2013*) provoked negotiations of budget interest among political elites. The mode of political interests of executive and legislative were fragmented especially in enactment of local expenditure and financing (*SILPA*). It reflected that the local budgeting process that should be conducted to meet public interest, but in fact it was inserted by parochial interests (elites and their groups).

In term of budget allocation, the local budget responsiveness had not been based on the calculations of public needs. In education sector, most of budget allocation was used for indirect expenditure with an average 81.82% of total expenditures from 2010 to 2013. At the same time, the proportion of direct expenditure of the educational programs in the Department of Education was still dominated by spending on goods and services with an average 45%. The budgeting process had not been performed transparently. Budget preparation that should be based on performance budgeting, but in reality it was infiltrated by contestation of interests. Meanwhile, public involvement especially grassroots organizations (educational institutions) in decision-making was still limited.

In conclusion, public participation and transparency should be encouraged continuously given its positive impacts on budget responsiveness. The commitment of local government is not only the amount of budget allocation, but it also requires a policy act to reduce contestation of interests in the budgeting process. Therefore, the intentions of executive and legislative should become essential element in policy process which is responsive to the public interest.

Keywords: *public participation, local budget, transparency, commitment of budget actors, responsiveness*

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Kajian mengenai responsivitas telah mendapatkan perhatian luas dalam satu dekade terakhir, khususnya pada studi Ilmu Politik dan Administrasi Publik. Secara teoritis, responsivitas pemerintah sering digunakan sebagai indikator mendasar dari demokrasi, sebagaimana Dahl menyebut responsivitas sebagai karakteristik utama demokrasi (Dahl, 1971 dalam Korolev, 2012:208). Dengan ruang lingkupnya demikian, responsivitas cenderung didasarkan pada preferensi masyarakat (*citizens*)¹ sehingga konsep responsivitas dinilai problematis (Stivers, 1994). Responsivitas pada satu sisi untuk memenuhi preferensi atau keinginan publik, dan di sisi lainnya, untuk kepentingan dan kebutuhan publik (Saltzstein, 1992; Korolev, 2012).

Meski konsep responsivitas mengandung perdebatan secara teoritis, muncul sejumlah keyakinan bahwa responsivitas merupakan nilai penting bagi pemerintah dan institusinya (Yang, 2007; Bryer dan Cooper, 2007; Saltzstein, 1992; Stivers, 1994; Yang dan Pandey, 2007). Dengan asumsi dasar ini, pemerintah diharapkan responsif terhadap kepentingan publik sebagai bentuk manifestasi tanggungjawabnya kepada publik (Stivers, 1994; PBB, 2007; Dwiyanto, 2003; TAF dan ADB, 2006).

Munculnya diskursus pemerintahan responsif seiring dengan bergulirnya isu reformasi sektor publik yang populer pada akhir tahun 90-an. Gagasan reformasi ini mengadopsi pendekatan *New Public Management (NPM)/Reinventing Government*, dimaksudkan untuk menggiring institusi pemerintah lebih responsif terhadap kepentingan publik dengan mengadopsi sistem manajemen lebih efisien dan efektif (Barzelay, 1992 dalam Kalyal dan Sverke, 2010:66). Dalam konteks anggaran, responsivitas pemerintah menjadi isu

¹Istilah *citizens* (warga negara/masyarakat) dimaknai sebagai bagian dari publik, meski keduanya berbeda secara harafiah. Mengikuti Frederickson (1991), publik mencakup kelompok kepentingan, konsumen, representasi dari *voters*, klien/pelanggan, dan publik sebagai warga negara/masyarakat.

penting manakala reformasi anggaran sebagai rangkaian dari proses reformasi sektor publik, mengadopsi pendekatan kinerja dan dikemas dalam sipirit tata kelola yang baik (*good governance*). Dalam konteks ini, responsivitas menjadi penting untuk dikaji, *pertama*, anggaran sebagai instrumen kebijakan berkaitan dengan penyediaan pelayanan dasar publik, seperti pendidikan yang merefleksikan kebutuhan strategis masyarakat. *Kedua*, kebijakan anggaran sebagai fundasi terlaksananya berbagai rencana kebijakan, program-program pemerintahan maupun pembangunan.

Responsivitas pemerintah, salah satunya terefleksikan melalui kebijakan anggaran yang dihasilkan. Sebagai rencana keuangan pemerintah, anggaran diposisikan sebagai instrumen untuk melaksanakan kebijakan pemerintah dan rencananya (Hardjo, dkk, 2008). Pada aras lokal, responsivitas semakin menemukan relevansinya ditengah berlangsungnya arus demokratisasi dan desentralisasi. Relevansi ini berkaitan dengan sejumlah peluang yang dijanjikan, diantaranya pengalokasian sumber daya (anggaran) lebih efisien, mendorong partisipasi publik dan transparansi dalam proses kebijakan sehingga kebijakan yang dihasilkan diharapkan akan responsif terhadap publik (Kim, dkk, 2005; PBB, 2007). Artinya, responsivitas pemerintah daerah berkaitan dengan kewenangan dan keleluasaan untuk mengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sesuai dengan paradigma anggaran yang berorientasi pada kepentingan publik. Tantangan ini terletak pada upaya pemerintah daerah dalam proses pengambilan kebijakan anggaran sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Pada dasarnya, fungsi utama anggaran daerah adalah fungsi kebijakan fiskal (fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi). Berdasarkan fungsi ini, proses pengambilan kebijakan anggaran, khususnya kebijakan alokasi anggaran diharapkan mampu dioptimalkan pemanfaatannya melalui kebijakan dan program-program pembangunan maupun pelayanan publik secara adil dan merata. Dalam praksisnya, pelaksanaan fungsi penganggaran daerah tidak lepas dari sejumlah persoalan mendasar hingga saat ini. Penganggaran daerah pada satu sisi mencerminkan sebagai pembuatan sejumlah pilihan dan prioritas dengan

memanfaatkan sumber daya (anggaran) untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Namun demikian, di sisi lainnya, pemerintah daerah memiliki keterbatasan sumber daya, sedangkan permintaan dan kebutuhan masyarakat bersifat tidak terbatas.

Persoalan krusial anggaran secara kentara tampak di dalam upaya pemerintah menyeimbangkan alokasi anggaran untuk belanja rutin pemerintahan dan belanja pembangunan (belanja langsung dan tidak langsung). Hal ini tidak lepas dari kenyataan bahwa penganggaran sangat terkait dengan proses politik, dan oleh karenanya, penganggaran mencakup pilihan-pilihan politik untuk alokasi dan distribusi anggaran kepada publik. Key menyebut bahwa persoalan penganggaran bukan sekedar memutuskan untuk alokasi sumber daya yang terbatas antara kegiatan X dan Y, akan tetapi yang lebih penting adalah proses mempertemukan berbagai permintaan dan kebutuhan masyarakat di dalam proses politik (Key, 1940, dalam Wildavsky, 1961:184). Untuk itu, pengambilan kebijakan anggaran pada sasaran yang tepat, khususnya dari sisi belanja yang efisien dan responsif, tidak serta merta berjalan dengan mudah karena diwarnai dengan nuansa “politik anggaran”.

Dalam proses formulasi kebijakan anggaran, muncul kontestasi kepentingan yang cenderung didominasi oleh dua aktor utama kebijakan anggaran², yakni pemerintah daerah dan birokrasinya (eksekutif), dan DPRD (legislatif). Fenomena ini dapat dilacak dari beberapa studi empiris mengenai proses perumusan kebijakan anggaran daerah (APBD), yang menunjukkan kontestasi kepentingan politik anggaran diantara dua aktor utama tersebut, dan bahkan tidak jarang diakhiri dengan praktik tawar-menawar kepentingan (Hanida, 2010; Artrian, 2011). Studi lainnya, justru menegasi munculnya perilaku oportunistik eksekutif dan legislatif, dan oleh karenanya, kebijakan APBD cenderung tidak responsif pada publik (Rohman, 2011).

² Anderson mengklasifikasikan aktor kebijakan sebagai *official policy makers* dengan *unofficial participant* (1979:34-36). *Official policy makers* dapat disebut sebagai aktor perumus kebijakan anggaran yang ada di lembaga eksekutif dan legislatif, dan *unofficial participant* sebagai aktor yang berada di luar kedua lembaga eksekutif dan legislatif, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), kelompok sasaran, sektor swasta, dan organisasi masyarakat lainnya.

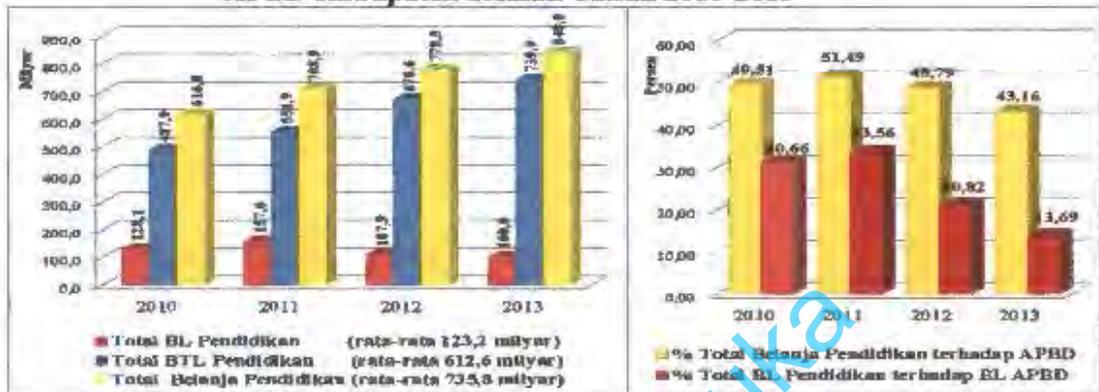
Secara empiris, pemerintah Kabupaten (Kab) Sleman diperhadapkan pada tantangan dalam mengoptimalkan pemanfaatan anggaran secara efisien dan responsif. Secara umum, kebijakan alokasi anggaran Kab. Sleman tahun 2010-2013, mayoritas digunakan untuk belanja tidak langsung (BTL) dengan rata-rata mencapai 1 triliun lebih (65,61%) terhadap APBD. Sedangkan sisanya, untuk belanja langsung (BL) yang terkait langsung dengan belanja publik hanya sebesar 533,6 milyar (34,39%). Jika ditinjau dari jenis belanja daerah (2010-2103), alokasi anggaran sebagian besar untuk belanja pegawai (BL dan BTL) dengan rata-rata 977,5 milyar (63,74%) terhadap APBD. Perinciannya, belanja pegawai pada BTL sebesar 57,25 persen, dan sisanya 6,49 persen pada BL. Kondisi ini merefleksikan bahwa kebijakan alokasi anggaran didominasi oleh belanja birokrasi. Sementara, dari sisi penerimaan daerah, Kab. Sleman masih bergantung pada dana perimbangan dari pemerintah pusat. Jika pendapatan asli daerah (PAD) tahun 2013 ditautkan dengan belanja daerah tahun 2013, kontribusi PAD hanya sebesar 17,62 persen, dan masih jauh dari kondisi yang diharapkan.

Dalam pelaksanaan pelayanan dasar publik, peningkatan pemerataan akses dan kualitas pendidikan sebagai salah satu tantangan pembangunan daerah di Kab. Sleman. Akses layanan menyangkut ketersediaan dan keterjangkauan layanan, sedangkan kualitas menyangkut mutu, baik mutu sarana dan prasarana, pendidik, dan mutu peserta didik. Hal ini selaras jika merujuk pada misi Kab. Sleman pada sektor pendidikan. Dalam rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) Kab. Sleman tahun 2011-2015, salah satu misi utamanya adalah kualitas pelayanan pendidikan yang terjangkau bagi masyarakat.

Ditinjau dari alokasi anggaran pendidikan, rata-rata anggaran belanja urusan pendidikan tahun 2010-2013 sebesar 735,8 milyar (48,23%) atau hampir mencapai setengahnya dari belanja APBD. Sementara, rata-rata anggaran belanja langsung (BL) terhadap BL APBD hanya sebesar 123,2 milyar (24,68%). Kondisi ini merefleksikan komitmen pemerintah Kabupaten (Pemkab) Sleman terhadap pelayanan pendidikan sebagaimana amanat konstitusi yang mensyaratkan minimal

20 persen anggaran pendidikan dialokasikan dari APBN/APBD, seperti disajikan dalam Gambar 1.1 sebagai berikut.³

**Gambar 1.1 Alokasi Anggaran Urusan Pendidikan
APBD Kabupaten Sleman Tahun 2010-2013**



Sumber: APBDP 2010-2013 (Diolah)

Gambar 1.1 menunjukkan bahwa anggaran belanja urusan pendidikan cenderung meningkat setiap tahunnya, namun secara prosentase mengalami penurunan⁴. Pada saat yang sama, sebagian besar anggaran belanja pendidikan cenderung digunakan untuk BTL, dan bahkan terus meningkat setiap tahunnya, dari 487,9 milyar (2010) menjadi 738,9 (2013). Peningkatan BTL ini belum berbanding lurus dengan anggaran BL yang cenderung menurun terutama pada tahun 2011-2013. Tahun 2011 sebesar 157,0 milyar (33,6%) menjadi 107,9 milyar (20,8%) tahun 2012, dan kemudian menurun lagi menjadi 100,0 milyar (13,69%) pada tahun 2013.

Secara sektoral, melirik pada anggaran urusan pendidikan yang dikelola oleh Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga (Dikpora) tahun 2013, terdapat perbedaan antara rencana APBD (RAPBD) dengan APBD perubahan (APBDP), seperti disajikan dalam Tabel 1.1 sebagai berikut.

³ Anggaran urusan pendidikan ini belum termasuk pada anggaran bantuan sosial (Bansos) pendidikan Kabupaten Sleman.

⁴ Secara nominal, total belanja urusan pendidikan meningkat setiap tahunnya, akan tetapi persentasinya menurun, yaitu pada tahun 2011 sebesar 51,5 persen, tahun 2012 sebesar 48,79 persen dan menjadi 43,16 persen pada tahun 2013.

Tabel 1.1 Alokasi Anggaran Belanja Langsung Urusan Pendidikan pada Dikpora Kabupaten Sleman Tahun 2013

No	Jenis Belanja Langsung (BL)	Jumlah Anggaran (Milyar)		Prosentase (%)	
		RAPBD	APBD Perubahan	RAPBD	APBD Perubahan
1	Belanja Pegawai	31,2	31,2	40,97%	31,24%
2	Belanja Barang dan Jasa	20,7	38,5	27,26%	38,54%
3	Belanja Modal	24,2	30,2	31,77%	30,22%
Total BL		76,1	99,9	100%	100%

Sumber: RAPBD dan APBDP 2013

Mencermati Tabel 1.1 tersebut, alokasi anggaran BL urusan pendidikan di Dikpora sebesar 76,1 milyar pada RAPBD 2013, naik menjadi 99,9 milyar (naik 23,92%) pada APBDP 2013. Pada RAPBD 2013, anggaran sebagian besar digunakan untuk belanja pegawai (40,97%). Belanja ini di dalamnya mencakup belanja untuk program peningkatan mutu pendidikan seperti anggaran insentif untuk guru dan pegawai tidak tetap, dan belanja lainnya. Menariknya, terjadi pergeseran pada APBDP 2013, dimana alokasi anggaran hampir sebagian besar digunakan untuk belanja barang dan jasa (38,54%), disusul belanja pegawai (31,24%) dan belanja modal (30,22%). Di sini, terjadi kenaikan belanja barang dan jasa cukup mencolok dari 20,7 milyar pada RAPBD menjadi 38,5 milyar pada APBDP 2013, atau naik sebesar 17,8 milyar (46,20%).

Dari tinjauan alokasi anggaran BL pendidikan pada Dikpora tersebut, upaya peningkatan pemerataan akses dan kualitas pendidikan tidak diiringi dengan pemanfaatan anggaran secara optimal untuk kepentingan masyarakat luas. Kecuali itu, ada indikasi mobilisasi anggaran yang direfleksikan dari penggunaan anggaran hampir sebagian besar untuk belanja birokrasi. Pada saat yang sama, alokasi anggaran relatif cukup besar untuk program-program rutin yang tidak berkorelasi secara langsung pada akses dan kualitas pendidikan, seperti program pelayanan administrasi perkantoran. Pada RAPBD 2013 sebesar 6,9 milyar naik menjadi 7 milyar lebih pada APBDP 2013. Anggaran program ini lebih besar dari pada anggaran program pendidikan menengah, hanya sebesar 3,6 milyar pada RAPBD 2013, dan turun menjadi 3,5 milyar pada APBDP 2013. Artinya,

responsivitas pemerintah daerah terhadap kepentingan masyarakat melalui penyusunan program dan alokasinya, mencerminkan adanya persoalan substantif inefisiensi penggunaan anggaran.

Struktur anggaran belanja urusan pendidikan Kab. Sleman tahun 2010-2013, berfungsi sebagai gambaran bahwa pelaksanaan fungsi anggaran daerah masih jauh dari kondisi yang diharapkan. Kebijakan alokasi anggaran semestinya mengedepankan program dan kegiatan yang lebih berkaitan langsung dengan penyediaan barang-barang dan pelayanan publik. Pada titik ini, permasalahan di dalam memastikan kebijakan anggaran yang efisien dan responsif, tidak hanya sekadar menyangkut persoalan keterbatasan anggaran semata-mata. Kecuali itu, proses penyusunan kebijakan APBD seakan menjadi arena kontestasi kepentingan politik diantara aktor perumus kebijakan anggaran (eksekutif dan legislatif). Hal ini dijustifikasi oleh penelitian Hanida tentang dinamika penyusunan APBD di Kab. Sleman tahun 2005-2010, yang menunjukkan dinamika kepentingan eksekutif dan legislatif muncul di wilayah teknokratik dan proses politik perencanaan sehingga faktor keterbatasan anggaran, manfaat dan dampak dari sebuah program yang diusulkan tidak jarang terabaikan (Hanida, 2010).

Berdasarkan fakta tersebut, agenda dasar untuk terus-menerus dilakukan ditengah reformasi anggaran adalah memastikan berlangsungnya sistem penganggaran berbasis kinerja dan prinsip-prinsip dasar tata kelola yang baik, terutama partisipasi dan transparansi. Pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja dengan prinsip *value for money* (ekonomis, efisien dan efektif), serta prinsip partisipasi dan transparansi diharapkan mampu menghasilkan kebijakan anggaran daerah sesuai dengan aspirasi, prioritas dan kebutuhan masyarakat (Munir, 2003; Mardiasmo, 2004; Suharyanto, dalam Kumorotno dan Purwanto, Eds., 2005; Mahmudi, 2010).

Dalam arus tata kelola yang baik, partisipasi masyarakat dan transparansi memiliki posisi penting dalam proses pengambilan kebijakan. Wacana *democratic governance*, memunculkan perubahan mengenai proses, mekanisme, dan substansi kebijakan anggaran. Mengikuti konsep demokrasi, cara pandang *governance* menganalogikan pemerintahan rakyat juga berarti pemerintahan yang

berasal “dari” (partisipasi) rakyat, dikelola “oleh” (secara transparan dan akuntabel) rakyat, dan dimanfaatkan “untuk” (secara responsif) pemenuhan hak-hak rakyat (Hardjo, dkk, 2008:42-43). Dengan demikian, peluang untuk menghasilkan kebijakan anggaran yang mencerminkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, salah satunya dapat ditempuh lewat proses formulasi kebijakan anggaran secara partisipatif dan transparan.

Setidaknya asumsi tersebut dapat dilacak melalui studi empiris di sejumlah daerah. Penelitian Muttaqien di Kota Palangka Raya tahun 2012 menyimpulkan kebijakan alokasi anggaran sektor kesehatan tidak berpihak kepada masyarakat miskin ditengarai karena rendahnya partisipasi publik dan transparansi anggaran (lihat juga Harry, 2009). Sejalan dengan temuan penelitian ini, studi oleh FITRA dan *The Asia Foundation* mengenai kinerja pengelolaan anggaran daerah di 41 Kabupaten/Kota di Indonesia tahun 2009, menemukan partisipasi anggaran di daerah cenderung rendah pada semua tahapan dalam pengelolaan anggaran daerah, mulai level perencanaan hingga pertanggungjawaban anggaran. Demikian halnya transparansi, terdapat ketertutupan informasi dalam pengelolaan anggaran, sehingga minim peluang bagi masyarakat untuk mengakses informasi dan berpartisipasi dalam proses kebijakan anggaran (Farhan dan Bush, 2010).

Fakta tersebut mengindikasikan pengelolaan anggaran daerah yang memantik partisipasi dan transparansi berlangsung dalam kondisi relatif memprihatinkan. Persoalan ini tidak lepas dari sejumlah problematika dalam aplikasinya. Problematika di dalam partisipasi terletak pada aspek keterwakilan maupun sumber daya partisipasi masyarakat (Justice dan Dülger, 2009). Sementara, problematika transparansi diantaranya menyangkut dimensi aksesibilitas dan akurasi, ditandai dengan adanya agenda terselubung yang bertentangan dengan kepentingan publik (Kurniadi, dkk, 2009:6; Dwiyanto, 2003). Dengan sejumlah permasalahan mendasar tersebut, wacana pelembagaan partisipasi dan transparansi masih menjadi isu penting dalam berbagai kebijakan dasar terkait proses penyusunan kebijakan anggaran daerah/APBD.

Meski pandangan skeptis muncul terhadap gagasan partisipasi di dalam praktiknya, partisipasi masyarakat dimungkinkan berlangsung dengan memadai

jika didukung dengan praktik transparansi secara memadai (Justice dan Dülger, 2009). Setidaknya, ruang keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan anggaran, artikulasi kepentingan dan kebutuhan masyarakat potensial untuk disinergiskan dengan kepentingan para pelaku lainnya di eksekutif dan legislatif. Apalagi, partisipasi dalam proses penganggaran sebagai bentuk manifestasi responsivitas birokrasi terhadap masyarakat (Saltzstein, 1992; Hoggart dan Clark 2000, dalam Yang dan Callahan, 2007:250). Pada saat yang sama, transparansi memberi peluang dan kesempatan bagi masyarakat luas untuk mengakses dan terlibat dalam proses formulasi kebijakan anggaran (Caamaño-Alegre, dkk, 2011; Gant dan Turner-Lee, 2011; Justice dan Dülger, 2009; PBB, 2007; Andrianto, 2007).

Dengan sejumlah kontribusinya, pengelolaan anggaran daerah setidaknya berpangkal pada prinsip-prinsip tata kelola anggaran yang baik. Apalagi, proses penyusunan APBD rawan dengan kontestasi kepentingan oleh aktor utama perumus kebijakan anggaran di kedua lembaga kunci (eksekutif dan legislatif). Paling tidak, prinsip partisipasi dan transparansi menjadi elemen penting guna mendorong kebijakan anggaran yang berorientasi pada kepentingan masyarakat luas. Selain itu, komitmen pemerintah daerah – sebagai salah satu aktor utama perumus kebijakan anggaran, merupakan faktor yang tidak kalah pentingnya dalam penyusunan dan pengelolaan APBD.

Komitmen pemerintah daerah menjadi relevan mengingat APBD sebagai keluaran (*output*) kebijakan, tidak lain sebagai sebuah produk kebijakan politik yang merefleksikan bentuk komitmen pemerintah daerah dengan kesepakatan DPRD. Apalagi, responsivitas anggaran daerah memberi isyarat bahwa alokasi dan distribusi anggaran publik mengandung komitmen, keberpihakan, dan daya tanggap untuk memenuhi hak-hak dasar rakyat (Hardoyo, dkk, 2008:43). Untuk itulah anggaran daerah semestinya memiliki prioritas kebutuhan dasar masyarakat, sepanjang kapasitas pemerintah daerah untuk meningkatkan anggaran masih terbatas. Artinya, proses membelanjakan anggaran yang terbatas dalam bentuk program dan kegiatan mengacu pada prioritas kebutuhan riil masyarakat sebagai target utama dalam proses pengambilan kebijakan (Korolev, 2012). Pada

konteks ini, komitmen pemerintah daerah menjadi prasyarat dalam menuangkan kebijakan dan program-program pembangunan, serta pengalokasiannya sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Bertolak dari uraian tersebut, responsivitas pemerintah daerah dalam kaitannya dengan proses penyusunan APBD menarik untuk dikaji. Dalam penelitian ini, responsivitas anggaran diprosikan sebagai bentuk manifestasi responsivitas pemerintah daerah melalui pengambilan kebijakan APBD, terutama kebijakan alokasi anggaran yang mencerminkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, responsivitas anggaran dicermati dalam konteks proses penyusunan APBD Kab. Sleman tahun 2013, terutama pada sektor pendidikan yang merepresentasikan kebutuhan strategis yang dibutuhkan oleh masyarakat banyak. Upaya ini dilakukan dengan menggunakan analisis anggaran pendidikan, serta dikaji melalui batasan (domain) dari partisipasi publik dan transparansi, serta komitmen pemerintah daerah terkait pembangunan daerah di bidang pendidikan.

Sejauh ini, studi tentang responsivitas pemerintah sudah cukup banyak dilakukan dengan beragam konteks dan fokusnya. Namun demikian, belum ada studi yang ditemukan mengkaji responsivitas pemerintah daerah dalam bentuk pengambilan kebijakan anggaran, dan hubungannya dengan partisipasi publik, transparansi anggaran dan komitmen pemerintah daerah secara bersamaan. Studi Korolev (2012), misalnya, salah satunya membahas mengenai hubungan partisipasi politik dengan responsivitas pemerintah terhadap kebutuhan masyarakat. Studi lainnya oleh *Open Society Justice Initiative* (OSJI) di 14 negara (dikutip oleh McGee dan Gaventa, 2010:30), mengkaji tentang keterkaitan kebebasan informasi dengan responsivitas pemerintah. Dalam konteks anggaran daerah, beberapa studi empiris menekankan pentingnya praktik partisipasi dan transparansi (Muttaqien, 2012; Harry, 2009; Farhan dan Bush, 2010). Pada saat yang sama, studi Bryer dan Cooper (2010) berargumen bahwa komitmen diperlukan secara kontinyu guna mendorong responsivitas pemerintah. Apalagi, komitmen tidak lain sebagai salah satu komponen penting di dalam istilah responsivitas anggaran (Hardoyo, dkk, 2008).

Berdasarkan studi tersebut, penelitian ini berusaha untuk mengisi kesenjangan teoritis dari penelitian-penelitian sebelumnya. Meski demikian, penelitian ini adalah merupakan penjajakan awal atas literatur-literatur yang telah ada. Untuk itu, mendiskusikan partisipasi publik dan transparansi anggaran serta komitmen dalam kaitannya dengan responsivitas anggaran daerah diharapkan memiliki nilai teoritis dan praktis yang signifikan. Sebagai langkah awal, penelitian ini bermaksud untuk menjajaki responsivitas anggaran daerah. Argumen yang dibangun dalam penelitian ini adalah responsivitas anggaran sangat mungkin untuk diwujudkan apabila proses pengambilan kebijakan anggaran dilakukan dengan melibatkan masyarakat dan membuka akses seluas-luasnya kepada mereka. Upaya tersebut juga mengafirmasi komitmen pemerintah daerah dalam proses pengambilan kebijakan anggaran. Artinya, kebijakan anggaran diupayakan responsif terhadap kepentingan dan kebutuhan masyarakat, dan bukan sebaliknya justru mengarah pada kepentingan sempit.

Proposisi yang dikembangkan dari argumentasi tersebut, yaitu *pertama*, partisipasi publik, dan transparansi anggaran memiliki hubungan dengan responsivitas anggaran. Keduanya sebagai faktor penting sepanjang penyusunan kebijakan anggaran daerah kental dengan kontestasi kepentingan oleh kedua aktor utama perumus kebijakan anggaran (eksekutif dan legislatif). *Kedua*, komitmen pemerintah daerah ditandai dengan atribusi tindakan (kebijakannya) memiliki peran yang tidak kalah penting dalam pengambilan kebijakan anggaran, dan oleh karenanya, komitmen ini juga diyakini akan berhubungan terhadap responsivitas anggaran. Dengan proposisi tersebut, penelitian ini menggunakan metode penelitian kuantitatif dan kualitatif. Di samping itu, untuk mencermati dinamika responsivitas anggaran digunakan analisis umum anggaran urusan pendidikan dalam APBD dan anggaran sektor pendidikan di Dinas Pendidikan tahun 2010-2013, sehingga diharapkan diperoleh penjelasan yang lebih memadai terhadap realitas tentang responsivitas anggaran.

1.2 Perumusan Masalah

Bertolak pada uraian sebelumnya, penelitian ini difokuskan pada responsivitas anggaran dengan menempatkan prinsip-prinsip tata kelola yang baik (partisipasi dan transparansi) dan komitmen pemerintah daerah secara konseptual dalam konteks proses penyusunan kebijakan APBD Kabupaten Sleman tahun 2013, terutama pada sektor pendidikan. Pertanyaan besar dalam penelitian ini adalah bagaimana partisipasi publik, transparansi anggaran dan komitmen pemerintah daerah memengaruhi responsivitas anggaran terhadap kepentingan dan kebutuhan masyarakat, dan mengapa? Pertanyaan ini dijabarkan ke dalam dua pertanyaan penelitian, sebagai berikut.

1. Bagaimana responsivitas anggaran dalam kaitannya dengan proses penyusunan APBD sektor pendidikan Kabupaten Sleman tahun 2013?
2. Bagaimanakah partisipasi publik, transparansi anggaran dan komitmen pemerintah daerah berpengaruh terhadap responsivitas anggaran dalam proses penyusunan APBD Kabupaten Sleman tahun 2013?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Menjelaskan responsivitas anggaran terkait dengan proses penyusunan APBD Kabupaten Sleman tahun 2013.
2. Menjelaskan respons para perumus kebijakan anggaran (pemerintah daerah dan DPRD) terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat di bidang pendidikan, dan penyusunan APBD sektor pendidikan terutama pada anggaran belanja langsung program-program Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman tahun 2013.
3. Menjelaskan partisipasi publik, transparansi anggaran dan komitmen pemerintah daerah dalam proses penyusunan APBD Kabupaten Sleman tahun 2013, dan keterkaitannya dengan responsivitas anggaran.

1.4 Manfaat Penelitian

Mengacu pada tujuan tersebut, manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat praktis; hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi informasi dasar bagi semua pelaku dari seluruh unsur *governance*, baik pelaku dari lembaga pemerintah maupun non-pemerintah, untuk menilai dan memahami praktik responsivitas pemerintah daerah dalam konteks penyusunan kebijakan APBD. Bagi pemerintah daerah, diharapkan mampu mengoptimalkan keterbatasan anggaran dengan berpangkal pada kepentingan masyarakat luas. Bagi masyarakat dan pemangku kepentingan terkait, penelitian ini diharapkan sebagai bahan refleksi dalam menjalankan peran dan fungsinya sebagai penerima manfaat kebijakan sekaligus pelaku penting di dalamnya.
2. Manfaat teoritis; hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi pemahaman baru terhadap pemikiran-pemikiran teoritis di bidang penganggaran daerah, khususnya berkaitan dengan diskursus responsivitas pemerintah daerah dalam proses penyusunan kebijakan APBD. Hasil penelitian ini juga diharapkan sebagai bahan referensi oleh peneliti lainnya untuk mengembangkan topik penelitian ini pada penelitian selanjutnya.

1.5 Keaslian Penelitian

Sejauh ini, studi mengenai responsivitas pemerintah daerah terkait kebijakan anggaran masih minim dilakukan, terutama menyangkut responsivitas anggaran daerah dan hubungannya dengan partisipasi, transparansi anggaran dan komitmen pemerintah daerah dalam pengambilan kebijakan anggaran. Beberapa penelitian yang berkaitan dengan topik responsivitas, disajikan dalam Tabel 1.2. sebagai berikut.

Tabel 1.2. Keaslian Penelitian

No	Peneliti (Tahun)	Fokus/Kajian Penelitian	Metode
1	Bryer dan Cooper (2007)	Menjelaskan responsivitas administrator publik dalam tata kelola pemerintahan (<i>neighborhood governance</i>)	Penelitian tindakan
2	Yang dan Callahan (2007)	Menjelaskan hubungan partisipasi masyarakat dan responsivitas birokrasi	Penelitian kuantitatif
3	Palus (2010)	Menjelaskan responsivitas pemerintah daerah dengan fokus pada hubungan antara ideologi publik dan pola belanja pemerintah lokal	Penelitian kuantitatif
4	Korolev (2012)	Menjelaskan pengaruh rezim responsivitas terhadap kebutuhan publik	Penelitian kuantitatif dan kualitatif
5	Mulyaningrum (2010)	Meneliti tentang responsivitas APBD terhadap perempuan, dengan fokus pada anggaran belanja langsung program/kegiatan perempuan tahun 2007-2009 pada Dinas Kesehatan, Yogyakarta	Penelitian kualitatif, dengan data kuantitatif

Berbeda dengan penelitian tersebut, penelitian ini mengkaji responsivitas anggaran dalam konteks proses penyusunan APBD Kabupaten Sleman tahun 2013, menggunakan penelitian campuran (*mixed*), yaitu metode penelitian kuantitatif dan kualitatif, dilengkapi dengan analisis alokasi anggaran.

BAB II

LANDASAN TEORI

Teori dan konsep yang dibahas dalam bab ini adalah tata kelola yang baik (*good governance*) dan penganggaran publik. Penjelasan tentang penganggaran dimulai dari pengertian anggaran, reformasi anggaran daerah, prinsip pengelolaan anggaran dan pendekatannya, serta proses penyusunan anggaran daerah sehingga melalui penjelasan ini dapat dipahami mengenai responsivitas anggaran dan keterkaitannya dengan partisipasi dan transparansi sebagai dua prinsip pokok dari *good governance*. Untuk itu, berbicara mengenai penganggaran tidak hanya mencakup prosedur maupun mekanismenya, akan tetapi juga menyangkut komitmen pemerintah daerah – sebagai aktor perumus kebijakan anggaran. Pada konteks inilah konsep komitmen pemerintah daerah didiskusikan. Penjelasan tentang konsep-konsep tersebut dilengkapi dengan literatur dan penelitian empiris yang relevan sebagai dasar kerangka berpikir penelitian.

2.1 Tinjauan Studi tentang Responsivitas

Responsivitas menjadi salah satu konsep kunci dalam studi Ilmu Politik dan Administrasi Publik. Denhardt dan Denhardt (2003), mengungkapkan tiga perspektif dalam administrasi publik, yakni *Old Public Administration* (OPA), *New Public Management* (NPM), dan *New Public Service* (NPS). Masing-masing pendekatan tersebut meletakkan fokus responsivitas secara berbeda, yakni OPA berfokus kepada konstituen, NPM menitikberatkan kepada pelanggan, dan NPS menekankan responsivitas pada warga/masyarakat (Kim, dkk, 2005). Di samping fokus ini, perbedaan asumsi tentang responsivitas pemerintah terbagi dalam dua arus utama, yakni responsivitas pemerintah terhadap kepentingan dan kebutuhan masyarakat, dan responsivitas pemerintah yang mensaratkan pada keinginan atau preferensi masyarakat (Saltzstein, 1992; Korolev, 2012).

Beberapa studi mengenai responsivitas dibingkai dengan konteks yang beragam. Dalam konteks kolaborasi, studi Bryer dan Cooper (2007) mengkaji tentang faktor-faktor sejauh mana administrator responsif terhadap masyarakat

dalam proses kolaboratif di Los Angeles, dengan menggunakan penelitian tindakan dengan kasus antara tahun 2003 dan 2005. Studi ini menyimpulkan adanya tantangan dalam meningkatkan responsivitas birokrasi, ditandai dengan variasi tuntutan dan potensi persaingan terhadap sumber daya yang terbatas. Yang dan Callahan (2007) melakukan studi empiris tentang responsivitas birokrasi terkait dengan partisipasi masyarakat, dan menggunakan metode survei terhadap administrator (pemerintah) di tingkat kota/kabupaten. Mereka menyimpulkan bahwa upaya partisipasi publik oleh pemerintah lokal mencerminkan responsivitas birokrasi terhadap nilai-nilai yang berkaitan dengan partisipasi (*participatory values*), responsivitas terhadap pemangku kepentingan yang menonjol dalam masyarakat dan kemudahan proses administratif. Dalam konteks demokrasi, Korolev (2012) melakukan studi tentang rezim responsivitas terhadap kebutuhan dasar masyarakat di Amerika Serikat dan Cina, menggunakan pendekatan dimensional dengan penelitian kuantitatif dan kualitatif. Studi ini menyimpulkan bahwa jenis rezim responsivitas yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat adalah partisipasi, sementara kompetisi politik cenderung tidak mengadopsi kebijakan yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat.

Di Indonesia, penelitian tentang responsivitas juga dibingkai dalam konteks yang berbeda-beda. Studi *Governance and Decentralization Survey* (GDS) di 20 provinsi dan 150 kabupaten/kota tahun 2002, salah satunya mengkaji tentang responsivitas pemerintah sebagai ukuran kinerja pelayanan publik. Hasil GDS 2002 menyimpulkan bahwa tingkat responsivitas pemerintah kabupaten/kota dalam kondisi yang rendah. Hal ini ditandai dengan banyaknya keluhan dari kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek pelayanan publik, seperti pelayanan pendidikan dan kesehatan (Dwiyanto, dkk, 2003). Selanjutnya, penelitian Mulyaningrum (2010) tentang responsivitas anggaran (APBD) terhadap perempuan yang dicerminkan dari komitmen Kepala Dinas Kesehatan. Penelitian ini berfokus pada anggaran belanja langsung program/kegiatan perempuan tahun 2007-2009 pada Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta dengan menggunakan penelitian kualitatif dan memanfaatkan data-data kuantitatif. Temuan penelitian

ini menunjukkan anggaran belanja langsung kesehatan pada Dinas Kesehatan tidak responsif terhadap permasalahan kesehatan perempuan.

Bertolak pada studi tersebut, beberapa faktor penting dalam responsivitas pemerintah adalah *pertama*, partisipasi seperti dikemukakan oleh Yang dan Callahan (2007) dan Korolev (2012). Keduanya menggunakan perspektif berbeda akan tetapi membangun argumen yang sama bahwa partisipasi harus dipromosikan secara terus-menerus. *Kedua*, komitmen seperti ditekankan oleh Bryer dan Cooper (2007) dan Mulyaningrum (2010). Dengan demikian, kesamaan penting dalam penelitian ini adalah menggunakan konsep partisipasi dan komitmen, sedangkan perbedaan utamanya adalah menyertakan transparansi dan mengkaji hubungannya dengan responsivitas pemerintah daerah dalam konteks proses penyusunan APBD.

2.2 *Good Governance* (Tata Kelola Yang Baik)

Istilah *governance* atau tata kelola merupakan sebuah pendekatan baru dalam studi administrasi publik (Frederickson, 1999 dalam Blomgrenm dkk 2005; Thoha, 2003; Dwiyanto, 2007; Kertati, 2012). Berdasarkan sifatnya, *governance* merupakan sebuah proses yang terdiri dari berbagai pemangku kepentingan (*multi-stakeholders*) (Hemmati, dalam Kim, dkk, 2005:647). Sebagai sebuah kegiatan, *governance* sebagai upaya *share* kekuasaan dalam pengambilan kebijakan dan keputusan oleh pemerintah, dan sebagai sebuah proses untuk mencapai tujuan bersama melalui keterlibatan masyarakat secara luas (Jun, 2002 dalam Blomgren, dkk, 2005:548). Dengan demikian, keterlibatan masyarakat diyakini dapat memberdayakan mereka dan mengurangi kekuasaan negara (pemerintah) (Wiiliams dan Young, 1994).

Istilah *good governance* lahir pada awal tahun 1990-an, dan secara kuat dipromosikan oleh Bank Dunia dan beberapa lembaga internasional lainnya. *Good governance* sering dipahami dan ditafsirkan secara berbeda-beda, tergantung pada perspektif maupun konteks yang digunakan. Beberapa ciri untuk memahami konsep ini, yakni (1) dalam konteks pemberantasan KKN; (2) dalam proses demokratisasi, dan (3) sebagai sebuah gerakan (Dwiyanto, 2008, 2008:17-18).

Meski dengan sudut pandang beragam, perspektif *good governance* memunculkan wacana terhadap berkurangnya peran pemerintah dan memberikan peluang bagi aktor dan lembaga non-pemerintah. Idealnya, terjadi kesejajaran dan keseimbangan peran, dan saling mengontrol di antara ketiga komponen di dalamnya, yakni pemerintah, masyarakat sipil, dan sektor swasta (Thoha, 2003).

Menurut Bank Dunia, beberapa karakteristik *good governance* adalah akuntabilitas, kebebasan masyarakat untuk berorganisasi dan partisipasi, akses informasi dan kebebasan berpendapat, sistem peradilan yang adil dan reliabel (handal), dan manajemen sektor publik yang efektif dan efisien (Bank Dunia, 1992, dalam Blunt, 1995:5-6). Selanjutnya, UNDP merumuskan sembilan prinsip *good governance*, yaitu (1) partisipasi; (2) transparansi; (3) kepastian hukum; (4) responsif; (5) konsensus; (6) persamaan hak; (7) efektif dan efisien; (8) akuntabilitas; dan (9) visi yang strategis (UNDP, 1996, dalam Kertati, 2012:38-39).

Kesembilan prinsip tersebut sebagai acuan bagi pemerintah berkenaan dengan proses penggunaan kekuasaan dan distribusi sumber daya secara proporsional, untuk secara bersama-sama dengan pelaku lainnya di dalam mengelola kepentingan dan kebutuhan, serta menyelesaikan masalah-masalah publik. Namun demikian, konsep *good governance* tidak bebas dari kritikan, yaitu kata "*good*" menjadi sesuatu yang hegemonik dan seragam. Pada saat yang sama, konsep tersebut masih relevan didiskusikan karena sejauh ini belum ada alternatif konsep yang lebih baik dari konsep tersebut (Kertati, 2012). Dengan demikian, seberapa jauh praktik *good governance* dapat dilihat dari penerapan prinsip-prinsipnya, terutama partisipasi dan transparansi dalam proses pengambilan kebijakan publik. Tantangan ini terutama terletak pada niat pemerintah, seperti Blunt (1995) berargumen bahwa pemerintah memegang peran utama dalam penyediaan pelayanan dasar publik, terutama bagi masyarakat yang kurang beruntung secara sosial.

2.3 Penganggaran Publik

2.3.1 Pengertian Anggaran

Secara sederhana, anggaran merupakan pernyataan pemerintah mengenai estimasi penerimaan dan usulan belanja pada tahun berjalan. Anggaran sebagai sebuah rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijakan pemerintah, baik kebijakan sosial maupun ekonomi (Hardoyo, dkk, 2008:33). Menurut Wildavsky (1961:184), anggaran sebagai suatu refleksi keuangan terhadap apa yang dilakukan atau hendak dilakukan pemerintah. Berdasarkan pengertian ini, anggaran sebagai sebuah kebijakan pemerintah di bidang keuangan mengenai apa yang akan atau hendak dilakukan oleh pemerintah dalam periode tertentu.

Dalam makna lebih luas, anggaran publik (anggaran pendapatan dan belanja negara/daerah [APBN/APBD]) dapat dipahami sebagai (1) rencana kegiatan organisasi/lembaga publik yang direpresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja, dan dinyatakan dalam satuan moneter; (2) dokumen yang berisikan kondisi keuangan dari suatu organisasi publik meliputi pendapatan, belanja dan aktivitas; dan (3) rencana finansial atas belanja, dan cara memperoleh uang untuk mendanai rencana aktivitas (Suharyanto, dalam Kumorotmo dan Purwanto, Eds., 2005:4). Sementara, penganggaran merupakan proses penentuan jumlah dan alokasi sumber daya untuk setiap program dan aktivitas dalam bentuk satuan uang (Mardiasmo, 2004.; Munir, 2003).

Sebagai sebuah kebijakan, kebijakan anggaran mencakup fungsi serta tujuan yang hendak dicapai. Secara umum, Berek, dkk, mengklasifikasikan fungsi anggaran menjadi dua, yaitu fungsi administratif dan ekonomi. Dalam fungsi administratif, anggaran terkait dengan politik, pelaksanaan kebijakan, dan media kontrol masyarakat terhadap kinerja pemerintah. Sementara, dari sisi ekonomi, anggaran terkait dengan kewenangan dan tanggungjawab pemerintah untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat serta mengelola sumber daya untuk kepentingan masyarakat dengan tiga fungsinya, yakni (1) fungsi alokasi, terkait penyediaan barang dan jasa publik, (2) fungsi distribusi, berkaitan dengan sumberdaya dan pemanfaatannya kepada publik secara adil dan merata, dan (3) fungsi stabilitasi, dimaksudkan untuk memelihara dan mengupayakan

keseimbangan fundamental ekonomi yang terkait penciptaan lapangan pekerjaan dan stabilitas ekonomi makro (laju inflasi, nilai tukar, harga-harga barang, dan lain-lain) (Berek, dkk, 2006: 85).

Berdasarkan fungsinya, anggaran sebagai instrumen kebijakan pemerintah mencakup dua tujuan utama, yakni menyediakan barang-barang dan pelayanan publik yang tidak dapat disediakan oleh sektor swasta, dan mendorong iklim ekonomi yang kondusif (TAF dan ADB, 2006). Dengan demikian, anggaran publik merupakan bagian dari pada kewenangan pemerintah, sekaligus berfungsi sebagai instrumen kebijakan yang digunakan untuk mengelola sumber daya (keuangan) untuk memenuhi kepentingan dan kebutuhan masyarakat.

2.3.2 Reformasi Anggaran Daerah dan *Good Governance*

Reformasi anggaran daerah merupakan rangkaian dari proses reformasi sektor publik yang populer sejak akhir tahun 90-an. Reformasi sektor publik mengacu paradigma *NPM/reinventing government* berimplikasi terhadap perubahan sistem penganggaran dari anggaran tradisional menjadi anggaran berbasis kinerja. Dengan demikian, aspek utama reformasi anggaran daerah adalah pengelolaan anggaran dengan pendekatan kinerja, dan bertumpu pada kepentingan publik (Munir, 2003; Mardiasmo, 2004; Kumorotomo, dalam Kumorotomo dan Purwanto, Eds., 2005).

Ruang lingkup reformasi anggaran daerah meliputi perubahan proses penyusunan anggaran, sekaligus mendorong proses penganggaran partisipatif dan dari bawah ke atas (*bottom up*), dari sebelumnya bersifat sentralistis dan dari atas ke bawah (*top down*). Selain itu, reformasi anggaran mencakup perubahan struktur anggaran, yakni dari struktur anggaran tradisional dengan pendekatan berimbang menjadi struktur anggaran berbasis kinerja. Perubahan struktur ini, salah satunya dimaksudkan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas publik (Mahmudi, 2010:4; Mardiasmo, 2004:28).

Sebagai bagian dari sistem penganggaran baru, anggaran kinerja menekankan pada pendayagunaan dana yang tersedia untuk suatu program/kegiatan dengan kinerja terukur berdasarkan prinsip *value for money*,

atau sering disebut dengan prinsip 3E (Ekonomis-Efisien-Efektif). Esensi utama anggaran berbasis kinerja mencakup elemen kinerja dalam proses penyusunan anggaran sehingga setiap program/kegiatan memiliki tujuan atau sasaran yang terukur mulai dari masukan (*input*), aktivitas, keluaran (*output*), hasil (*outcome*), dan dampak (*impact*) (Suharyanto, dalam Kumorotmo dan Purwanto, Eds., 2005:14). Dalam pelaksanaannya, keberhasilan penerapan anggaran kinerja juga ditentukan oleh prinsip-prinsip pokok *good governance*, yakni partisipasi, transparansi dan akuntabilitas. Dengan demikian, dalam pengelolaan anggaran dibutuhkan dukungan kuat dari seluruh pelaku, terutama oleh penyelenggara pemerintahan daerah dalam menjalankan prinsip-prinsip anggaran secara konsisten (Utomo dalam Kumorotmo dan Purwanto, Eds., 2005; Munir, 2003).

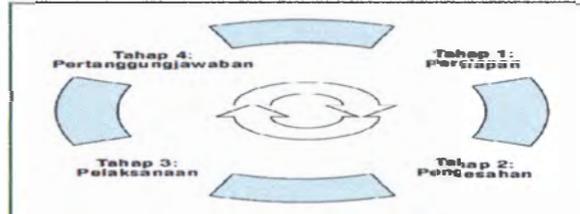
2.3.3 Prinsip Pengelolaan Anggaran Daerah dan Pendekatannya

Kebijakan anggaran pada dasarnya merupakan suatu kebijakan yang dirumuskan berkaitan dengan penggunaan sumber daya lokal untuk membiayai berbagai program publik di tingkat lokal (Christensen, 1995 dalam Dwiyanto, dkk, 2003:129). Di sini, anggaran bermakna sebagai alokasi anggaran untuk mendanai berbagai program/kegiatan menyangkut kepentingan dan kebutuhan masyarakat.

Pada dasarnya, fungsi utama anggaran daerah (APBD), diantaranya adalah fungsi kebijakan fiskal (alokasi, distribusi, dan stabilisasi), dan fungsi manajemen, yakni alat penilaian kinerja pemerintah, sekaligus sebagai alat kontrol masyarakat (Mardiasmo, 2004). Dengan fungsi utama anggaran, diharapkan kebijakan anggaran dapat dioptimalkan pemanfaatannya sesuai prioritas dan kebutuhan masyarakat. Dalam beberapa tahun terakhir, promosi dan gerakan organisasi internasional, seperti IMF, Bank Dunia, OECD, memunculkan konsensus secara luas tentang apa yang harus dilakukan negara dalam memastikan penyusunan kebijakan anggaran secara adil, terbuka, akuntabel dan responsif pada masyarakat miskin (*pro-poor*). Perhatian ini diletakkan pada proses dan siklus anggaran, yang secara umum dibagi ke dalam 4 (empat) tahapan dan saling terkait satu sama lain, yakni (1) persiapan (perencanaan, pembuatan draft); (2) pengesahan

(pengkajian/pembedahan/diskusi materi); (3) pelaksanaan (implementasi, monitoring, kontrol); (4) pertanggungjawaban (audit, pengkajian, pelaporan, penilaian), seperti pada gambar 2.1 sebagai berikut.

Gambar 2.1 Siklus Anggaran



Sumber: TAF dan ADB (2006: 7)

Berdasarkan siklus tersebut, proses penyusunan anggaran sebagai kegiatan utama dalam siklus anggaran. Kegiatan ini mencakup dua tahapan pertama, yakni diawali dengan persiapan dan perencanaan, dan diakhiri dengan pengesahan anggaran. Tidak jauh berbeda dengan siklus ini, proses penyusunan anggaran daerah menjadi sangat penting karena tahapan ini akan menentukan kualitas kebijakan anggaran daerah, sekaligus dijadikan sebagai alat penilaian kinerja pemerintah daerah. Dalam pelaksanaannya, memastikan kebijakan anggaran pada sasaran yang tepat, khususnya dari sisi belanja yang efisien dan responsif tidak selalu berjalan dengan mudah. Mengikuti kajian literatur Adrian Fozzard (2001) dikutip Hardojo, dkk (2008:8-9), masalah pokok penganggaran dapat dipilah menjadi dua persoalan besar, yaitu (1) menyangkut dasar bagi alokasi sumber daya (anggaran); dan (2) berkaitan dengan proses penganggaran yang dijalankan. Keduanya, memiliki masing-masing 5 (lima) pendekatan guna memahami persoalan penganggaran. Secara sederhana, pendekatan alokasi dan proses penganggaran disajikan pada Tabel 2.1 berikut.

Tabel 2.1 Ragam Pendekatan Alokasi Anggaran

Dasar alokasi anggaran	Proses penganggaran dijalankan
<i>Public goods (market failures)</i>	Penganggaran administratif
<i>Marginal utility</i> atau <i>cost effectiveness</i>	Rasionalisme
<i>Allocative efficiency</i>	<i>Incrementalisme</i>
Pilihan warga/masyarakat (<i>Citizen preferences</i>)	<i>Public choice</i>
Keadilan (<i>equity</i>)	<i>Principals dan agents</i>

Sumber: Hardojo, dkk (2008:9)

Tabel 2.1 tersebut menunjukkan alternatif pendekatan dalam pengambilan kebijakan anggaran dengan dua pertimbangan utamanya, yakni dasar alokasi anggaran dan proses penganggaran. Pendekatan yang relevan di dalam penentuan dasar alokasi anggaran daerah adalah pendekatan pilihan warga melalui demokrasi perwakilan, sedangkan dalam proses alokasinya adalah pendekatan rasionalisme, seperti pendekatan sistem anggaran berbasis kinerja. Namun demikian, isu pelebagaan partisipasi masyarakat semakin relevan dalam proses penganggaran (penganggaran partisipatif)⁵. Pengarusutamaan partisipasi ini dapat digagas oleh pemerintah (*top down*), dan oleh masyarakat sipil (*bottom up*) melalui jalur parlemen (legislatif) maupun tanpa parlemen. Disamping itu, desakan transparansi anggaran terus digencarkan dalam pengelolaan anggaran, karena diyakini akan memberikan ruang bagi masyarakat berperanserta dalam proses penganggaran.

Dalam dasar alokasi anggaran, pemerintah daerah diperhadapkan dengan beragam pilihan/keinginan dan kebutuhan masyarakat yang terus berkembang. Artinya, pemerintah daerah harus mampu mengelola prioritas diantara keinginan dan kebutuhan masyarakat dalam pengalokasiannya mengingat sumber daya yang dimiliki bersifat terbatas. Setidaknya, dasar alokasi anggaran semestinya mengacu pada kebutuhan masyarakat secara objektif sebagai target utama penentuan prioritas dalam pengambilan kebijakan alokasi anggaran, ketimbang keinginan/preferensi masyarakat. Sebagaimana Korolev (2012) berargumen bahwa kebutuhan dasar masyarakat sebagai target utama dalam pengambilan kebijakan.

Bertolak pada uraian tersebut, penyusunan anggaran daerah selain mengadopsi pendekatan kinerja, juga membuka ruang partisipasi dan transparansi. Singkatnya, pertimbangan utama dalam pengambilan kebijakan anggaran daerah, yakni dasar alokasi anggaran dan prosesnya disajikan seperti dalam Tabel 2.2 berikut.

⁵ Pendekatan ini pertama kali diterapkan di Porto Allegro Brazil pada pertengahan 1980, dan beberapa tahun terakhir meluas di Amerika Serikat (lihat McGe dan Gaventa, 2010). Isu partisipasi juga sebagai salah satu tema utama dalam Forum Global ke-6 tentang *Reinventing Government* pada tanggal 26-27 Mei tahun 2005 di Seoul, *Republic of Korea* (PBB, 2007).

Tabel 2.2 Pendekatan Alokasi Anggaran

Dasar alokasi anggaran	Proses penganggaran
Prioritas kebutuhan masyarakat	Pendekatan anggaran berbasis kinerja; Partisipatif dan transparan

Sumber: Hasil review teori

Berdasarkan tabel tersebut, alokasi anggaran semestinya didasarkan pada prioritas kebutuhan masyarakat, dan proses penyusunan anggaran berpangkal pada pendekatan anggaran berbasis kinerja sekaligus mengacu pada prinsip-prinsip tata kelola yang baik, terutama transparansi dan partisipasi masyarakat.

2.3.4 Mekanisme Penyusunan dan Penetapan APBD

Proses kebijakan anggaran daerah didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur sistem penganggaran daerah. Saat ini, setidaknya terdapat 4 (empat) Undang-undang yang terkait dengan sistem penganggaran daerah, yaitu (1) UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara, dan (2) UU No. 33/2004 tentang desentralisasi fiskal, dimana kedua UU ini mengatur proses penyusunan APBD; (3) UU No. 25/2004 tentang Perencanaan Pembangunan Nasional, yang mengatur alur dan produk perencanaan pembangunan daerah; serta (4) UU No. 32/2004 tentang pemerintahan daerah. UU ini mencakup sistem perencanaan daerah yang diatur UU 25/2004 dan sistem penganggaran daerah yang diatur UU 17/2003 dan UU 33/2004.

Secara teknis, kebijakan anggaran dalam perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah di atur melalui PP No. 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Sementara, pendekatan kinerja dalam pengelolaan keuangan daerah telah diatur melalui Permendagri No. 21/2011 tentang Perubahan Kedua atas Permendagri No. 13/2006, mengenai alur pengelolaan keuangan daerah mulai perencanaan, pengesahan sampai pelaksanaan anggaran daerah. Dengan demikian, praktik pengelolaan keuangan daerah dengan sistem penganggaran kinerja menjadi dasar bagi daerah dalam pelaporan keuangan sebagaimana PP No. 8/2006 tentang Laporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.

Dalam proses kebijakan anggaran daerah, kegiatan penyusunan anggaran merupakan rangkaian kegiatan dalam proses perencanaan daerah. Pada dasarnya, proses perencanaan daerah terbagi dalam tiga tahapan besar, yakni penyusunan kebijakan, program/kegiatan, dan penyusunan pembiayaan atau penganggaran yang bermuara pada rancangan APBD (RAPBD) dan APBD. Perencanaan anggaran (penganggaran daerah), termasuk kategori perencanaan jangka pendek sebagai bagian dari perencanaan jangka menengah dan jangka panjang. Penganggaran daerah terdiri atas formulasi kebijakan anggaran (berkaitan dengan analisis fiskal) dan perencanaan operasional anggaran (menyangkut alokasi sumber daya) (Munir, 2003: 85)

Kegiatan penyusunan APBD dapat dilihat dalam dua proses utama. *Pertama*, tahap penyusunan, yang merupakan proses penyusunan RAPBD. Pada tahap ini, Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) atau tim anggaran eksekutif, terdiri dari Sekretaris Daerah (Sekda), Badan Perencana Pembangunan Daerah (Bappeda), dan Dinas Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (DPKAD) memiliki peran utama dalam penyusunan anggaran. *Kedua*, tahap pembahasan, merupakan proses pembahasan RAPBD untuk ditetapkan menjadi APBD. Pada tahap ini, selain eksekutif, juga melibatkan lembaga legislatif, baik yang diwakili oleh Badan Anggaran (Banggar), alat kelengkapan DPRD lainnya seperti Komisi maupun anggota DPRD secara keseluruhan melalui paripurna.

Secara garis besar, proses penyusunan RAPBD terdiri dari beberapa tahapan, yaitu (1) penyusunan Arah dan Kebijakan Umum (AKU) APBD, yang berpedoman pada rencana kerja pemerintah daerah (RKPD), Renstra dan dokumen perencanaan lainnya; (2) penyusunan strategi dan Prioritas APBD; (3) pernyataan atau satuan anggaran; yang mencakup visi dan misi unit kerja, tugas pokok dan fungsi, tujuan dan sasaran, program dan kegiatan, dan rancangan anggaran unit kerja; dan (4) RAPBD. RAPBD tersebut kemudian diajukan oleh pemerintah daerah dalam bentuk rancangan peraturan daerah (Perda) tentang APBD beserta dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk meminta persetujuan dan ditetapkan menjadi APBD dalam bentuk Perda APBD (Munir, 2003:82).

Berdasarkan uraian tersebut, penyusunan APBD merupakan sebuah proses yang melibatkan masyarakat untuk merumuskan RKPD sebagai dasar penyusunan AKU dan PPAS APBD. Penyusunan AKU dilakukan dengan suatu mekanisme yang di dalamnya mencakup penjangkauan aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan DPRD. Dengan kata lain, penyusunan APBD mencerminkan upaya pemerintah daerah bersama DPRD untuk mengakomodasi berbagai kepentingan dan kebutuhan masyarakat ke dalam kebijakan, program/kegiatan dan pengalokasiannya. Masyarakat perlu diberi ruang berpartisipasi untuk memberikan masukan dan menyalurkan aspirasinya kepada pemerintah daerah maupun kepada DPRD pada saat dengar pendapat ataupun saat sosialisasi draft RAPBD. Pada saat yang sama, transparansi sangat penting dalam penyusunan dan pengelolaan anggaran.

2.4 Partisipasi Publik

Dalam sudi kebijakan publik, para ilmuwan telah menekankan pentingnya partisipasi dalam proses perumusan kebijakan yang dikenal dengan pendekatan analisis kebijakan partisipatif (*participatory policy*) (deLeon; 1995; deLeon & Longobardi, 2002). Pendekatan ini juga mensinergiskan proses pembuatan kebijakan publik dengan konsep demokrasi agar kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah lebih demokratis. Pemerintahan demokratis dengan tata kelola yang baik (*democratic governance*), menggiring rekonseptualisasi partisipasi sebagai hak warga/masyarakat, dan perluasan hak-hak partisipasi masyarakat lebih dari sekedar hak-hak politik pada pemilihan yang bersifat tradisional (Kim, dkk, 2005). Dalam perspektif *governance*, partisipasi bukanlah sekedar akses informasi, namun menyangkut kekuasaan dalam pengambilan keputusan publik melalui keterlibatan masyarakat (Jose Ocampo dalam Kim, dkk, 2005:14; Jun dalam Blomgren, dkk, 2005:548).

Meski ada kesamaan dengan argumen pentingnya partisipasi publik oleh para ilmuwan, konsep partisipasi dalam perkembangannya memiliki pengertian beragam. Arnstein (1969: 217), misalnya, membagi tiga derajat partisipasi dalam aktivitas pemerintahan secara bertingkat, yaitu: (1) non-partisipasi, terdiri atas

manipulasi dan terapi; (2) partisipasi, terdiri atas informasi, konsultasi dan penentruman (*placation*); dan (3) kuasa penuh warga, terdiri dari kemitraan, delegasi dan kontrol warga. Arnstein menganalogikan tingkatan keterlibatan publik seperti anak tangga, dimana kuasa penuh warga/masyarakat merupakan partisipasi paling tinggi. Menurut Langton, terdapat 4 (empat) kategori partisipasi publik, yaitu aksi warga/masyarakat, keterlibatan, partisipasi pemilu, partisipasi wajib (Langton, 1978 dalam Yang dan Callahan, 2007:249). Dengan demikian, partisipasi publik merupakan keterlibatan masyarakat untuk merumuskan dan memutuskan kebijakan dari setiap jenis kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah.

Dalam perkembangannya, literatur baru-baru ini telah berfokus pada partisipasi dalam formulasi anggaran (penganggaran partisipatif), dengan model keterlibatan langsung masyarakat (Ebdon dan Franklin, 2006; Zhang dan Yang, 2009; Justice dan Dülger, 2009; Liao dan Zhang, 2012; lihat juga Marlowe dan Portillo, 2006). Menurut Zhang dan Yang (2009:289) penganggaran partisipatif adalah suatu proses pembuatan kebijakan secara demokratis, dimana pemerintah mengundang masukan (input) masyarakat selama proses penganggaran, dan memungkinkan pengaruh mereka di dalam pengalokasian anggaran. Definisi ini menegaskan bahwa masyarakat harus dilibatkan dalam proses pengambilan kebijakan dan keputusan publik sebagai manifestasi upaya distribusi kekuasaan pemerintah kepada masyarakat.

Dalam praksisnya, muncul pandangan skeptis terhadap partisipasi⁶ dalam proses penganggaran. Pandangan ini dapat dilacak dari bentuk partisipasi yang muncul seperti tipologi partisipasi yang disebutkan terdahulu (Arnstein, 1969). Sejumlah problem mendasar partisipasi dalam formulasi anggaran dapat disebabkan antara lain menyangkut minimnya perhatian dan informasi pada masyarakat, persoalan perwakilan dan keterjangkauan masyarakat, dan kurangnya sumber daya partisipasi masyarakat, seperti waktu dan keahliannya (Justice dan

⁶ Hal ini tidak lepas dari sistem administrasi yang didasarkan pada peran tenaga ahli dan profesionalisme administrator (pemerintah) sehingga minim berlangsungnya proses partisipatif (deLeon, 1992).

Dülger, 2009:255-256). Padahal, partisipasi yang dibutuhkan tidaklah sekadar partisipasi simbolik, melainkan partisipasi efektif (otentik). Idealnya, terdapat otoritas masyarakat atas keputusan, negosiasi, dan kemitraan dalam pengambilan keputusan, peluang dalam menawarkan rekomendasi kebijakan, dan dukungan penuh masyarakat terhadap kebijakan dan program-program pemerintah.

Roberts (dalam King, Feltey dan Susel, 1998:320) menyebut partisipasi otentik adalah masyarakat sebagai bagian dari proses musyawarah (deliberasi) dalam pengambilan keputusan. King, Feltey dan Susel, (1998:320) menekankan bahwa untuk menggiring partisipasi masyarakat adalah bukan sekedar persoalan instrumen, akan tetapi memerlukan perubahan dalam peran dan hubungannya dengan pemerintah dari proses statis dan reaktif, ke arah dinamis dan deliberatif. Pada titik ini, upaya musyawarah dan dialog publik dapat membangun hubungan antara masyarakat dengan pemerintah guna mencapai tujuan partisipasi seperti yang diharapkan.

Sementara, tujuan atau hasil partisipasi dalam penganggaran diantaranya adalah memberikan informasi pengambilan keputusan dan mengedukasi masyarakat, memengaruhi pengambilan keputusan, meningkatkan kepercayaan masyarakat serta meningkatkan legitimasi terhadap kebijakan anggaran yang diusulkan oleh pemerintah (Ebdon dan Franklin, 2006). Untuk mencapai tujuan partisipasi, Ebdon dan Franklin (2006) secara khusus menekankan pada desain proses dan mekanisme partisipasi. Justice dan Dülger (2009) berargumen bahwa agar mekanisme partisipasi mudah dimengerti oleh masyarakat, hal itu perlu dilengkapi dengan advokasi dan intermediasi pihak ketiga, yakni "*civil-society budget work*". Intermediasi pihak ketiga ini akan memfasilitasi partisipasi masyarakat dalam proses penganggaran. Artinya, peran masyarakat dalam bentuk lembaga memiliki kontribusi dalam proses maupun mekanisme partisipasi.

Menurut Rowe dan Frewer terdapat tiga bentuk partisipasi dalam konteks penganggaran daerah, yaitu komunikasi publik, konsultasi publik, serta dialog publik dan negosiasi. *Pertama*, komunikasi publik, mengacu pada informasi anggaran kepada publik oleh pemerintah daerah, atau disebut komunikasi satu arah. Tujuan utamanya adalah menginformasikan dan mengedukasi masyarakat.

Kedua, konsultasi publik, berkenaan dengan input masyarakat terhadap anggaran, yang disampaikan dan dikumpulkan oleh pemerintah daerah. *Ketiga*, dialog dan negosiasi terkait peluang terjadinya pertukaran informasi antara masyarakat dengan pemerintah daerah, sehingga aspirasi masyarakat dapat ditransformasi ke dalam rekomendasi kebijakan (Rowe dan Frewer, 2005 dalam Liao dan Zhang, 2012:20-21).

Atas uraian tersebut, proses dan mekanisme interaktif sebagai salah satu resep untuk mendorong partisipasi dalam proses penganggaran sehingga dapat mencapai tujuan partisipasi seperti yang diharapkan. Namun demikian, pemerintah dan pejabat terpilih memainkan peran utama dalam rangka mengumpulkan, menampung dan menginterpretasikan masukan dan aspirasi masyarakat terkait prioritas dan kebutuhan mereka. Beberapa studi empiris menunjukkan pentingnya peran manajer kota sebagai proksi pemerintah daerah, khususnya profesionalisme dan sikapnya terhadap partisipasi masyarakat (Marlowe & Portillo, 2006; Yang dan Kathe, 2007; Zhang dan Yang, 2009; Liao dan Zhang, 2012). Bagaimana pun, masyarakat harus diberi ruang dalam pengambilan kebijakan dan keputusan sehingga memunculkan dukungan penuh kepada pemerintah terhadap rancangan kebijakan maupun pelaksanaannya.

Di Indonesia, partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan anggaran dapat dilacak melalui sarana yang disediakan oleh pemerintah pada setiap tahapan perencanaan anggaran (penganggaran) daerah. Sejumlah regulasi telah mengatur partisipasi masyarakat di dalam penyusunan anggaran. UU No 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan dan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, misalnya, keduanya mengatur keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan. Pemerintah daerah menyiapkan instrumen untuk menyerap aspirasi masyarakat melalui forum Musrenbang, mulai tingkat desa/kelurahan hingga level kabupaten/kota dengan tujuan untuk mengidentifikasi dan membahas mengenai aspirasi dan prioritas kebutuhan masyarakat. Melalui jalur DPRD, penjangkaran aspirasi dan kebutuhan masyarakat dapat dilakukan melalui dengar pendapat atau turun langsung ke masyarakat.

Dalam penelitian ini, partisipasi publik adalah keterlibatan masyarakat dalam merumuskan dan memutuskan kebijakan anggaran, sehingga masyarakat memiliki kesempatan untuk menyalurkan aspirasinya dan memengaruhi proses pengambilan kebijakan anggaran sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan mereka. Hal ini dapat dilihat dari mekanisme maupun proses partisipasi masyarakat dalam tahapan proses penyusunan anggaran.

2.5 Transparansi Anggaran

Transparansi anggaran menjadi sangat penting mengingat kebijakan anggaran berkaitan dengan alokasi maupun fisibilitas berbagai kebijakan pemerintah dan program/kegiatannya. Artinya, transparansi sebagai prinsip maupun praktik, harus menjadi acuan bagi setiap organisasi/institusi publik.

Konsep transparansi sangat kental dengan gagasan kebebasan arus informasi (UNDP, 1996). Sebagai sebuah gerakan, promosi gagasan transparansi oleh lembaga internasional, seperti Bank Dunia, menegasi transparansi sebagai elemen kunci akuntabilitas birokrasi, pengawasan publik serta audit terhadap berbagai laporan mengenai aktivitas pemerintahan secara keseluruhan. Untuk itu, alokasi sumber daya yang tidak tepat sasaran dan pencegahan korupsi sangat mungkin untuk dilakukan dengan adanya transparansi (Bank Dunia, 1992, dalam Blunt, 1995:6; PBB, 2007). Menurut Garofalo & Rangarajan (2008:554-556), transparansi bertujuan untuk meningkatkan arus informasi kepada masyarakat dan pemangku kepentingan terkait, memfasilitasi pilihan-pilihan mereka agar lebih diinformasikan, serta memastikan akuntabilitas para pembuat keputusan institusi pemerintah. Idealnya, transparansi berkontribusi terhadap peningkatan akuntabilitas pemerintah dan lembaganya kepada publik.

Untuk memahami transparansi anggaran, konsep transparansi pada umumnya sering diartikan sebagai ketersediaan informasi dan akses masyarakat terhadap berbagai informasi yang dibutuhkan. Forum Global ke-6 tahun 2005 tentang "*Reinventing Government*", menyebut transparansi sebagai keterbukaan sistem pemerintahan melalui kejelasan proses dan prosedur yang jelas serta mudah diakses oleh masyarakat (PBB, 2007:4-5). Selanjutnya, Kim, dkk,

(2005:649) menjelaskan transparansi merupakan ketersediaan informasi dengan mudah diakses oleh masyarakat yang akan dipengaruhi oleh suatu keputusan, dan informasi disediakan dalam bentuk sederhana agar mudah dipahami oleh publik.

Menurut Gant dan Turner-Lee (2011:13-14), transparansi sebagai alternatif bagi masyarakat untuk memperoleh informasi penting terkait kepentingan mereka, serta sebagai saluran komunikasi antara masyarakat dengan pemerintah dan pejabat terpilih. Kecenderungan untuk meningkatkan transparansi seiring dengan kemajuan teknologi, informasi dan komunikasi (TIK) sehingga menawarkan kemudahan bagi masyarakat untuk mengakses dan mengonsumsi informasi, serta memfasilitasi mereka untuk berinteraksi dengan pemerintah. Artinya, transparansi dimaknai tidak sekedar hanya akses informasi, akan tetapi menyangkut jaminan akses masyarakat dan diseminasi informasi setiap kebijakan pemerintah sehingga memudahkan masyarakat untuk melakukan kontrol atas penyelenggaraan pemerintahan (Dwiyanto, 2003:129).

Mengacu pada "*Best Practices for Budget Transparency*" Organisasi Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (OECD), transparansi merupakan keterbukaan tentang maksud/tujuan kebijakan, perumusan dan implementasinya, sedangkan transparansi anggaran didefinisikan sebagai keterbukaan semua informasi relevan tentang fiskal secara tepat waktu dan sistematis (OECD, 2002:7). Transparansi anggaran dalam OECD disusun menjadi tiga bagian, yaitu: (1) persiapan laporan anggaran, (2) pengungkapan (keterbukaan) data secara spesifik; (3) membuat prosedur untuk memastikan kualitas dan integritas laporan. Sejalan dengan pedoman OECD tersebut, versi "*Code of Good Practices*" dan "*Manual on Fiscal Transparency*" yang diterbitkan oleh Dana Moneter Internasional (IMF) membagi transparansi anggaran dalam empat bagian, yaitu (1) kejelasan peran dan tanggungjawab; (2) proses anggaran yang terbuka; (3) tersedianya informasi pada publik; dan (4) kepastian integritas (IMF, 2007).

Selanjutnya, Premchand (dalam Benito dan Bastida, 2009:404), menyebut transparansi anggaran sebagai ketersediaan informasi publik mengenai transaksi dan prosedur pengambilan keputusan pemerintah. Dengan demikian, transparansi

anggaran di samping sebagai sebuah upaya penyediaan informasi, tetapi sekaligus sebagai sebuah label penyediaan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi di dalam proses kebijakan anggaran, khususnya menyangkut penggunaan anggaran (Turner-Lee, 2011; Caamaño-Alegre, dkk, 2011; Andrianto, 2007; PBB, 2007; Dwiyanto, 2003).

Pada konteks itu, dalam rangka meningkatkan transparansi anggaran, diperlukan sebuah mekanisme, baik pada anggaran pendapatan maupun belanja (PBB, 2007:36). Upaya ini tidak lain menghendaki pemerintah untuk menyediakan informasi dan akses kepada masyarakat terhadap berbagai informasi mengenai proses pengambilan kebijakan anggaran. Sebagaimana García dan López berargumen bahwa transparansi anggaran membutuhkan dorongan pemerintah dan politisi untuk membuka dan menyediakan informasi secara lengkap dan akurat (García dan López, 2003 dalam Benito dan Bastida, 2009:404). Artinya, kesempatan kepada masyarakat untuk mengetahui berbagai informasi mengenai kebijakan anggaran, dapat mempermudah upaya masyarakat dalam menilai keberpihakan kebijakan anggaran terhadap kepentingan dan kebutuhan mereka, atau sebaliknya, hanya untuk kepentingan pemerintah dan para pejabatnya (Dwiyanto, 2008:223-224).

Selanjutnya, Dwiyanto, dkk, (2003:130-131) menjelaskan transparansi anggaran daerah (APBD) dipahami melalui seberapa jauh masyarakat dan pemangku kepentingan di daerah secara mudah mengakses informasi proses pengambilan kebijakan terkait penggunaan, alokasi, dan skala prioritas dari APBD. Indikator transparansi penyusunan APBD ini dipahami lewat upaya pemerintah melakukan sosialisasi proses penyusunan dan rincian alokasi anggaran masyarakat secara intensif. Selain indikator itu, IDASA (dalam Andrianto, 2007:21-22) membagi transparansi dalam empat bagian, yaitu (1) ada tidaknya kerangka kerja hukum bagi transparansi; (2) adanya akses masyarakat terhadap transparansi anggaran; (3) adanya audit yang independen dan efektif; dan (4) adanya keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan anggaran.

Bertolak dari uraian tersebut, transparansi merupakan salah satu karakteristik penting dalam proses pengambilan kebijakan anggaran daerah.

Proses pengambilan kebijakan anggaran secara transparan, memberi kemudahan bagi masyarakat untuk mengakses berbagai informasi tentang aktivitas keuangan (anggaran) daerah, sekaligus memantik masyarakat untuk terlibat di dalam proses penyusunan kebijakan anggaran. Dengan demikian, pemerintah daerah sebagai sumber utama informasi memainkan peran utama untuk mewujudkan proses penyusunan kebijakan anggaran secara transparan. Apalagi, hak untuk memperoleh informasi sesungguhnya adalah hak asasi dari setiap warga negara untuk mengetahui, baik kinerja pemerintah maupun laporan keuangannya⁷.

Pada level penyusunan anggaran, masyarakat semestinya dapat mengetahui alasan di balik pengambilan keputusan dalam penetapan arah kebijakan umum (AKU) anggaran, skala prioritas dan alokasinya, serta distribusi sumber daya (anggaran), sehingga arah dan orientasi kebijakan anggaran dapat diketahui dan dinilai oleh masyarakat. Dalam penelitian ini, transparansi anggaran dipahami sebagai ketersediaan berbagai informasi anggaran dan keterbukaan proses penyusunan anggaran daerah. Hal ini dilihat dari seberapa jauh kegiatan penyusunan anggaran dilakukan secara terbuka dan tersedianya berbagai dokumen dan informasi anggaran yang relevan secara tepat waktu dan mudah diakses serta dipahami oleh masyarakat.

2.6 Responsivitas

2.6.1 Ruang Lingkup Responsivitas Pemerintah

Istilah responsivitas, mengandung perdebatan secara teoritis yang ditandai dengan definisi konsep saling bertentangan dan diukur dalam berbagai cara (Saltzstein, 1992). Hal ini dapat dimaklumi karena pendefinisian responsivitas tergantung pada perspektif dan konteks yang digunakan.

Perbedaan asumsi terhadap konsep responsivitas, setidaknya ditengarai diantara responsivitas terhadap preferensi/keinginan publik, dan responsivitas terhadap kepentingan dan kebutuhan publik. Responsivitas mengandung konotasi

⁷ Hak-hak konstitusional warga negara untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi tertuang Dalam UUD 1945 Pasal 28 F, dan jaminan terhadap hak warga negara dalam memperoleh informasi di atur dalam UU No.14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP).

bias politik, dan cenderung “diabaikan” ketimbang istilah *responsibility* (tanggungjawab) yang lebih disanjung sebagai hakikat dari profesionalisme birokrasi (Vigoda, 2002). Kecuali itu, reponsivitas dipandang sebagai nilai penting bagi pemerintah (Yang, 2007; Bryer dan Cooper, 2007; Saltzstein, 1992; Yang dan Pandey, 2007; Stivers, 1994).

Dalam teori demokrasi modern, salah satu fungsi utama dari demokrasi perwakilan adalah responsivitas pemerintah. Responsivitas pemerintah sebagai cerminan dari aksi kebijakan atas permintaan publik (masyarakat) sehingga keluaran kebijakan mencerminkan preferensi publik (Korolev, 2012). Untuk memahami konsep responsivitas, Saltzstein menjelaskan dua alternatif perspektif utama dari responsivitas dalam hubungannya dengan peran birokrasi sebagai representasi publik dalam sistem demokrasi. *Pertama*, responsivitas birokrasi terhadap keinginan publik. Responsivitas didefinisikan dalam banyak kemiripan seperti halnya responsivitas legislatif, sehingga responsivitas diisyaratkan untuk menanggapi keinginan atau preferensi publik. *Kedua*, responsivitas birokrasi terhadap kepentingan negara. Dalam perspektif ini, responsivitas sering dihubungkan dengan tindakan substantif para birokrat yang cenderung merespons kepentingan publik ketimbang preferensi publik (Saltzstein, 1992:65-68).

Dengan dua perspektif tersebut, konsep responsivitas pemerintah terletak pada kebutuhan objektif publik di satu sisi, dan preferensi publik di sisi lainnya. Kedua sasaran dari konsep responsivitas ini menyebabkan implikasi pada perbedaan definisi maupun pengukuran konsep responsivitas itu sendiri. Asumsi mengenai responsivitas juga dibedakan dalam pendekatan *Reinventing/NPM* yang berfokus pada klien/pelanggan, dan NPS berfokus pada warga/masyarakat. Untuk memperjelas batasan konsep responsivitas, Schumaker menyebut 5 (lima) kriteria atau bentuk dasar responsivitas dalam kaitannya dengan sistem politik, yakni (1) responsivitas akses; (2) responsivitas agenda; (3) responsivitas kebijakan; (4) responsivitas output; dan (5) responsivitas dampak kebijakan (Schumaker, 1975:20). Dalam perkembangannya, sifat dan cakupan dari konsep responsivitas cukup luas sehingga responsivitas memiliki jenis, sumber dan mode yang berbeda, serta dapat terjadi pada berbagai tahapan dalam organisasi/lembaga pemerintahan.

Hal ini dikemukakan oleh Yang (2007:133-135), terdapat 4 (empat) dimensi responsivitas, yaitu (1) subjek/objek responsivitas; (2) bentuk atau konten; (3) dimensi proses; dan (4) dimensi mode (*offline* maupun *online*).

2.6.2 Responsivitas Pemerintah dan Anggaran Daerah

Sebagian besar teori-teori dewasa ini, seperti Administrasi Publik Baru (NPA) dan Pelayanan Publik Baru (NPS), lebih menekankan responsivitas pemerintah untuk warga/masyarakat dan kepentingan masyarakat, didasarkan pada partisipasi masyarakat dan tanggung jawab pemerintah dalam memperkaya nilai-nilai *citizenship* (Yang, 2007). Dalam karakteristik *good governance* UNDP, responsif dimaknai sebagai segenap instansi pemerintah dan proses pengambilan keputusan harus mencoba untuk melayani seluruh pemangku kepentingan pembangunan (UNDP, 1996 dalam Kertati, 2012:38). Dengan kata lain, pemerintah berperilaku responsif melalui pelibatan berbagai pelaku, terutama masyarakat sebagai pemangku kepentingan utama bagi pemerintah di dalam merumuskan dan memutuskan kebijakan publik. Artinya, responsivitas mencerminkan kebijakan dan program-program pemerintah sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat melalui keterlibatan berbagai pelaku di dalamnya. Responsif tidak selalu mengharuskan pemerintah dan pejabatnya untuk menjadi wirausaha melainkan harus menjadi pelayan, yakni pengurus sumber daya, fasilitator dan katalisator dalam proses pelibatan masyarakat (Yang, 2007:133).

Menurut Stivers (1994:366-386) responsivitas merupakan kemauan pemerintah untuk mendengarkan. Hal ini dapat dimaknai bahwa di dalam proses pengambilan kebijakan publik, kemauan dan kemampuan pemerintah untuk mendengarkan membuka peluang bagi masyarakat untuk bersama-sama dengan pemerintah menerjemahkan program-program sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, responsivitas berkaitan dengan kewajiban pemerintah sebagai representasi negara untuk merespons kepentingan dan kebutuhan masyarakat secara obyektif (Saltzstein, 1992:71).

Responsivitas kerap digunakan sebagai salah satu ukuran kinerja sektor publik, seperti Levine, dkk, 1990 (dalam Nasucha, 2004:25) menyebut 5 (lima) indikator untuk mengukur kinerja sektor publik, yakni produktivitas, kualitas pelayanan, responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas. Dengan kata lain, responsivitas menggambarkan kemampuan pemerintah dan organisasi/institusi publik dalam memenuhi visi dan misinya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Selain itu, responsivitas pemerintah dapat dilihat dari sikap tanggapnya terhadap sesuatu atas permasalahan, kebutuhan, tuntutan dan aspirasi masyarakat (Nasucha, 2004:122). Menurut Hormon, 1995 (dalam Dwiyanto, 2003:88), dan Levine, dkk, 1990 (dalam Nasucha, 2004:23), responsivitas menjelaskan kemampuan pemerintah untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas, serta mengembangkan program-program sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari sejauhmana keselarasan antara program dan kegiatan dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Dalam konteks anggaran, responsivitas dapat digunakan untuk menilai daya tanggap atau keberpihakan pemerintah daerah terhadap kebutuhan masyarakat melalui kebijakan anggaran yang ditetapkan. Pengambilan kebijakan anggaran daerah yang responsif merupakan salah satu bentuk manifestasi responsivitas pemerintah daerah dalam upayanya memenuhi kebutuhan masyarakat. Sebagaimana Hardojo, dkk (2008:42-43), menjelaskan responsivitas anggaran memberi isyarat bahwa alokasi dan distribusi anggaran publik mengandung komitmen, keberpihakan, dan daya tanggap untuk memenuhi hak-hak dasar rakyat. Selanjutnya, Fernandez (Waidl, dkk, eds. 2009:14) menyebut responsif berarti anggaran harus mampu menjawab kebutuhan dasar masyarakat, terutama kelompok masyarakat yang kurang beruntung secara sosial dengan jaminan kualitas dan diberikan dengan tidak diskriminatif.

Berdasarkan pengertian tersebut, kebijakan anggaran daerah yang responsif merupakan keberpihakan para pengambil kebijakan terhadap kebutuhan masyarakat. Pemerintah daerah dapat dikatakan responsif apabila kepentingan dan kebutuhan masyarakat diprioritaskan dalam penyusunan anggaran. Kebutuhan

masyarakat yang dimaksud adalah menyangkut pelayanan sosial dasar bagi masyarakat, seperti pendidikan yang merupakan layanan yang diperlukan oleh masyarakat banyak dan sebagai salah satu kebutuhan strategis bagi masyarakat, sehingga layanan pendidikan dapat dijadikan sebagai indikasi responsivitas anggaran.

Dalam penelitian ini, dimensi responsivitas dapat dilihat dari, (1) dimensi “obyek/subyek”, yakni responsivitas pemerintah daerah terhadap kepentingan dan kebutuhan masyarakat; (2) dimensi “konten/bentuk”, yaitu kebijakan anggaran daerah/APBD, khususnya anggaran belanja langsung pada sektor pendidikan; dan (3) dimensi “proses”, yakni proses penyusunan APBD. APBD yang responsif dalam penelitian ini, dimaknai sebagai cerminan kemampuan pemerintah daerah sekaligus sebagai bentuk manifestasi responsivitas pemerintah daerah terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat melalui pengambilan kebijakan anggaran. Dengan kalimat lain, responsivitas anggaran adalah keberpihakan atau daya tanggap pemerintah daerah terhadap kebutuhan masyarakat melalui proses penyusunan kebijakan APBD yang mencakup penyusunan program/kegiatan dan pengalokasian anggaran, terutama pada sektor pendidikan. Hal ini dapat dilihat dari sejauhmana upaya pemerintah daerah dalam menerjemahkan program-program prioritas di bidang pendidikan yang selaras dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, serta pengalokasian anggaran guna mendukung terlaksananya program/kegiatan, terutama mengarah pada masyarakat yang kurang beruntung secara sosial.

2.7 Komitmen Perumus Kebijakan (Pemerintah Daerah)

Peran komitmen telah dianalisis secara luas oleh para ahli dari tradisi teoritis berbeda dengan dua pendekatan utama, yaitu literatur di bidang perilaku organisasi (*Organizational Behavior/OB*) dan pilihan rasional. Perbedaan kedua perspektif ini, *pertama*, studi komitmen yang didominasi dalam literatur OB cenderung menitikberatkan pada ikatan psikologis individu yang didasarkan pada pernyataan subyektif atas pikirannya, yaitu ikatan psikologis individu terhadap organisasi. *Kedua*, perspektif pilihan rasional sering dikaitkan dengan konsep

komitmen kredibel. Perspektif ini berargumen bahwa komitmen kredibel dapat dibangun diantara anggota organisasi, jika terdapat kondisi obyektif untuk menekan atau mencegah individu anggota organisasi dari tindakan dalam mengambil keuntungan semata terhadap satu sama lainnya dalam upaya kolektif (Robertson dan Tang, 1995; Tang, dkk, 1996).

Berangkat dari dua perspektif tersebut, isu-isu komitmen kredibel tampaknya relevan dengan organisasi/institusi publik dewasa ini. Aliran pilihan rasional berpandangan bahwa komitmen kredibel diantara anggota organisasi menjadi faktor penentu berfungsinya organisasi. Meski muncul asumsi bahwa perilaku manusia mementingkan dirinya sendiri, komitmen kredibel anggota organisasi (aktor) merupakan suatu keharusan guna memastikan berlangsungnya aransemen kooperatif (Ostrom, 1990 dalam Thomson dan Perry, 2006). Pada perspektif pilihan rasional, komitmen kredibel dibangun ketika seseorang patuh pada aturan main yang berlaku sehingga ia tidak mungkin, atau setidaknya lebih sulit untuk menyimpang dari keputusan yang ditetapkan (Robertson dan Tang, 1995:68).

Dalam kaitannya dengan institusi, sebagian besar literatur mengenai komitmen kredibel memotret struktur kelembagaan yang mengatur batasan (*constraints*) kemampuan pemerintah untuk bertindak secara leluasa. Secara teoritis, penekanan struktur dan aturan kelembagaan mengacu pada aliran neo-institusional dalam ilmu politik. Aliran ini berargumen bahwa aturan akan menstruktur perilaku, sedangkan individu membentuk aturan-aturan yang membatasinya untuk bertindak dalam cara-cara tertentu. Hal ini memungkinkan individu-individu di dalam institusi publik membuat keputusan yang rasional untuk merespons situasi atau permintaan tertentu dalam batasan yang telah ditetapkan melalui aturan main (Scott, 2001; March, 1978; March & Simon, 1993; Simon, 1997, dalam Bryer, 2007:46; Bryer dan Cooper, 2007:196-197).

Meski secara teoritis kemampuan pemerintah untuk membuat komitmen kredibel lebih difokuskan pada batasan struktural terhadap perilaku pemerintah, akan tetapi komitmen kredibel dapat dikaitkan dengan perspektif perilaku berbasis institusi. Pandangan berbasis institusi menekankan peran penting komitmen tidak

hanya pada level institusi, tetapi tindakan aktor-aktor itu sendiri, seperti pemerintah yang beroperasi dalam suatu lingkungan kelembagaan (North, 1990 dalam Stevens dan Cooper, 2009:599). Perspektif ini menjelaskan bahwa institusi dan aktor merupakan dua bagian tidak terpisahkan, sehingga komitmen aktor (pemerintah) sebagai faktor yang tidak kalah pentingnya dalam sebuah institusi.

Sheple menyebut komitmen dapat dilihat sebagai tekad atau keteguhan hati seorang aktor untuk melaksanakan janjinya dengan cara yang ditetapkan agar bermuara kepada kepentingan kolektif. Selanjutnya, Sheple menjelaskan bahwa komitmen kredibel berada diantara dua kemungkinan, yaitu motivasi atau imperatif. Komitmen kredibel dengan motivasi diartikan jika partisipan menerima imbalan yang memadai sebagai bentuk penghargaan komitmen terhadap kinerja mereka, dan karenanya, komitmen sebagai insentif yang sepadan sehingga dapat memotivasi dirinya. Sedangkan, komitmen kredibel dalam pengertian imperatif adalah jika partisipan tidak mampu bertindak sebaliknya, dan konsekuensinya, mereka akan dipaksa untuk melakukan sesuatu melalui otoritas eksternal, atau mereka justru tidak akan bersedia melakukannya (Sheple, 1991, dalam Robertson dan Tang, 1995:68-69; North, 1993:13).

Teori struktural dibangun berdasarkan gagasan komitmen imperatif yang mendasari mekanisme teori ini. Aliran ini berargumen bahwa pemerintah yang sanggup membebaskan dirinya dari tindakan yang sewenang-wenang adalah mereka yang paling mampu menempuh komitmen yang kredibel. Dengan kata lain, batasan struktural atau prosedural dalam lembaga-lembaga (formal) di suatu negara, akan memungkinkan pemerintah (aktor) untuk membangun komitmennya secara kredibel (North, 1993). Sebagai alternatif dari teori struktural, Stevens dan Cooper (2009) menawarkan alternatif komitmen pemerintah dengan menggunakan teori perilaku berbasis institusi tentang kemampuan pemerintah dalam membangun komitmennya secara kredibel. Mereka berargumen bahwa meski masing-masing perspektif komitmen (perilaku dan struktural) menggunakan lensa teoritis yang berbeda, keduanya dapat saling melengkapi satu sama lain. Teori struktural digunakan untuk menganalisis atribut institusional, dan teori perilaku digunakan menganalisis tindakan pemerintah.

Teori perilaku menyediakan suatu alternatif mekanisme teoritis untuk menganalisis dan memprediksi kemampuan pemerintah secara kredibel sebagai sinyal/isyarat komitmennya terhadap suatu tindakan yang dilakukan. Komitmen dalam hal ini, didefinisikan sebagai keterikatan aktor terhadap tindakan atau perilakunya, meski hal itu di bawah kondisi dimana hasil dari tindakan itu adalah tidak pasti/menentu (Kiesler & Sakumura; Salancik, dalam Stevens dan Cooper, 2009:594). Artinya, di bawah kondisi ketidakpastian, para aktor diharapkan berkomitmen secara kredibel untuk tindakan masa depan yang konsisten dari tindakan sebelumnya.

Komitmen pemerintah (aktor) diidentifikasi melalui atribusi perilaku, yang membuat tindakannya lebih terikat dan menghasilkan tingkat komitmen yang lebih baik. Artinya, semakin tindakan aktor ditandai dengan atribusi tersebut semakin berkomitmen seorang aktor, sehingga tidak hanya tindakan yang mengarah pada komitmen yang penting tetapi karakteristik dari tindakan/perilaku aktor juga menjadi sangat penting. Sebagaimana Salancik (1977) menjelaskan komitmen dapat dilihat dari empat karakteristik perilaku, yaitu (1) ketegasan atau eksplisit (*explicitness*); publisitas (*publicity*); (3) tindakan yang tidak dapat dibatalkan (*irrevocability*); dan (4) berdasarkan kemauan atau kehendaknya (*volition*).

Keempat karakteristik tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut. Pertama, *ketegasan*, berkaitan dengan suatu tindakan yang dapat diamati, dan sejauh mana tindakan perilakunya kurang tegas atau samar-samar. Beberapa perilaku yang tidak bisa diamati dan hanya dapat dinilai dari hasilnya, perilaku tersebut tidak eksplisit. Dalam hal ini, pemerintah yang menyatakan tujuannya untuk mengurangi korupsi, akan dinilai lebih samar-samar ketimbang pemerintah yang menguraikan seperangkat kebijakan secara komprehensif untuk menekan korupsi. Dalam kasus yang terakhir, pemerintah lebih terikat pada tindakan yang dinyatakannya sehingga hal itu adalah eksplisit dalam perilakunya. Tolok ukur ketegasan ini dapat digunakan oleh seluruh pemangku kepentingan untuk menilai kebijakan pemerintah. Dengan demikian, pemerintah yang mengambil tindakan

tegas atau secara eksplisit merupakan isyarat dari tingkat komitmennya daripada tindakan yang tidak tegas.

Kedua, *publisitas*, terkait dengan sejauh mana orang lain mengetahui atau menyadari tindakan dari seorang aktor, dan sejauh mana orang lain itu penting bagi aktor tersebut. Hal ini terkait dengan pernyataan yang dipublikasikan tentang sebuah kebijakan tertentu. Suatu tujuan yang diucapkan/dinyatakan oleh pemerintah, secara inheren akan lebih berkomitmen daripada tidak diucapkan sama sekali kepada masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya. Pemerintah dan pejabat terpilih yang membuat pernyataan dan aksi publik serta diketahui oleh masyarakat luas adalah lebih berkomitmen terhadap tindakannya ketimbang pemerintah yang tidak menempuh aksi publik.

Ketiga, *tindakan yang tidak dapat dibatalkan*, terkait dengan tindakan yang tidak mungkin (sulit) untuk dibatalkan dan ditarik kembali oleh seseorang (aktor) terhadap hal-hal yang dilakukan. Singkatnya, semakin tidak dilakukan pembatalan atau menarik kembali atas tindakan yang dilakukan, semakin berkomitmen aktor dan lebih kredibel sebagai sinyal komitmennya kepada masyarakat dan pemangku kepentingan. Keempat, *kemauan/kehendak*, yakni berkaitan dengan pilihan atau kontrol atas tindakan perilakunya. Kehadiran tuntutan eksternal maupun hukuman ekstrinsik dapat mengurangi tingkat kemauan/kehendak aktor. Selain itu, kehadiran orang lain yang terlibat di dalam tindakan yang dilakukan oleh orang lain (aktor) dapat mengurangi tanggungjawab atas tindakannya. Faktor-faktor ini dapat mengurangi kemauan dan tanggung jawab seseorang atas tindakannya sehingga dapat menyebabkan tingkat komitmen lebih rendah terhadap tindakan yang dilakukan. Artinya, ketika para aktor merasa bahwa mereka bertindak atas kemauan atau kehendaknya, dan bukan dipaksa oleh kekuatan-kekuatan di luarnya, mereka akan lebih berkomitmen terhadap tindakan tersebut (Salancik, 1977 dalam Stevens dan Cooper, 2009:594-596; lihat juga Robertson dan Tang, 1995).

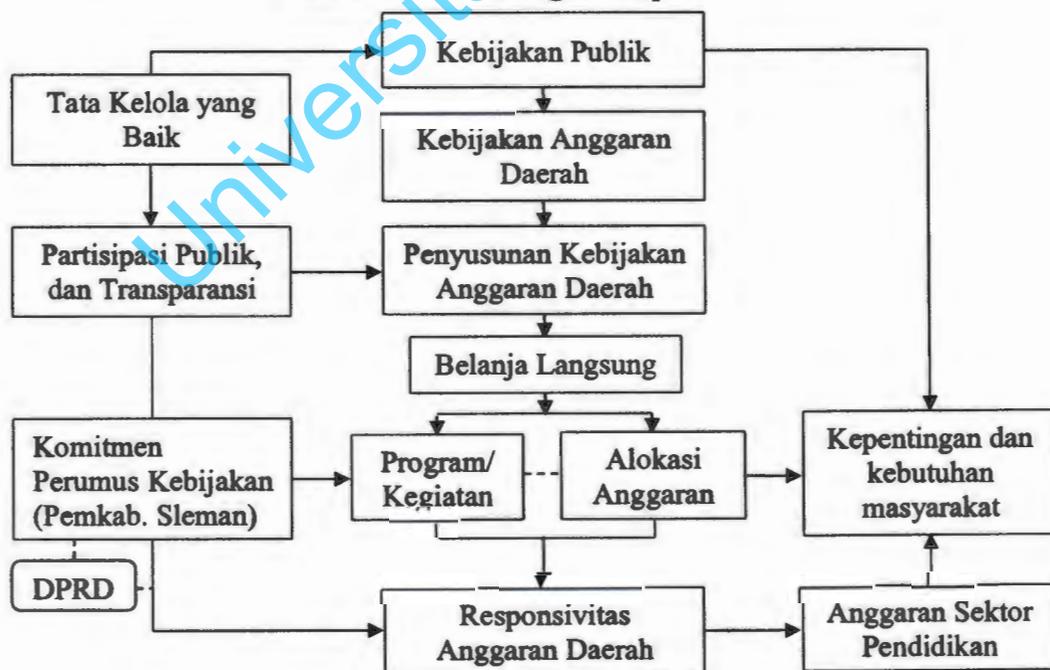
Bertolak pada uraian tersebut, komitmen pemerintah daerah dikaji dengan menggunakan perspektif perilaku berbasis institusi untuk menjelaskan tingkat komitmen pemerintah daerah. Dalam hal ini, pemerintah daerah sebagai salah satu

aktor utama perumus kebijakan anggaran memiliki peran cukup besar di dalam penyusunan anggaran sebagaimana halnya telah luas ditekankan dalam perspektif prinsipal-agen. Dalam penelitian ini, kemampuan pemerintah daerah mendorong komitmennya secara kredibel dinilai menggunakan karakteristik perilakunya yang dibatasi hanya pada 3 (tiga) dari 4 (empat) karakteristik, yaitu ketegasan, publisitas, dan kemauan/kehendaknya. Masing-masing dari ketiganya dapat digunakan untuk menilai komitmen pemerintah daerah dalam kaitannya dengan proses penyusunan kebijakan anggaran daerah.

2.8 Kerangka Berpikir dan Model Penelitian

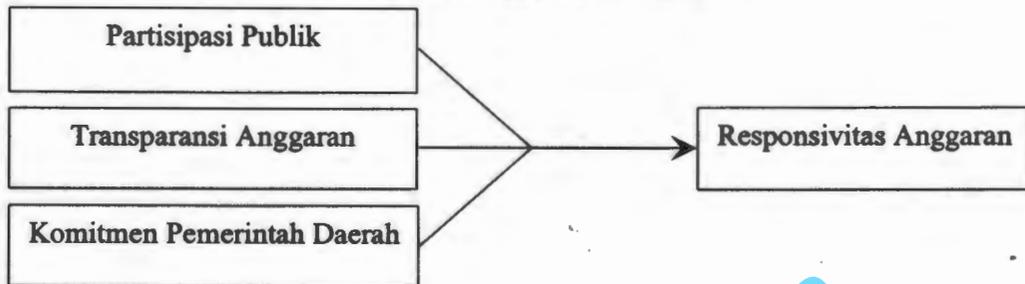
Berdasarkan landasan teori yang telah dipaparkan sebelumnya, dapat digambarkan kerangka berpikir sederhana melalui bagan seperti disajikan dalam Gambar 2.2 sebagai berikut.

Gambar 2.2 Kerangka Berpikir



Berdasarkan kerangka berpikir tersebut, kerangka teoritis atau model penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut.

Gambar 2.3 Model Penelitian



2.9 Premis dan Hipotesis⁸

2.9.1 Partisipasi Publik, Transparansi Anggaran dan Responsivitas Anggaran

Partisipasi publik dan transparansi sebagai karakteristik penting dalam proses pengambilan kebijakan anggaran. Forum Global ke-6 tahun 2005 tentang “*Reinventing Government*”, menegaskan partisipasi dan transparansi sebagai prasyarat penting dalam membangun kepercayaan masyarakat terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan sehingga pemerintah dimungkinkan untuk lebih efisien dan responsif terhadap masyarakat (PBB, 2007).

Partisipasi dalam penganggaran, salah satunya dimaksudkan untuk mendorong responsivitas pemerintah kepada kepentingan masyarakat melalui masukan-masukan (input) masyarakat, sekaligus memberi kesempatan bagi mereka untuk memengaruhi pengambilan kebijakan anggaran (Ebdon dan Franklin, 2006; Justice dan Dülger, 2009; Zhang dan Yang, 2009; Yang dan Callahan, 2007; Liao dan Zhang, 2012). Studi Marlowe dan Portilo (2006) menunjukkan para manajer sebagai proksi pemerintah lokal memandang input masyarakat cenderung bermanfaat untuk berfokus pada kepentingan masyarakat yang lebih luas ketimbang kepentingan sempit. Sejalan dengan itu, Justice dan Dülger (2009) berargumen bahwa partisipasi menjadi sarana penting untuk memastikan alokasi sumber daya responsif terhadap kepentingan masyarakat.

⁸ Hipotesis dalam penelitian ini tidak dimaksudkan untuk menguji dan membuktikan secara statistik, akan tetapi semata-mata sebagai “argumentasi” penelitian yang merupakan acuan ataupun penuntun di dalam kerangka kerja penelitian ini.

Sebagaimana studi Korolev (2012) menyimpulkan partisipasi politik – sebagai salah satu rezim politik, berpengaruh terhadap responsivitas pemerintah.

Seiring dengan gagasan partisipasi masyarakat, transparansi merupakan salah satu karakteristik yang tidak kalah pentingnya dalam proses pengambilan kebijakan anggaran. Transparansi anggaran dapat dipahami dengan mengacu pada atribusinya, seperti ketersediaan berbagai informasi yang relevan terhadap aktivitas keuangan (anggaran) dan kemudahan akses masyarakat terkait proses penyusunan anggaran yang dilakukan secara tepat waktu dan sistematis (OECD, 2007). McGee dan Gaventa (2010) berargumen bahwa inisiatif transparansi dapat berkontribusi pada peningkatan responsivitas negara/lembaga publik. Sebagaimana studi *Open Society Justice Initiative* (OSJI) di 14 negara (dikutip oleh McGee dan Gaventa, 2010:30), kebebasan informasi dapat meningkatkan responsivitas pemerintah dan pejabat terpilih kepada masyarakat.

Melalui transparansi anggaran, masyarakat dapat menilai orientasi kebijakan anggaran dan memberi ruang bagi mereka untuk berpartisipasi lebih aktif dalam proses penyusunan anggaran (Caamaño-Alegre, dkk, 2011; Gant dan Turner-Lee, 2011; Justice dan Dülger, 2009; Dwiyanto, 2003; PBB, 2007; Andrianto, 2007). Partisipasi akan sulit muncul sepanjang masyarakat tidak memperoleh kemudahan untuk mengakses berbagai informasi, kecuali didukung oleh transparansi yang memadai (Justice dan Dülger, 2009). Berdasarkan asumsi tersebut, diturunkan hipotesis penelitian sebagai berikut:

Hipotesis pertama : Partisipasi publik berpengaruh terhadap responsivitas anggaran.

Hipotesis kedua : Transparansi anggaran berpengaruh terhadap responsivitas anggaran.

2.9.2 Komitmen Pemerintah Daerah dan Responsivitas Anggaran

Peran komitmen jamak diakui sebagai salah satu faktor penting untuk memastikan berbagai individu bertindak sesuai dengan kepentingan organisasi/institusi, baik di dalam perspektif perilaku organisasi maupun perspektif pilihan rasional (Robertson dan Tang, 1995; Tang, dkk, 1996). Untuk

itu, komitmen pemerintah daerah sebagai salah satu aktor utama perumus kebijakan anggaran memiliki peran penting dalam mengartikulasikan kepentingan dan kebutuhan masyarakat melalui proses pengambilan kebijakan anggaran mengingat peran pemerintah daerah yang cukup besar seperti halnya telah luas ditekankan dalam perspektif prinsipal-agen.

Dalam studi tentang anggaran lokal, beberapa studi empiris menegaskan signifikansi peran manajer kota sebagai proksi pemerintah lokal (Marlowe & Portillo, 2006; Zhang dan Yang, 2009; Liao dan Zhang, 2012). Bryer dan Cooper (2007) berargumen bahwa responsivitas memerlukan komitmen pemerintah secara kontinyu. Karena itu, komitmen pemerintah daerah memiliki peran penting dalam mendorong responsivitas anggaran. Sebagaimana Hardojo, dkk (2008) mengemukakan bahwa responsivitas anggaran daerah memberi isyarat bahwa alokasi dan distribusi anggaran publik, salah satunya mengandung komitmen pemerintah. Dengan demikian, upaya menghasilkan responsivitas anggaran tidak lepas dari peran pemerintah daerah dalam membangun komitmennya secara kredibel, yang ditandai dengan atribusi tindakan (kebijakannya). Artinya, makin tindakan pemerintah daerah yang ditandai dengan atribut-atribut, seperti ketegasan, publisitas dan kemauannya, semakin berkomitmen pemerintah daerah (Salancik, 1977 dalam Stevens dan Cooper, 2009, dan Robertson dan Tang, 1995). Berdasarkan asumsi tersebut, hipotesis penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

Hipotesis ketiga : Komitmen pemerintah daerah berpengaruh terhadap responsivitas anggaran.

2.9.3 Partisipasi Publik, Transparansi Anggaran, Komitmen Pemerintah Daerah dan Responsivitas Anggaran

Dalam pengambilan kebijakan publik, pemerintah berperan cukup besar dalam penyediaan pelayanan sosial dasar, seperti halnya layanan pendidikan (Blunt, 1995). Dalam konteks anggaran, peran sentral tersebut merefleksikan pentingnya partisipasi publik dan transparansi dalam proses pengambilan kebijakan anggaran. Maksudnya, responsivitas anggaran mengkuratkan pesan

perubahan penyusunan anggaran dengan spirit promosi dan praktik partisipasi publik dan transparansi anggaran yang memadai (Hardoyo, dkk, 2008; PBB, 2007). Hal ini tidak lain memerlukan dukungan komitmen pemerintah daerah di dalamnya (Hardoyo, dkk, 2008; Bryer dan Cooper, 2007; Dwiyanto, 2003). Sebagaimana King, Feltey dan Susel (1998) berargumen bahwa elemen kunci partisipasi, diantaranya meliputi komitmen dan dialog terbuka antara pemerintah dengan masyarakat. Pada saat yang sama, transparansi anggaran memerlukan dorongan pemerintah dan pejabat terpilih dalam hal penyediaan informasi secara lengkap dan akurat (García dan López, 2003 dalam Benito dan Bastida, 2009:404). Dengan asumsi-asumsi tersebut, hipotesis penelitian ini diturunkan sebagai berikut:

Hipotesis keempat : Partisipasi publik, transparansi anggaran dan komitmen pemerintah daerah secara bersama-sama berpengaruh terhadap responsivitas anggaran.

BAB III

METODE PENELITIAN

Metode sebagai alat dalam penelitian agar data diperoleh secara akurat dan valid, serta sebagai bahan kesimpulan penelitian yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan khaidah ilmiah. Pada bagian ini, dipaparkan mengenai metode penelitian meliputi desain penelitian, pemilihan lokasi penelitian, unit analisis, populasi dan sampel penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data dan analisisnya, serta definisi operasional variabel penelitian.

3.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan logika deduktif dalam positivisme, dimulai dengan menggunakan teori-teori dan konsep-konsep yang secara umum telah diterima guna merumuskan hipotesis, indikator-indikator, dan kemudian mengeceknya dengan kenyataan-kenyataan empirik di lapangan. Mengacu pada tujuan penelitian ini, maka jenis penelitian ini tergolong sebagai penelitian eksplanasi. Penelitian eksplanatif dapat dimaknai sebagai penelitian yang menghasilkan jawaban tentang pola hubungan diantara objek atau variabel (Prasetyo dan Jannah, 2010). Namun demikian, guna memperoleh hasil penelitian secara memadai, penelitian ini dieksplorasi dengan metode penelitian kualitatif yang mencakup teknik pengumpulan, analisis dan penyajian data kualitatif. Dengan demikian, penelitian ini menggunakan metode campuran, yaitu metode penelitian kuantitatif dan kualitatif dengan strategi triangulasi konkuren (Creswell, 2010).

3.2 Pemilihan Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan memilih Kabupaten (Kab) Sleman sebagai lokus penelitian. Pemilihan lokasi penelitian ini dengan pertimbangan bahwa Kab. Sleman sering menjadi rujukan oleh pemerintah daerah lainnya, berkaitan dengan pengelolaan anggaran daerah. Namun demikian, pengelolaan anggaran di Kab.

Sleman tampaknya tidak lepas dari sejumlah persoalan. Dalam proses penyusunan kebijakan anggaran, misalnya, penetapan program dan pengalokasian anggaran yang berkaitan langsung dengan kebutuhan masyarakat dibingkai dengan kontestasi kepentingan aktor perumus kebijakan anggaran (eksekutif dan legislatif) ditengah keterbatasan anggaran, sehingga pemanfaatan anggaran tidak dapat dilakukan dengan optimal. Fakta ini dijustifikasi oleh penelitian sebelumnya (Hanida, 2010; lihat juga Rohman, 2011), sehingga Kab. Sleman dipilih sebagai lokasi dalam penelitian tesis ini.

3.3 Unit Analisis

Penelitian ini difokuskan pada responsivitas anggaran dalam konteks proses penyusunan kebijakan anggaran daerah (APBD) Kabupaten Sleman tahun 2013, terutama pada sektor pendidikan. Dipilihnya di bidang pendidikan, karena layanan pendidikan sebagai salah satu kebutuhan strategis yang diperlukan oleh masyarakat banyak. Adapun kebijakan APBD yang responsif dimaknai sebagai bentuk manifestasi responsivitas pemerintah daerah terhadap kepentingan dan kebutuhan masyarakat melalui penyusunan APBD. Untuk itu, dalam rangka mencermati dinamika responsivitas anggaran digunakan analisis alokasi anggaran, khususnya sektor pendidikan selama empat tahun anggaran (2010-2013), sedangkan untuk mengetahui proses penyusunan APBD tersebut, difokuskan pada penyusunan kebijakan APBD pada alokasi anggaran belanja langsung sektor pendidikan tahun 2013. Dengan fokus penelitian tersebut, maka unit analisis penelitian ini mencakup individu para perumus kebijakan anggaran (pemerintah daerah dan DPRD). Dengan demikian, level analisis dalam penelitian ini adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan DPRD sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mempunyai tugas dan fungsi penyusunan APBD pada umumnya, dan khususnya di bidang pendidikan.

3.4 Populasi dan Sampel

Populasi penelitian ini adalah pemerintah daerah dan DPRD Kab. Sleman periode 2010-2014 sebagai pelaku utama dalam proses penyusunan kebijakan

APBD, serta meliputi masyarakat sebagai kelompok sasaran sekaligus pelaku di dalamnya. Adapun penentuan sampel penelitian ditentukan menurut teknik *purposive sampling*, yakni teknik pengambilan sampel dengan menggunakan pertimbangan tertentu. Untuk menentukan sampel, maupun responden dan informan penelitian, ada beberapa langkah yang ditempuh.

Langkah pertama, memilih 4 (empat) SKPD sebagai proksi pemerintah daerah, dan DPRD sebagai sampel penelitian, yang tugas dan fungsinya berkaitan dengan proses penyusunan anggaran belanja daerah umumnya, dan khususnya anggaran bidang pendidikan. Empat SKPD tersebut adalah Dikpora, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPKAD) dan Bagian Administrasi Pembangunan Sekretariat Daerah Kab. Sleman. Sementara, sampel DPRD dipilih dari setiap komisi, yaitu Komisi A, Komisi B, Komisi C dan Komisi D.

Langkah kedua, menentukan sampel penelitian dari unsur masyarakat. Masyarakat dalam hal ini, diwakili oleh warga maupun pemangku kepentingan lainnya di daerah. Pemangku kepentingan tersebut dapat berupa Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), organisasi masyarakat (Ormas), organisasi profesi, media massa, dan organisasi lainnya. Penentuan masyarakat sebagai sampel mempertimbangkan kriteria-kriteria tertentu, baik wilayah tempat tinggal maupun masyarakat yang memiliki perhatian terhadap anggaran, serta memiliki pengalaman dalam penyusunan, pemantauan dan advokasi APBD di Kab. Sleman.

Langkah ketiga, responden dari sampel penelitian ditentukan sebanyak 120 orang, yaitu (1) dari unsur 4 SKPD dan DPRD berjumlah 60 orang, dan (2) dari unsur masyarakat berjumlah 60 orang. Responden dari 4 SKPD ditentukan sebanyak 40 orang, yaitu (1) Dinas Pendidikan: 15 pegawai, (2) Bappeda: 15 pegawai, dan (3) Bagian Administrasi Pembangunan dan DPKAD masing-masing 5 pegawai. Responden ini meliputi kepala bagian/bidang, kepala sub bagian, dan pegawai yang mempunyai tugas dan fungsi berkaitan langsung dengan perencanaan anggaran belanja sektor pendidikan. Sementara, responden dari DPRD ditentukan sebanyak 20 anggota DPRD dari setiap Komisi di DPRD sebanyak 4 Komisi.

Adapun responden dari unsur masyarakat dengan jumlah 60 orang, sebagai berikut:

1. Responden warga sebanyak 50 orang. Responden yang dipilih, yakni (i) warga yang bertempat tinggal atau berdomisili di sekitar kawasan pusat pemerintahan Kab. Sleman, yaitu warga yang berdomisili di wilayah Kecamatan Sleman (sebagai ibu kota Kab. Sleman). Warga ini akan lebih mudah untuk ditemui dibandingkan dengan warga lainnya yang tinggal di luar Kec. Sleman, (ii) warga dipilih dari 2 (dua) desa di Kec. Sleman, yakni desa yang letaknya strategis dan berdekatan dengan kawasan pusat pemerintahan, dan (iii) warga yang pernah terlibat dalam mekanisme penyusunan anggaran daerah, seperti dalam forum Musrenbang pada level desa dan kecamatan/kabupaten maupun dalam forum lainnya, serta mereka yang memiliki perhatian tentang kebijakan anggaran daerah.
2. Kelompok masyarakat (LSM/Ormas/Organisasi Profesi dan organisasi lainnya) ditentukan sebanyak 10 orang, dengan kriteria pernah terlibat maupun memiliki perhatian terhadap penyusunan, pemantauan dan advokasi anggaran daerah.

Langkah keempat, adalah memilih informan penelitian, yaitu (1) responden yang telah mengisi kuesioner menyatakan bersedia untuk selanjutnya menjadi informan penelitian, (2) informan dari unsur pemerintah daerah meliputi pejabat birokrasi/bupati beserta Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), sedangkan pegawai di masing-masing SKPD diutamakan mereka yang memiliki jabatan struktural. Demikian pula informan dari DPRD, diutamakan ketua komisi. Selain itu, informan penelitian meliputi pimpinan DPRD dan anggota Badan Anggaran (Banggar) DPRD dalam rangka memperoleh informasi yang lebih memadai, dan (iii) informan dari masyarakat dipilih dengan cermat agar dapat menjawab pertanyaan secara tepat sesuai dengan tujuan penelitian.

3.5 Jenis, Sumber, dan Teknik Pengumpulan Data

Jenis data yang dibutuhkan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Sumber data primer akan diperoleh langsung dari objek yang

akan diteliti melalui tiga cara, yakni kuesioner, wawancara, dan observasi terbatas. Adapun teknik pengumpulan data primer, sebagai berikut. Pertama, pengumpulan data melalui kuesioner dilakukan dengan cara memberikan kuesioner berisikan seperangkat pertanyaan/ Pernyataan tertulis kepada responden penelitian. Kuesioner penelitian di desain dengan pertanyaan/ pernyataan bersifat terstruktur dengan alternatif jawaban yang tersedia, dan kemudian diberikan kepada responden secara langsung untuk selanjutnya di isi oleh responden.

Kedua, wawancara secara langsung dilakukan kepada informan terpilih, pada saat tahap pengumpulan data kuantitatif sedang dilakukan. Wawancara kepada informan tidak hanya dilakukan kepada responden yang mengisi kuesioner, namun juga mencakup informan yang lebih memahami konteks pertanyaan. Hal ini dilakukan guna memperoleh informasi lebih luas dalam rangka validasi data maupun untuk memperoleh penjelasan terkait dengan tujuan penelitian. Wawancara kepada seluruh informan terpilih didesain dengan menggunakan wawancara tidak terstruktur atau bersifat terbuka, yakni sebagai pedoman wawancara berupa garis-garis besar permasalahan berdasarkan topik penelitian, kemudian mengarah pada pertanyaan teknis sesuai dengan kondisi lapangan ketika sesi tanya jawab berlangsung. Ketiga, observasi dilakukan bersifat terbatas dimaksudkan untuk mengamati terkait dengan proses kegiatan penyusunan anggaran. Fenomena yang diamati adalah kegiatan menyangkut prosedur dan mekanisme penyusunan anggaran pada SKPD sampel penelitian.

Selain jenis dan sumber data primer tersebut, data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari studi dokumentasi berupa studi literatur, artikel, hasil penelitian, dan dokumen terkait. Adapun data sekunder yang akan ditelusuri menyangkut kebijakan anggaran Kab. Sleman, yakni (1) data sekunder dari Bappeda tentang dokumen anggaran daerah meliputi APBD perubahan (APBDP) tahun 2010-2012, rencana APBD (RAPBD) dan APBDP tahun 2013, RPJMD tahun 2011-2015, Nota Kesepakatan tentang Kebijakan Umum Anggaran tahun 2013 dan dokumen lainnya yang terkait; (2) data sekunder dari Dinas Pendidikan, diantaranya adalah RKA 2013, data angka partisipasi kasar dan murni, jumlah SD dan SMP/ sederajat, dan data lainnya yang relevan.

3.6 Definisi Operasional

Definisi operasional variabel dalam penelitian ini menjelaskan mengenai batasan-batasan atau aspek terhadap variabel penelitian, sebagai berikut.

1. Anggaran daerah (APBD) adalah kebijakan yang merefleksikan rencana keuangan pemerintah daerah, berupa rencana anggaran pendapatan dan belanja daerah dalam satu tahun anggaran untuk membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan, yang penetapannya dilakukan melalui prosedur dan mekanisme sesuai peraturan perundang-undangan terkait. Untuk itu, APBD yang responsif adalah sebagai bentuk manifestasi responsivitas pemerintah daerah terhadap kepentingan dan kebutuhan masyarakat melalui penyusunan kebijakan anggaran daerah, yang meliputi penyusunan program/kegiatan dan alokasi anggaran sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.
2. Responsivitas anggaran daerah adalah daya tanggap atau keberpihakan pemerintah daerah terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat melalui penyusunan kebijakan APBD terutama kebijakan alokasi anggaran sektor pendidikan. Hal ini diukur dari seberapa jauh perhatian pemerintah daerah (Pemda/Dinas) dalam merespons usulan/masukan masyarakat dan upayanya menerjemahkan program/kegiatan yang selaras dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, serta seberapa jauh alokasi penggunaan dana dalam APBD terhadap program/kegiatan berkaitan dengan peningkatan pemerataan akses dan mutu layanan pendidikan.
3. Partisipasi publik adalah keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan pada tahapan penyusunan anggaran daerah. Hal ini diukur dari seberapa jauh sarana partisipasi yang disediakan oleh Pemda/Dinas dalam rangka menampung masukan/aspirasi masyarakat dan pemanfaatan sarana oleh masyarakat, serta pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan anggaran.
4. Transparansi anggaran adalah upaya keterbukaan dan ketersediaan berbagai informasi oleh pemerintah daerah menyangkut proses penyusunan anggaran daerah. Hal ini diukur dari seberapa jauh tahapan

penyusunan anggaran dilakukan secara terbuka, tersedianya dokumen dan informasi anggaran yang mudah diakses oleh masyarakat, serta kualitas informasi anggaran yang mudah dipahami oleh masyarakat.

5. Komitmen pemerintah daerah adalah kesanggupan pemerintah daerah untuk melaksanakan apa yang dinyatakan. Komitmen ini dinilai dari karakteristik perilaku pemerintah Kab. Sleman berupa atribusi tindakan (kebijakan), yakni ketegasan (*explicitness*), publisitas (*publicity*), dan kemauan/kehendaknya (*volition*). Ketiga aspek ini digunakan untuk menilai hal-hal yang terkait dengan pencapaian visi dan misi, masalah dan prioritas pembangunan daerah khususnya di bidang pendidikan yang diterjemahkan ke dalam kebijakan anggaran. Dalam artian, semakin tindakan (kebijakan anggaran) ditandai dengan atribut-atribut tersebut, semakin sanggup pemerintah membangun komitmennya secara kredibel.

3.7 Instrumen Penelitian dan Cara Pengukuran

3.7.1 Instrumen Penelitian

Untuk menyusun dan mengembangkan instrumen penelitian, indikator-indikator dari masing-masing variabel penelitian dijabarkan menjadi item-item instrumen, seperti ditampilkan dalam Tabel 3.1 sebagai berikut.

Tabel 3.1 Matrik Instrumen Penelitian

No.	Variabel	Indikator	Nomor Item Instrumen
1	Partisipasi publik ¹	1. Sarana menjangkau aspirasi masyarakat 2. Pelibatan masyarakat	1, 2, 3 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10
2	Transparansi anggaran ²	1. Keterbukaan informasi penyusunan anggaran 2. Ketersediaan dokumen anggaran dan akses masyarakat 3. Kualitas informasi anggaran	1, 2, 3, 4, 5, 6 7, 8 9, 10
3	Komitmen pemerintah daerah ³	1. Ketegasan/eksplisit kebijakan anggaran 2. Publisitas 3. Kemauan/kehendak	1, 2 3 4, 5, 6

No.	Variabel	Indikator	Nomor Item Instrumen
4	Responsivitas anggaran ⁴	1. Usulan/masukan masyarakat dan respons Pemda/Dinas Pendidikan 2. Program/kegiatan 3. Kebijakan alokasi anggaran	1, 2 3, 4 5, 6

Ket:

Indikator diadopsi dan disesuaikan dengan mengacu pada literatur:

¹ Liao dan Zhang (2012), Justice dan Dugler (2009), Farhan dan Robin (2010), Hardojo, dkk (2008)

² Caamaño-Alegre (2011), Farhan dan Robin (2010), Hardojo, dkk (2008), Dwiyanto (2003), Adrianto (2007)

³ Salancik (1977) dalam Stevens dan Cooper (2009) dan Robertson dan Tang (1995)

⁴ Hardojo, dkk (2008), Fernandez (Waidl, dkk, Eds., 2009), Dwiyanto (2003), Nasucha (2004)

Berdasarkan Tabel 3.1 tersebut, matrik instrumen digunakan untuk menyusun kuesioner penelitian sebagai alat pengumpulan data kuantitatif dalam penelitian ini.

3.7.2 Metode Pengukuran

Data kuantitatif yang diperoleh melalui kuesioner menggunakan skala Likert, yakni untuk mengukur sikap responden terhadap pertanyaan dengan 5 (lima) alternatif jawaban bagi responden untuk setiap variabelnya. Pengukuran masing-masing variabel dilakukan dengan memberi skor pada setiap jawaban dengan rentang nilai satu sampai dengan lima. Sementara, data yang dianalisis secara kualitatif menggunakan kategorisasi data berdasarkan jenis dan sifatnya.

3.8 Teknik Analisis Data

Sesuai dengan tujuan penelitian ini, data yang dihasilkan relatif bervariasi, sehingga kegiatan dalam analisis data memerlukan beberapa langkah, yakni, *pertama*, data yang berhasil dikumpulkan dari responden melalui kuesioner dikelompokkan berdasarkan variabel dan jenis responden, mentabulasi dan menyajikan data dari tiap variabel. Untuk itu, teknik statistik deskriptif digunakan

untuk mendeskripsikan data dari sampel penelitian maupun mengidentifikasi variabel-variabel dalam penelitian ini. Proses analisis ini dilakukan ketika pengumpulan data selesai dilakukan, dan pengolahan datanya menggunakan program IBM SPSS versi 19. *Kedua*, data kuantitatif berupa data anggaran dianalisis dengan menggunakan rumus penghitungan persentase, yakni (1) menghitung prosentase sebaran anggaran, dan (2) mengidentifikasi kecenderungan alokasi anggaran dengan menghitung prosentasi total anggaran yang dibelanjakan untuk pos tertentu pada tahun anggaran tertentu (Hardjo, dkk, 2008). Kedua teknik ini berfungsi untuk memperoleh gambaran yang lebih memadai terhadap responsivitas anggaran daerah. *Ketiga*, data kualitatif yang diperoleh melalui wawancara dengan informan yang terpilih dianalisis dengan metode deskriptif kualitatif.

BAB IV

DESKRIPSI UMUM PERUMUSAN KEBIJAKAN ANGGARAN DI KABUPATEN SLEMAN

4.1 Kebijakan Dasar Pembangunan Daerah

Pada dasarnya, kebijakan pembangunan sebagai upaya dalam rangka mencapai tujuan bernegara seperti yang telah diamanatkan oleh konstitusi pada alinea ke empat pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Kebijakan pembangunan tidak lain menyangkut pemenuhan kebutuhan dasar dan kesejahteraan rakyat. Dalam pelaksanaannya, tujuan pembangunan nasional dilakukan secara bertahap, yaitu pembangunan jangka panjang, menengah, dan pembangunan jangka pendek atau tahunan. Pola Rencana Pembangunan Jangka Panjang dan Menengah Nasional (RPJPN dan RPJMN) serta rencana pembangunan tahunan, merefleksikan upaya pemerintah dalam memaksimalkan potensi sumber daya yang dimiliki untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang lebih baik di masa depan.

Dalam konteks otonomi daerah, Undang-Undang 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) mengamanatkan kepada daerah untuk menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang penyusunannya mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan diselaraskan dengan merujuk pada dokumen-dokumen RPJPN dan RPJMN. Di Kabupaten (Kab) Sleman, RPJMD sebagai acuan dasar dalam menentukan arah kebijakan dan strategi pembangunan daerah. Secara teknis, RPJMD Kabupaten Sleman tahun 2011-2015, menjadi acuan dan pedoman dalam penyusunan Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD) bersifat lima tahunan. Pelaksanaan RPJMD setiap tahunnya dijabarkan ke dalam dan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) tahunan yang merupakan dokumen perencanaan tahunan daerah yang memuat prioritas program dan kegiatan dari Rencana Kerja SKPD (Renja-SKPD).

Sebagai produk perencanaan, rencana strategik atau RPJMD Kab. Sleman periode tahun 2011-2015 sebagai dokumen daerah yang merupakan proses

penjabaran atas visi, misi, tujuan dan sasaran pembangunan. Artinya, komitmen pembangunan pemerintah Kabupaten (Pemkab) Sleman selama 5 (lima) tahun kedepan diarahkan untuk mewujudkan visi Kab. Sleman tahun 2011-2015, yaitu *“Terwujudnya masyarakat Sleman yang lebih sejahtera lahir batin, berdaya saing, dan berkeadilan gender pada tahun 2015”*. Visi ini merupakan visi kepala daerah (bupati) yang kemudian menjadi visi Kab. Sleman sebagai pedoman pembangunan daerah. Dalam mewujudkan visi tersebut, misi yang ditetapkan oleh Pemkab. Sleman sebanyak 5 (lima) misi, yaitu sebagai berikut.

1. Meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik melalui peningkatan kualitas birokrasi dalam memberikan pelayanan prima bagi masyarakat;
2. Meningkatkan kualitas pelayanan pendidikan dan kesehatan yang terjangkau bagi semua lapisan masyarakat;
3. Meningkatkan kemandirian ekonomi, pemberdayaan ekonomi rakyat dan penanggulangan kemiskinan;
4. Memantapkan pengelolaan prasarana dan sarana, sumber daya alam dan lingkungan hidup; dan
5. Meningkatkan pemberdayaan dan peran perempuan di segala bidang.

Dari kelima misi tersebut, dua misi pertama Pemkab. Sleman merupakan prioritas dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan dengan mengacu pada tata kelola yang baik, dan meningkatkan kualitas layanan dasar yang terjangkau bagi semua lapisan masyarakat terutama di bidang pendidikan dan kesehatan. Visi dan misi yang dituangkan ke dalam RPJMD Kab. Sleman tahun 2011-2015, tidak lain adalah sebagai visi dan misi politik kepala daerah (bupati). Visi dan misi tersebut sebagai acuan penyusunan berbagai kebijakan dan program-program pembangunan beserta alokasinya yang dijabarkan dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) tahunan.

Proses penyusunan APBD tahunan dimulai dari penyusunan rencana kerja pembangunan daerah (RKPD) yang menjabarkan prioritas dan sasaran pembangunan tahunan beserta rencana program-program prioritas daerah. RKPD tersebut selanjutnya menjadi pedoman dalam penyusunan arah kebijakan umum anggaran (KUA), prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS), penyusunan

rencana kerja anggaran satuan kerja perangkat daerah (RKA-SKPD) tahunan, dan kemudian RKA dari masing-masing SKPD tersebut dikompilasi menjadi RAPBD dan menjadi APBD dalam bentuk peraturan daerah (Perda).

Pada tahun 2013, sebagai penjabaran tahun ketiga dari tujuan dan sasaran daerah seperti digariskan dalam RPJMD Kab. Sleman tahun 2011-2015, tema pembangunan daerah diarahkan pada penanggulangan kemiskinan melalui penguatan ekonomi masyarakat yang didukung oleh kualitas layanan publik. Angka kemiskinan pada tahun 2012 di Kab. Sleman adalah 18 persen, dan indeks Gini pada tahun 2012 (0,44) meningkat dari tahun 2011 (0,42). Angka kemiskinan yang cukup tinggi dan indeks Gini yang menunjukkan angka diatas batas ketimpangan sedang (0,4) tersebut diyakini akan menyebabkan implikasi pada minimnya kemampuan masyarakat dalam mengakses pelayanan dasar. Untuk itu, fokus pembangunan Kab. Sleman tahun 2013 diarahkan pada upaya memerangi akses dan kesenjangan melalui peningkatan kualitas pendidikan, kesehatan dan pendapatan masyarakat.

Walaupun visi Kab. Sleman sulit terukur, intervensi kepala daerah terhadap perwujudan visi dan misinya dalam proses penyusunan kebijakan APBD tahunan memiliki peran yang sangat penting. Secara normatif, intervensi tersebut berupa arah dan kebijakan dari kepala daerah terhadap masing-masing SKPD untuk menyusun mulai dari visi dan misi SKPD hingga ke RKA masing-masing SKPD. Dengan pola perencanaan pembangunan seperti digariskan dalam UU 25/20014, maka kegiatan penyusunan kebijakan anggaran daerah yang memadukan proses politik, proses teknokratik dan partisipatif adalah merupakan aktivitas terpenting sebab perencanaan anggaran daerah sangat menentukan kualitas APBD dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan daerah seperti yang telah digariskan.

4.2 Kondisi Umum Pendidikan

Pendidikan sebagai salah satu pilar terpenting dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM). Secara teoritis, akselerasi pembangunan dan distribusi pendapatan masyarakat akan lebih merata jika kinerja pembangunan

sektor pendidikan telah memadai, dan oleh karenanya, pendidikan sebagai sektor strategis dalam pencapaian tujuan pembangunan daerah. Di Kab. Sleman, pendidikan sebagai salah satu prioritas utama dalam pelaksanaan pembangunan daerah, sebagaimana misi kedua Kab. Sleman yaitu meningkatkan kualitas pelayanan pendidikan yang terjangkau bagi semua lapisan masyarakat.

Isu strategis pembangunan daerah di Kab. Sleman pada sektor pendidikan adalah belum optimalnya aksesibilitas, sarana dan prasarana serta peranserta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan yang masih belum memadai. Tantangan dan permasalahan pembangunan di bidang pendidikan diantaranya adalah adanya penduduk yang buta huruf, kompetensi pendidik dengan standar kualifikasi yang belum memadai, dan masih belum meratanya kuantitas dan kualitas sarana dan prasarana pendidikan. Dalam mengelola tantangan tersebut, kebijakan urusan pendidikan yang ditempuh oleh Pemkab. Sleman pada tahun 2013, terdiri dari 6 (enam) kebijakan umum, yaitu (1) mempertahankan wajib belajar pendidikan dasar 9 (sembilan) tahun dan rintisan wajib belajar 12 tahun, (2) meningkatkan akses layanan pendidikan di semua jenjang pendidikan baik jalur formal dan non formal, (3) meningkatkan mutu lulusan dan relevansi pendidikan dengan dunia kerja, (4) meningkatkan kualitas SDM, sarana dan prasarana, proses belajar mengajar dan manajemen sekolah, (5) meningkatkan peran dan sinergitas penyelenggaraan pendidikan dengan masyarakat dan lembaga Perguruan Tinggi, dan (6) mengembangkan sekolah sebagai pusat nilai-nilai moral dan budaya.

Pelaksanaan kebijakan umum tersebut menjadi tantangan untuk dijabarkan ke dalam program-program prioritas pembangunan untuk mewujudkan pemerataan akses dan kualitas pelayanan. Hal ini merupakan tantangan daerah terutama bagi kelompok masyarakat yang tergolong miskin dan rentan miskin untuk mengakses pelayanan dasar seperti pendidikan, maupun fasilitas publik lainnya. Sebagai refleksi, jumlah penduduk (kepala keluarga/KK) miskin masih cukup tinggi, seperti disajikan dalam Tabel 4.1 berikut.

**Tabel 4.1 Jumlah Penduduk Miskin Kabupaten Sleman
Tahun 2007-2011**

Jumlah	Tahun				
	2007	2008	2009	2010	2011
Penduduk miskin (KK)	58.701	58.857	65.157	57.979	50.603

Sumber: RKPDP 2013

Tabel 4.1 tersebut menunjukkan adanya upaya Pemkab. Sleman dalam memerangi kemiskinan yang ditandai dengan menurunnya jumlah KK miskin setiap tahunnya. Namun demikian, peningkatan angka kemiskinan justru terjadi pada tahun 2012 sebesar 18 persen atau sekitar 200.000 lebih dari jumlah penduduk (1.125.369) pada tahun 2011. Sementara, kesenjangan pemerataan yang dilihat dari angka indeks Gini pada tahun 2012 (0,44) meningkat dari tahun 2011 (0,42). Dengan demikian, upaya untuk memerangi kemiskinan salah satunya dilakukan melalui peningkatan layanan pendidikan. Sebagai gambaran, kinerja daerah dengan fokus kesejahteraan masyarakat yang dilihat dari indikator pendidikan, seperti angka melek huruf (AMH), rata-rata lama sekolah, dan angka partisipasi kasar dan murni (APK dan APM), disajikan dalam Tabel 4.2 sebagai berikut.

**Tabel 4.2
Prosentase Angka Melek Huruf, Lama Sekolah, dan Angka Partisipasi
Kabupaten Sleman tahun 2010-2013**

No	Uraian	2010	2011	2012	2013
1	Angka melek huruf (AMH)	92,61	93,64	94,53	98,03
2	Rata-rata lama sekolah (tahun)	10,30	10,51	10,52	10,63*
3	APK SD/MI	116,42	116,45	116,51	114,77
4	APK SMP/MTs	115,48	113,68	113,70	108,93
5	APK SMA/MA/SMK	77,17	77,66	77,69	79
6	APM SD/MI	100,73	101,51	100,87	99,96
7	APM SMP/MTS	81,71	79,65	81,84	81,24
8	APM SMA/MA/SMK	54,03	54,04	55,11	55,16

Sumber: RKPDP 2013; Rancangan RKPDP 2015

Berdasarkan Tabel 4.2 tersebut terlihat bahwa angka melek huruf (AMH) pada tahun tahun 2010 sebesar 92,61 persen, dan tahun 2013 sebesar 98,03 persen. Hal ini diartikan bahwa terjadi penurunan AMH dari tahun 2010 dengan penduduk usia 15 tahun ke atas yang buta huruf sebesar 7,39 persen menjadi 1,97

persen pada tahun 2013. Dengan kata lain, penurunan AMH tersebut merupakan kinerja pendidikan yang positif. Sebaliknya, angka partisipasi kasar (APK) jenjang SD dan SMP mengalami penurunan pada tahun 2012 dan 2013. Pada tahun 2012, APK SD/MI sebesar 116,51 persen dan SMP/MTS sebesar 113,70 persen, menurun pada tahun 2013 dengan APK SD/MI dan SMP/MTS masing-masing sebesar 114,77 persen dan 108,93 persen. Artinya, tingkat partisipasi penduduk secara umum di jenjang SD dan SMP adalah menurun. Demikian halnya, APM tahun 2012 untuk jenjang SD/MI sebesar 100,87 persen dan untuk SMP/MTS sebesar 81,84 persen, menurun pada tahun 2013 dengan APM SD/MI dan SMP/MTS masing-masing sebesar 99,96 persen dan 81,24 persen. Penurunan ini menunjukkan bahwa daya serap penduduk usia sekolah di jenjang pendidikan dasar sembilan (9) tahun, juga mengalami penurunan.

Untuk melihat kinerja pendidikan, berikut ini disajikan mengenai perkembangan dan hasil penyelenggaraan layanan pendidikan dengan beberapa indikator diantaranya, seperti dalam Tabel 4.3 berikut.

Tabel 4.3 Perkembangan dan Hasil Penyelenggaraan Pendidikan Kabupaten Sleman Tahun 2010-2013

No	Uraian	2010	2011	2012	2013
1	Kondisi Bangunan Sekolah				
	Jumlah ruang SD	3.661	3.646	3.664	3.721
	- Baik	2.609	2.686	2.711	3.007
	- Rusak ringan	761	679	659	585
	- Rusak berat	291	281	294	129
	Jumlah ruang SLTP	1.248	1.209	1.241	1.362
	- Baik	1.065	1.074	1.125	1.232
	- Rusak ringan	113	84	72	98
	- Rusak berat	70	51	44	32
	Jumlah ruang SMA	1.211	1.246	1.229	1.282
	- Baik	1.098	1.117	1.122	1.170
	- Rusak ringan	88	102	105	103
- Rusak berat	25	27	2	9	
2	Anak Putus Sekolah				
	SD	33	40	36	29
	SMP	27	32	30	14
	SMU/SMK	74	74	73	41
3	Rasio Siswa: Sekolah				
	TK	51	52	53,30	55
	SD	173	174	173,16	173

No	Uraian	2010	2011	2012	2013
	SMP	317	314	317,46	313
	SMU/SMK	302	311	311,64	307
4	Rasio Siswa:Guru				
	TK	12	12	12,40	13
	SD	14	14	14,52	15
	SMP	12	12	12,19	12
	SMU/SMK	9	9	9,45	9
5	Prosentase guru yang layak mengajar				
	TK	29,96	40,32	46,26	61,14
	SD	48,99	58,19	67,44	75,48
	SMP	79,18	82,12	84,52	85,89
	SMU/SMK	88,14	88,47	90,33	91,26

Sumber: RKPD 2012; Rancangan RKPD 2015

Bertolak pada uraian tersebut, pembangunan sektor pendidikan terutama menyangkut peningkatan kualitas layanan pendidikan merupakan tantangan pembangunan Kab. Sleman. Upaya ini secara-terus menerus dijabarkan setiap tahunnya untuk mewujudkan visi dan misi Kab. Sleman. Dalam konteks ini, penyusunan kebijakan anggaran daerah, memiliki peran strategis seberapa jauh program-program prioritas pembangunan pada sektor pendidikan beserta pembiayaannya dimanfaatkan secara efisien dan responsif untuk meningkatkan akses dan mutu pendidikan di Kab. Sleman. Akses pendidikan menyangkut ketersediaan dan keterjangkauan layanan, sedangkan mutu pendidikan mencakup mutu sarana dan prasarana, tenaga pendidik dan mutu peserta pendidik.

4.3 Kondisi Umum Keuangan Daerah

4.3.1 Struktur APBD

Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) merupakan dokumen rencana keuangan pemerintahan daerah yang mencerminkan pengambilan keputusan menyangkut kebijakan anggaran daerah, yang dibahas dan disetujui secara bersama-sama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Perda. Dengan kata lain, APBD sebagai dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran.

Dalam Permendagri No 13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah dirubah terakhir dengan Permendagri No 21/2011,

struktur APBD merupakan satu kesatuan rencana kegiatan dan keuangan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah. Pertama, pendapatan daerah merupakan keseluruhan penerimaan uang melalui kas daerah, yang menambah ekuitas dana, merupakan hak daerah dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah, yang dapat bersumber dari tiga jenis pendapatan, yaitu (1) Pendapatan Asli Daerah (PAD), terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, (2) Dana Perimbangan, terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus, serta (3) Lain-lain pendapatan daerah yang sah. Kedua, belanja daerah, diklasifikasikan menjadi dua jenis, sebagai berikut.

1. Belanja Tidak Langsung (BTL), yaitu belanja yang tidak terkait langsung dengan program dan kegiatan. BTL ini dapat dirinci menurut jenis, objek dan rincian objek belanja, yaitu (i) Belanja Pegawai, terdiri dari gaji dan tunjangan, tambahan penghasilan PNS, belanja penerimaan lainnya pimpinan dan anggota DPRD, serta biaya pemungutan pajak, (ii) Belanja Bunga, (iii) Belanja Subsidi, (iv) Belanja Bantuan Keuangan, (v) Belanja Bantuan Sosial, dan (vi) Belanja tidak terduga.
2. Belanja Langsung (BL), merupakan belanja yang terkait langsung dengan program dan kegiatan. BL ini juga dapat dirinci berdasarkan jenis, objek dan rincian objek belanja yang meliputi (i) Belanja Pegawai, dengan objek belanja meliputi honorarium, honorarium non-PNS, uang lembur, belanja beasiswa pendidikan PNS, belanja kursus, pelatihan, sosialisasi, dan bimbingan teknis PNS, (ii) Belanja Barang dan Jasa, dengan objek belanja antara lain: belanja bahan pakai habis, belanja bahan/material, belanja jasa kantor, belanja premi asuransi, belanja perawatan kendaraan bermotor, dan lainnya, (iii) Belanja Modal, dengan objek belanja antara lain: belanja modal pengadaan tanah, belanja modal pengadaan alat-alat berat, belanja modal pengadaan alat-alat angkutan darat bermotor, belanja modal angkutan darat tidak bermotor, dan lain-lain.

Ketiga, pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya. Dengan demikian, pembiayaan dapat berada pada sisi pendapatan atau dapat pula berada pada sisi belanja (Pasal 1, ayat 15 UU No. 33 tahun 2004).

Dengan penjelasan tersebut, penganggaran daerah sebagai kegiatan utama dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan, sekaligus merefleksikan pilihan kebijakan terhadap alokasi dan distribusi anggaran untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat. Untuk itu, berikut diuraikan kemampuan daerah dari sisi pendapatan dan belanja daerah.

4.3.2 Kemampuan Keuangan Daerah

Sumber-sumber keuangan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan pendapatan lain-lain yang sah. Sebagaimana halnya, banyak daerah otonom (Kab/Kota) di Indonesia masih bergantung dari dana perimbangan sejak desentralisasi fiskal tahun 2001 silam, pembiayaan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pembangunan Kab. Sleman juga masih belum bebas dari ketergantungan aliran dana yang dikucurkan oleh pemerintah pusat berupa dana perimbangan, dengan rata-rata sebesar 60,86 persen terhadap APBD tahun 2010-2013. Sementara, sumbangan PAD masih relatif kecil, dan hanya mampu memberi kontribusi dalam pembiayaan pembangunan dengan rata-rata sebesar 11,66 persen terhadap APBD tahun 2010-2013. Sedangkan, sumber pendapatan daerah berupa sisa lebih penggunaan anggaran yang lalu (SiLPA) dan lain-lain pendapatan yang sah, masing-masing dengan rata-rata sebesar 12,36 persen dan 22,62 persen.

Kondisi keuangan Kabupaten Sleman tahun 2010-2013, disajikan dalam Tabel 4.4 sebagai berikut

Tabel 4.4
Kemampuan Keuangan Daerah Kabupaten Sleman
Dalam Membiayai Kegiatan Pembangunan Tahun 2010-2013
(Angka dalam seribu juta)

No	Jenis	Tahun	APBD	Naik/ (Turun) (%)	Kemampuan (%)
1	Sisa Lebih Penggunaan Anggaran (SiLPA)	2010	164,1	-	100
		2011	111,4	-47,31	100
		2012	138,5	19,59	*
		2013	289,1	52,07	*
2	Pendapatan Asli Daerah (PAD)	2010	163,5	-	99,71
		2011	203,4	19,61	111,44
		2012	241,0	15,60	*
		2013	342,8	29,72	*
3	Dana Perimbangan	2010	737,8	-	100,32
		2011	737,1	-0,10	102,28
		2012	916,8	19,60	*
		2013	992,4	7,62	*
4	Lain-lain Pendapatan yang Sah	2010	195,6	-	98,37
		2011	332,1	41,11	99,63
		2012	317,3	-4,65	*
		2013	443,1	28,39	*
5	Total Pendapatan Daerah (TPD)	2010	1.096,9	-	99,88
		2011	1.272,6	13,81	103,05
		2012	1.475,1	13,73	*
		2013	1.768,4	16,59	*

Sumber: APBDP 2010-2013; Bappeda

Keterangan*: Data tidak tersedia

Berdasarkan Tabel 4.4 tersebut, diketahui bahwa pada tahun 2011, realisasi pendapatan lebih besar dari APBD atau sebesar 103,05 persen. Kondisi ini lebih tinggi apabila dibandingkan pada tahun 2010 sebesar 99,88 persen. Kecuali itu, pendapatan daerah Kab. Sleman masih didominasi oleh dana yang ditransfer oleh pemerintah pusat. Dalam rentang tahun 2012-2013, kontribusi dana perimbangan terhadap APBD cenderung naik dengan rata-rata sebesar 13,61 persen per tahun. Sedangkan, proporsi PAD terhadap total pendapatan daerah (TPD) tergolong rendah. Pada tahun 2013, misalnya, apabila PAD dibandingkan dengan total TPD adalah sebesar 19,39 persen, sedangkan perbandingan penerimaan dari dana perimbangan dengan TPD tahun 2013 adalah 56,12 persen.

Artinya, kapasitas fiskal masih bergantung pada dana perimbangan sehingga mengindikasikan bahwa kemandirian fiskal Kab. Sleman masih jauh dari yang diharapkan.

Di Kabupaten Sleman seperti halnya kabupaten/kota lainnya di Indonesia, pajak dan retribusi daerah merupakan sumber utama dalam penerimaan PAD. Hal ini didukung empat sektor pendukung utama perekonomian di Kab. Sleman, yaitu sektor perdagangan, hotel dan restoran, sektor jasa, pertanian dan industri pengolahan. Dengan melihat pada Tabel 4.4 tersebut, potensi penerimaan utama dari PAD tampak belum tergali secara optimal sehingga belum mampu dijadikan sumber utama pembiayaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Optimalisasi pajak dan retribusi daerah menjadi prioritas bagi daerah, akan tetapi menjadi persoalan apabila optimalisasi tersebut dilakukan dengan membebankan wajib pajak terutama bagi kelompok masyarakat yang tergolong miskin.

Jika melihat SiLPA selama tahun 2011-2013, SiLPA cenderung naik dengan rata-rata 35,83 persen. Kenaikan ini mencolok pada tahun 2012 sebesar 138,5 milyar (19,59%) menjadi 289,1 milyar (52,07%) pada tahun 2013. Bahkan, SiLPA tersebut kembali naik menjadi lebih dari 400 milyar pada tahun 2014. Hal ini tidak lepas dari berbagai persoalan yang dihadapi sehingga tidak memadainya penyerapan atau realisasi anggaran, seperti dinyatakan oleh bagian perencanaan Bappeda, Heri sebagai berikut.

“Itu macam-macam, eee SiLPA itu kan kadang, kebanyakan dari gaji, terus SiLPA-nya dari opo (apa) tunjangan profesi guru, itu loh. Terus itu mungkin dari perhitungan pendapatan yang berlebih, pendapatan melampaui target, terus dari kebanyakan juga dari DAK yang karena aturan” (Wawancara tanggal 21 Mei 2014).

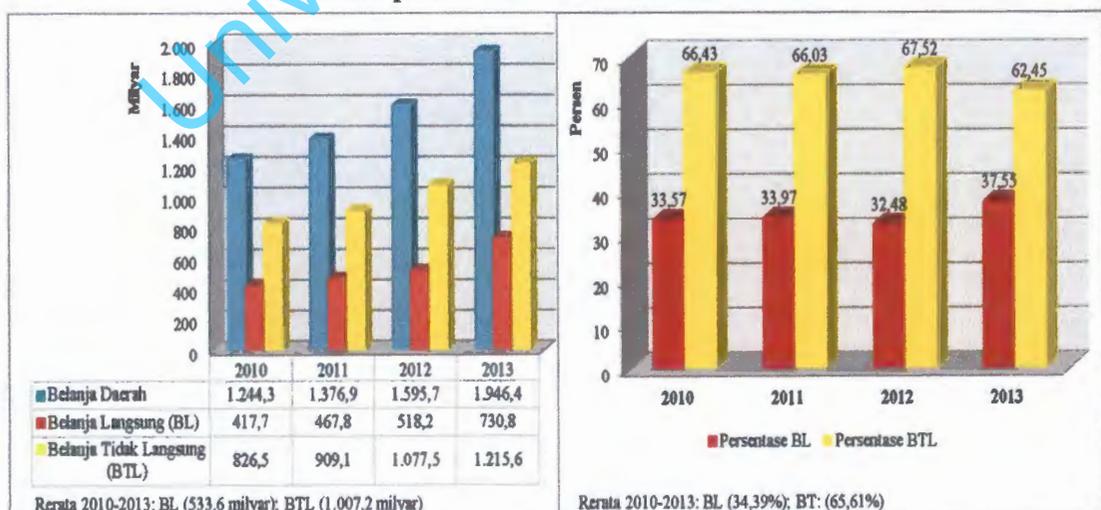
Kondisi SiLPA tersebut mencerminkan kinerja anggaran daerah dalam pelaksanaan berbagai kebijakan dan program-program pembangunan masih jauh dari yang diharapkan. Dengan angka nominal SiLPA yang tergolong tinggi pada tahun 2013-2014, potensial menjadi arena kepentingan politik perumus kebijakan anggaran (pemerintah daerah dan DPRD).

4.3.3 Anggaran Belanja Daerah

Anggaran sebagai instrumen kebijakan bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat sebagai bentuk manifestasi tanggungjawab pemerintah yang diwujudkan dalam bentuk penyediaan pelayanan dasar bagi masyarakat. Di Kab. Sleman, proses penyusunan kebijakan anggaran daerah (APBD) telah memberi sinyal, pentingnya prinsip-prinsip transparansi, akuntabel, dan berorientasi pada kinerja dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan daerah. Kebijakan belanja daerah disusun berdasarkan prestasi kerja yang berorientasi pada pencapaian hasil sehingga dapat meningkatkan akuntabilitas perencanaan anggaran.

Dari tinjauan belanja daerah, kebijakan belanja Kab. Sleman dalam kurun empat tahun terakhir (2010-2013) cenderung didominasi oleh belanja tidak langsung (BTL), atau belanja yang tidak dapat dinikmati masyarakat secara langsung melalui berbagai program dan kegiatan pembangunan dalam struktur belanja daerah. Rata-rata anggaran BTL tahun 2010-2013 mencapai 1 triliun (65,61%) atau hampir dua pertiga dari total belanja APBD. Sementara, rata-rata belanja langsung (BL) hanya sebesar 533,6 milyar (34,39%). Adapun tren belanja Kab. Sleman tahun 2010-2013 disajikan dalam Gambar 4.1 sebagai berikut.

**Gambar 4.1 Tren Belanja Daerah
APBD Kabupaten Sleman Tahun 2010-2013**



Sumber: APBDP 2010-2013

Mencermati tren belanja tersebut, pos BTL cenderung meningkat setiap tahunnya dari 826,5 milyar (2010) menjadi 1,2 triliun (2013). Meski secara nominal anggaran BTL cenderung naik, akan tetapi secara prosentase mengalami penurunan terutama pada tahun 2012-2013 sebesar 5,1 persen, dari 67,52 persen (2012) menjadi 62,45 persen (2013). Sebaliknya, untuk anggaran BL terjadi kenaikan dari 34,48 persen (2012) menjadi 37,55 persen (2013).

Dari total belanja daerah tahun 2010-2013, mayoritas anggaran masih terserap untuk kepentingan birokrasi. Dimana, rata-rata proporsi belanja pegawai (BL dan BTL) sebesar 977,5 milyar (63,74%) dari total belanja APBD, dengan perinciannya, rata-rata belanja pegawai pada anggaran BTL sebesar 57,25 persen dan pada anggaran BL sebesar 6,49 persen (lihat Tabel 4.6 berikut). Tingginya anggaran belanja pegawai ini selaras dengan jumlah pegawai negeri sipil (PNS) di Kab. Sleman dengan jumlah sekitar 12.149 pegawai. Pada saat bersamaan, anggaran belanja urusan pendidikan tahun 2010-2013 seperti disebutkan dibagian terdahulu (Gambar 1.1), hampir setengahnya dari belanja daerah dengan rata-rata 735,8 milyar (48,23%). Dari total belanja pendidikan sebagian besar digunakan untuk BTL dengan rata-rata 612,6 milyar (83,25%), dan sisanya untuk BL dengan rata-rata 123,2 milyar (16,75%).

Kondisi tersebut merefleksikan bahwa proses penyusunan APBD, belanja pegawai masih menjadi prioritas utama, seperti dinyatakan oleh salah satu Kabid di Bappeda, sebagai berikut.

“Memang betul, karena memang belanja kita itu terbesar adalah untuk guru, guru kita terbesar. PNS Sleman itu terbesar adalah di lingkungan Pendidikan (hehehe), itu. Makanya BTL-nya, khususnya belanja pegawai itu besar sekali memang, iya. ...” (Wawancara tanggal 28 Mei 2014).

Melirik pada kemampuan keuangan daerah bila dibandingkan dengan penggunaan anggaran belanja Kab. Sleman tahun 2010-2013, jumlah total anggaran belanja daerah selalu lebih besar dari pada jumlah total pendapatan daerah (APBD) sehingga menyebabkan defisit anggaran setiap tahunnya. Apabila PAD dibandingkan dengan belanja daerah Kab. Sleman tahun 2010-2013, kemampuan PAD berada jauh di bawah jumlah belanja daerah. Pada tahun 2013

misalnya, jumlah belanja daerah sebesar 1,9 triliun, sementara jumlah PAD tahun 2013 sebesar 342,8 milyar. Jika PAD tahun 2013 dibandingkan dengan total belanja daerah tahun 2013 adalah sebesar 0,176 (17,62%), sedangkan perbandingan PAD dengan BTL adalah 0,282 (28,20%). Kondisi ini dapat diartikan bahwa pengeluaran pemerintah Kab. Sleman belum berbanding lurus dengan kapasitas fiskal daerah. Hal ini disikapi oleh salah satu pimpinan DPRD, Ir. Rohman, sebagai berikut.

"... sementara APBD kita itu sangat terbatas, mas. ... nah, di sektor belanja kita, kita masih didominasi oleh belanja langsung kan, belanja tidak langsung, belanja tidak langsung. Belanja tidak langsung kita mencapai delapan puluh enam koma delapan persen (86,8%). Sementara belanja publik kita yang sisanya dari itu tidak bisa semuanya untuk belanja publik, karena di dalam belanja publik, belanja langsunglah dalam hal ini, belanja langsung pada masyarakat toh di sana juga ada honor kepada aparatur. ... dan kami juga, juga merasakan begitu sulitnya, begitu dinamisnya ketika mengambil kebijakan anggaran ini. ... kita harus mengidentifikasi dari persoalan yang ada, di banyak persoalan-persoalan yang ada. Jadi, yang menjadi persoalan wajib, ketika kita menyinggung soal pendidikan, kita menyinggung masalah kesehatan. Ini sudah menjadi urusan wajib. ..." (Wawancara tanggal 13 Mei 2014).

Berdasarkan uraian tersebut, anggaran belanja daerah semestinya disasar dalam rangka mengatasi permasalahan dan tantangan daerah. Artinya, arah kebijakan belanja daerah menjadi sebuah keharusan untuk dimanfaatkan secara optimal dalam berbagai kebijakan dan program-program pembangunan yang kemanfaatannya untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat. Sebagaimana halnya tema pembangunan tahun 2013, fokus pembangunan daerah adalah penanggulangan kemiskinan melalui penguatan ekonomi masyarakat yang didukung oleh kualitas layanan publik. Untuk itu, dua prioritas pembangunan daerah diantaranya adalah penanggulangan kemiskinan dan meningkatkan kualitas pendidikan. Dengan demikian, arah kebijakan belanja urusan wajib daerah digunakan untuk memenuhi kewajiban daerah dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, terutama layanan pendidikan yang dibutuhkan oleh masyarakat banyak.

4.4 Penyusunan Program-program dan Alokasi Anggaran Belanja Langsung Pendidikan Tahun 2013

Dengan merujuk kondisi belanja daerah termasuk sektor pendidikan yang masih diprioritaskan pada belanja tidak langsung (BTL), atau belanja yang tidak berkaitan langsung dengan program-program yang dapat dinikmati oleh masyarakat banyak, menjadi sangat penting untuk mengetahui seberapa jauh penyusunan program-program dan alokasi anggaran, terutama belanja langsung (BL) dimanfaatkan untuk program-program pembangunan daerah sektor pendidikan di Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga (Dikpora).

Pada dasarnya, APBD merupakan kompilasi dari usulan program kegiatan beserta pembiayaannya dari masing-masing SKPD. Penyusunan kebijakan anggaran daerah sektor pendidikan adalah bagian integral dari perencanaan anggaran daerah. Di sini, kebijakan anggaran belanja urusan pendidikan, terutama anggaran BL berkaitan langsung dengan pelaksanaan program-program pembangunan pendidikan beserta alokasinya. Penyusunan kebijakan anggaran urusan pendidikan mengacu pada prioritas-prioritas pembangunan yang ditentukan oleh daerah dan disinergiskan dengan kebijakan nasional. RKPD tahun 2013 yang merupakan pelaksanaan tahun ketiga dari RPJMD Kab. Sleman tahun 2011-2015 adalah merupakan dokumen sebagai pedoman bagi penyusunan rencana APBD tahunan. Penyusunan rencana APBD dimulai dari penyusunan KUA-PPAS, penyusunan RKA masing-masing SKPD untuk selanjutnya dikompilasi dalam APBD.

Dikpora sebagai salah satu SKPD di Kab. Sleman berperan besar dalam mengelola urusan layanan pendidikan di Kab. Sleman. Dari segi anggaran daerah, belanja tidak langsung (BTL) urusan pendidikan berupa belanja pegawai sepenuhnya dikelola oleh Dikpora, belanja langsung (BL) urusan pendidikan hampir sebagian besar dikelola oleh Dikpora dan hanya sebagian kecil anggaran BL di SKPD lainnya.

Dalam rencana APBD 2013, usulan anggaran urusan pendidikan di Dikpora yaitu sebesar Rp.775.257.951.899,80 dengan alokasi pada BL sebesar Rp. 76.028.139.800,00 dan BTL sebesar Rp. 699.229.812.099,80. Sementara pada

APBDP 2013, jumlah alokasi anggaran tersebut menjadi Rp. 839.852.077.705,95 atau naik sebesar 7,7 persen dari perkiraan sebelumnya. Dari jumlah 839,8 milyar tersebut dialokasikan pada BL sebesar Rp. 99.931.496.850,00 dan BTL Rp.739.920.580.855,95. Dari anggaran urusan pendidikan yang dikelola oleh Dikpora tersebut, anggaran pos BL dialokasikan ke dalam program-program pembangunan pendidikan.

Program-program pembangunan yang diusulkan oleh Dikpora sebanyak 11 (sebelas) program pada tahun 2013, dimana 7 (tujuh) program diantaranya merupakan program-program prioritas, dan sisanya, merupakan program untuk belanja rutin. Adapun program-program urusan dan alokasi anggaran pada BL pendidikan di Dikpora tahun 2013, disajikan dalam Tabel 4.5 sebagai berikut.

**Tabel 4.5 Prosentase Alokasi Anggaran Belanja Langsung
Dikpora APBD Kabupaten Sleman Tahun 2013**

No.	Nama Program	% Anggaran BL			% Anggaran Program/BL
		Pegawai	Barang dan Jasa	Modal	
1	Pelayanan administrasi perkantoran	15,81	84,19	0,00	7,03
2	Peningkatan sarana dan prasarana aparatur	0,00	100,00	0,00	1,57
3	Peningkatan kapasitas sumber daya aparatur	57,69	42,31	0,00	0,09
4	Pengembangan sistem pelaporan capaian kinerja dan keuangan	62,36	37,64	0,00	0,38
5	Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD)	16,56	83,36	0,08	1,71
6	Wajib belajar pendidikan dasar 9 (sembilan) tahun	8,62	41,74	49,64	60,45
7	Pendidikan menengah	45,49	49,05	5,45	3,55
8	Peningkatan kualitas pendidikan non formal	26,53	73,32	0,15	0,63
9	Peningkatan mutu pendidikan dan tenaga kependidikan*	97,72	2,28	0,00	21,70
10	Manajemen pelayanan pendidikan	47,02	51,85	1,13	1,33
11	Pengembangan kreatifitas siswa dan guru	46,50	53,50	0,00	1,56
Persentase (%)		31,24	38,54	30,22	100

Sumber: APBDP 2013

Keterangan*: Jika program ini tidak dimasukkan dalam penghitungan untuk mengetahui distribusi prosentase anggaran BL, maka sesungguhnya tidak banyak menunjukkan perbedaan. Anggaran BL sebagian besar untuk belanja Barang dan jasa (48,59%), kemudian Belanja Modal (38,60%), dan Belanja Pegawai (12,81%)

Berdasarkan Tabel 4.5 tersebut, program pertama hingga keempat merupakan program-program yang bersifat rutin, sedangkan program kelima dan seterusnya adalah program-program prioritas pembangunan. Dari alokasi anggaran, tampak bahwa alokasi anggaran BL sebagian besar digunakan untuk pos belanja barang dan jasa, yang tidak lain terkait dengan belanja operasional kegiatan dengan rata-rata 38,54 persen tahun 2013. Pada satu sisi, alokasi anggaran sebagian besar untuk program wajib belajar pendidikan dasar 9 (sembilan) tahun (60,45%), kemudian program peningkatan mutu pendidikan dan tenaga kependidikan (21,70%), dan sisanya untuk program-program lainnya. Di sisi lain, program pendidikan menengah yang terkait dengan akses pemerataan pendidikan di jenjang menengah (3,55) justru lebih kecil dari pada belanja program rutin seperti halnya pelayanan administrasi perkantoran (7,03%).

Penyusunan rencana kerja anggaran pada BL yang dijabarkan pada program-program pendidikan dan alokasinya tahun 2013, merefleksikan upaya pemerintah daerah untuk mengatasi permasalahan pembangunan urusan pendidikan di Kab. Sleman. Namun demikian, penyusunan program-program dan alokasi anggaran tersebut masih didasarkan pendekatan inkremental, yang menunjukkan tidak terdapat perbedaan mendasar pada tahun 2013 dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Perubahan hanya terjadi pada penambahan atau pengurangan kegiatan pada program tertentu beserta alokasinya dari tahun anggaran 2013 dengan tahun sebelumnya. Untuk itu, kebijakan anggaran BL urusan pendidikan di Dikpora berupa program-program dan alokasinya, memiliki peran strategis seberapa jauh anggaran pendidikan yang dikelola oleh Dikpora dimanfaatkan secara efisien dan responsif dalam mengatasi permasalahan dan tantangan pembangunan daerah.

4.5 Kepentingan Politik Perumus Kebijakan Anggaran Daerah

Dalam proses penyusunan kebijakan anggaran daerah, tidak dapat dipungkiri adanya kepentingan yang beragam dengan berbagai aktor dalam kebijakan anggaran, terutama perumus kebijakan anggaran daerah, yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Di sini, menjadi relevan untuk menjajaki

kepentingan politik perumus kebijakan anggaran terkait dengan proses penyusunan kebijakan anggaran daerah seperti telah disinggung pada uraian sebelumnya.

Pemerintah daerah berperan cukup besar dalam penyusunan kebijakan APBD. Aktor perumus kebijakan anggaran dari unsur pemerintah daerah terdiri dari (1) Kepala Daerah, sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, dan berperan dalam mengintervensi kebijakan APBD dalam pencapaian visi dan misi kepala daerah, (2) Sekretaris Daerah, sebagai ketua panitia tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) yang mengkoordinir proses kegiatan penyusunan dan pembahasan APBD, (3) Bappeda, sebagai koordinator perencanaan pembangunan daerah dengan perannya melakukan upaya sinkronisasi usulan program dan kegiatan masing-masing SKPD dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat berupa program dan kegiatan prioritas pembangunan, (4) SKPD sebagai penyusun program dan kegiatan beserta pembiayaan dalam RKA-DPA berdasarkan Renstra, yang mengacu pada RPJMD, RKPD, dan KUA-PPAS. Masing-masing SKPD menyusun RKA-DPA yang akan dikompilasi menjadi APBD, dan pihak SKPD mengikuti proses pembahasan anggaran dengan pihak DPRD.

Sementara, perumus kebijakan anggaran dari unsur DPRD terdiri dari alat kelengkapan DPRD, yaitu (1) unsur pimpinan dewan berperan dalam memimpin sidang DPRD dan pembahasan anggaran, mulai dari pembahasan KUA-PPAS, RAPBD, dan penetapan APBD, serta menandatangani kesepakatan KUA-PPAS dan APBD (2) Komisi, membahas usulan program dan kegiatan yang diusulkan oleh SKPD dan terlibat dalam proses pembahasan anggaran, (3) Fraksi, membahas RAPBD yang diajukan eksekutif dan memiliki hak untuk memberikan pandangan fraksi, (3) Badan Anggaran (Banggar) yang terdiri dari anggota DPRD, meliputi unsur komisi maupun fraksi, yang jumlahnya maksimal setengah dari jumlah anggota DPRD. Perannya adalah terutama membahas anggaran (KUA-PPAS dan RAPBD) beserta sinkronisasi pokok-pokok pikiran DPRD, dan (4) anggota DPRD, baik sebagai anggota/pimpinan komisi, fraksi, maupun pimpinan dewan, memiliki hak suara untuk menyetujui atau menolak terhadap

rencana APBD yang diusulkan oleh pemerintah daerah dalam sidang paripurna DPRD.

Dalam konteks kebijakan anggaran, setiap aktor dalam perumusan kebijakan anggaran bekerja untuk mempertemukan berbagai kepentingan melalui proses kompromi dalam proses politik, sebagaimana Key menyebut bahwa kebijakan anggaran tidak hanya sekedar urusan alokasi X rupiah untuk kegiatan A, dan bukan untuk kegiatan B (Key, 1940, dalam Wildavsky, 1961:184). Dengan demikian, dalam proses perumusan kebijakan anggaran, tidak lepas dari adanya kontestasi kepentingan antar pemerintah daerah dan DPRD terutama menyangkut pengambilan keputusan alokasi anggaran. Kepentingan-kepentingan tersebut dapat dilacak dari struktur APBD, terutama pada pos belanja daerah dan pemanfaatan SiLPA untuk pembiayaan daerah.

Dari sisi belanja daerah, muncul indikasi *mark up* belanja pegawai. Dalam perangkaan atau rencana APBD (RAPBD) tahun 2013, komponen belanja pegawai pada belanja tidak langsung (BTL) direncanakan sebesar Rp. 981.061.044.128,80, sementara pos DAU diperkirakan sebesar Rp. 795.708.767.000,00. Artinya, antara pendapatan dari komponen DAU dengan komponen belanja pegawai pada pos BTL terdapat selisih sebesar Rp. 1.776.769.811.128,80 (1,7 milyar). Hal ini merefleksikan masih belum memadainya efisiensi anggaran belanja rutin dan meningkatkan anggaran belanja publik. Demikian halnya, pada APBD perubahan (APBDP), penerimaan DAU tidak mencukupi untuk memenuhi belanja pegawai dengan selisih antara DAU dengan belanja pegawai pada BTL sebesar 134,2 milyar. Hal ini diperkuat dengan komposisi belanja pegawai (BTL dan BL) seperti disajikan dalam Tabel 4.6 sebagai berikut.

**Tabel 4.6 Komposisi Belanja Pegawai pada
Belanja Tidak Langsung (BTL) dan Belanja Langsung (BL)
APBD Kabupaten Sleman Tahun 2010-2013
(Angka dalam Seribu juta)**

Tahun	Belanja Pegawai (BTL)	Belanja Pegawai (BL)	Total Belanja Pegawai (BTL + BL)	Total Belanja Daerah	% Total Belanja Pegawai thd Belanja Daerah
2010	726,3	75,21	801,5	1.244,3	64,42
2011	797,0	91,36	888,4	1.376,9	64,52
2012	958,1	100,55	1.058,6	1.595,7	66,34
2013	1.025,8	135,70	1.161,5	1.946,4	59,68

Sumber: APBDP 2010-2013

Berdasarkan Tabel 4.6 tersebut, terlihat bahwa sebagian besar belanja daerah digunakan untuk belanja pegawai pada BTL dan BL dengan rata-rata sebesar 63,74 persen, dimana 57,25 persen diantaranya adalah belanja pegawai pada BTL, dan sisanya sebesar 6,49 persen pada BL.

Dari tren belanja pegawai tersebut, pagu anggaran untuk belanja pegawai pada komponen BTL selama empat tahun anggaran (2010-2013) cenderung meningkat. Padahal belanja pegawai dalam BTL adalah anggaran yang meliputi komponen gaji, tunjangan jabatan dan tambahan penghasilan PNS. Artinya, belanja pegawai merupakan jenis belanja yang bersifat pasti dan terukur. Jumlah pegawai dapat dihitung dengan pasti dalam satu tahun anggaran, dan jumlah pegawai pensiunan maupun rekrutmen pegawai baru juga dapat diukur. Dengan demikian, kenaikan tidak serta merta dapat terjadi dalam setiap tahun anggaran, tanpa disertai dengan perhitungan yang bersifat pasti dan terukur. Kenaikan belanja pegawai pada BTL tahun 2012 sebesar 958,1 milyar menjadi 1 triliun pada tahun 2013, atau meningkat sebanyak 35,1 milyar.

Jika melihat rata-rata kenaikan belanja BTL Dikpora (2010-2013) sebesar 84,01 milyar (13,71%) setiap tahunnya dibandingkan dengan jumlah PNS Kab. Sleman kurang lebih 12.000 pegawai, dimana dua pertiga diantaranya adalah merupakan PNS di lingkungan Dikpora atau kurang lebih 8.000-an, maka dengan belanja pegawai yang bersifat pasti dan terukur ada indikasi kuat terhadap *mark up* belanja pegawai dalam penyusunan APBD. Apalagi, Kab. Sleman termasuk

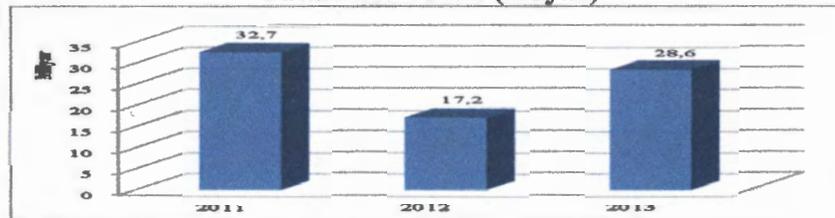
salah satu daerah yang melakukan moratorium pengangkatan pegawai seiring dengan kebijakan pemerintah pusat, termasuk tidak ada penerimaan PNS baru untuk guru-guru hingga tahun 2013. Hal ini juga diperkuat bahwa belanja pegawai sebagai penyumbang SiLPA. Indikasi *mark up* tersebut dijustifikasi seperti pernyataan dari salah satu anggota TAPD yang tidak ingin disebutkan namanya, sebagai berikut.

“... kadang-kadang kita punya anggaran itu kan prioritas utama itu mengamankan belanja pegawai. Pada saat penyusunan anggaran kan, oh belanja pegawai itu sekian, kebetulan warga atau pegawai di lingkup SKPD itu kan paling besar pak, hampir 9000 dari 12.000 jumlah pegawai di Sleman. ... Jadi, gedenya itu bukan karena kebutuhan tapi karena gaji dalam rangka mengamankan gaji untuk semua pegawai” (Wawancara tanggal 25 April 2014).

Selain tren peningkatan belanja pegawai (BTL), kenaikan juga terjadi dari sisi belanja hibah dan belanja bantuan sosial (Bansos) pada pos BTL. Dalam perkiraan pada RAPBD 2013, belanja hibah sebesar Rp. 27.880.485.950,00 sedangkan pada APBDP 2013 menjadi Rp. 45.430.797.100,00 atau meningkat sebesar 38,63 persen. Demikian halnya, belanja Bansos pada RAPBD 2013 Rp. 14.212.023.000 menjadi Rp. 28.581.731.500,00 pada APBDP 2013, atau meningkat sebesar 49,7 persen. Peningkatan belanja hibah dan belanja Bansos ini diindikasikan sebagai akomodasi kepentingan perumus kebijakan anggaran dari DPRD ataupun pihak pemerintah daerah, dimana pendistribusian belanja hibah ini adalah kepada masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, sedangkan belanja Bansos kepada anggota masyarakat.

Indikasi tersebut tampak terutama pada peningkatan belanja Bansos dari tahun 2012 ke 2013. Pada APBDP 2012 belanja Bansos sebesar Rp. 17.211.724.500 naik menjadi Rp. 28.581.731.500 seperti disajikan dalam Gambar 4.2 berikut.

Gambar 4.2 Belanja Bantuan Sosial APBD Kabupaten Sleman Tahun 2011-2013 (milyar)



Sumber: APBDP 2011-2013

Dari Gambar 4.2 tersebut, terjadi penurunan Bansos dari 32,7 milyar dari tahun 2011 menjadi 17,2 milyar pada tahun 2012, akan tetapi justru terjadi peningkatan pada tahun 2012-2013 sebesar 39,8 persen. Dengan demikian, peningkatan belanja Bansos pada RAPBD dan APBD tahun 2013 maupun peningkatan belanja Bansos dari tahun 2012-2013 APBDP, menunjukkan adanya indikasi praktik mobilisasi anggaran publik untuk kepentingan politik tertentu dari perumus kebijakan anggaran. Peningkatan belanja Bansos tersebut justru bertolak belakang dengan komitmen pemerintah daerah yang menyatakan akan menurunkan belanja Bansos untuk mereduksi tawar-menawar kepentingan politik antara DPRD dengan pemerintah daerah, seperti dinyatakan oleh pejabat birokrasi bahwa "*Bansos (maksudnya, belanja sosial) 2013 kita rem sudah kita kurangi, kita gak berani ngambil resiko*" (Wawancara tanggal 23 Juni 2014).

Pernyataan tersebut merefleksikan bahwa Bansos kental dengan akomodasi kepentingan legislatif maupun eksekutif, sebagaimana halnya peningkatan belanja Bansos pada APBD 2013 dari RAPBD 2013 maupun pada tahun 2012 ke tahun 2013. Peningkatan Bansos pada tahun 2013 tersebut relevan dalam menjelang momentum Pemilu legislatif yang telah dilaksanakan pada bulan April tahun 2014. Hal ini juga diperkuat dari adanya peningkatan belanja perjalanan dinas luar daerah bagi DPRD pada RAPBD 2013 sebesar 6,7 milyar menjadi 9,1 milyar atau bertambah sebesar 36,52 persen. Penambahan ini diharapkan untuk meningkatkan fungsi DPRD di masing-masing komisi dan badan, akan tetapi justru diindikasikan sebagai langkah pemborosan anggaran dengan melakukan kunjungan kerja ke luar daerah.

Selain dari sisi belanja, kepentingan politik perumus kebijakan anggaran juga dapat dilihat dari pembiayaan dari SiLPA seperti dikemukakan sebelumnya (Tabel 4.4). Jika melihat pada Tabel 4.4 tersebut terlihat bahwa SiLPA selama tahun 2011-2013 cenderung naik dengan rata-rata 35,83 persen. Kenaikan ini cukup mencolok pada tahun 2012 sebesar 138,5 milyar (19,59%) menjadi 289,1 milyar (52,07%). Bahkan pada tahun anggaran 2014, SiLPA mencapai sekitar 400 milyar. Kecenderungan meningkatnya SiLPA tahun 2011-2013 selain menggambarkan tidak memadainya kinerja anggaran terhadap program-program pembangunan, juga mengindikasikan adanya kepentingan perumus kebijakan anggaran. Hal ini salah satunya terefleksikan dari upaya peningkatan belanja daerah setiap tahun anggaran seperti halnya belanja pegawai pada BTL, padahal peningkatan belanja ini justru tidak serta merta terserap dalam satu tahun anggaran sehingga menjadi salah satu penyumbang SiLPA.

Pada satu sisi, SiLPA menjadi strategi untuk menutupi kekurangan (defisit) belanja daerah sebagaimana struktur APBD cenderung defisit setiap tahunnya, dan di sisi lainnya, SiLPA rawan dengan kepentingan-kepentingan politik perumus kebijakan anggaran. Pada tahun 2013, misalnya, pemanfaatan SiLPA untuk investasi modal ke Bank Pembangunan Daerah (BPD) pada saat proses pembahasan APBDP tahun 2013 diwarnai dengan kontestasi kepentingan antara legislatif dengan eksekutif. Penyertaan modal ke BPD pada satu sisi akan mendatangkan keuntungan dari hasil pembagian dividen terhadap BPD sehingga dapat meningkatkan PAD, namun di sisi lain, upaya tersebut diwarnai dengan beragam kepentingan aktor perumus kebijakan anggaran. Kepentingan politik antara legislatif dan eksekutif dalam proses pengambilan kebijakan anggaran berujung pada sinkronisasi kepentingan melalui negosiasi di tingkat elit⁹.

Dengan merujuk pada penjelasan singkat mengenai kepentingan politik perumus kebijakan anggaran (eksekutif dan legislatif), proses penyusunan kebijakan APBD rawan dengan kontestasi kepentingan di tingkat eksekutif hingga ke level pembahasan anggaran dengan legislatif. Di sini, komitmen perumus kebijakan anggaran menjadi faktor penting dalam kaitannya dengan proses

⁹ Pembahasan ini diuraikan pada bab selanjutnya.
Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka

penyusunan APBD. Hal ini erat kaitannya dengan respons dari perumus kebijakan anggaran terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat terutama pada sektor pendidikan. Dengan demikian, menjadi sangat penting untuk mengetahui seberapa jauh penyusunan anggaran dimanfaatkan untuk program-program pembangunan daerah, dilakukan secara terbuka dan memberi ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses kebijakan. Untuk itu, pada bagian selanjutnya dibahas seberapa jauh responsivitas anggaran terhadap kepentingan masyarakat luas yang direfleksikan melalui anggaran sektor pendidikan, diawali dengan pembahasan respons perumus kebijakan anggaran (eksekutif dan legislatif) terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat pada sektor pendidikan, dan diakhiri dengan pembahasan mengenai transparansi dan partisipasi masyarakat termasuk organisasi akar rumput di lingkungan Dikpora dalam proses penyusunan anggaran sektor pendidikan.

BAB V
RESPONSIVITAS ANGGARAN SEKTOR PENDIDIKAN
KABUPATEN SLEMAN

Bagian ini membahas responsivitas anggaran dalam kaitannya dengan proses penyusunan APBD sektor pendidikan, yaitu *pertama*, respons para perumus kebijakan anggaran terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam proses penyusunan APBD sektor pendidikan. *Kedua*, responsivitas anggaran urusan pendidikan melalui analisis proporsi dan tren alokasi anggaran urusan pendidikan dan anggaran belanja langsung pada Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga (Dikpora), serta proses penyusunan APBD sektor pendidikan di Dikpora.

5.1 Respons Perumus Kebijakan Anggaran terhadap Aspirasi Masyarakat

Pada dasarnya, kebijakan anggaran berkaitan dengan alokasi berbagai program-program pembangunan di daerah sesuai dengan kepentingan masyarakat. Untuk itu, respons perumus kebijakan anggaran (eksekutif dan legislatif) terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat merupakan faktor penting dalam proses penyusunan kebijakan anggaran daerah (APBD).

Program-program pembangunan yang digulirkan melalui mekanisme Musrenbang tidak jarang menuangkan keinginan pemerintah daerah dari pada mencerminkan aspirasi masyarakat seperti telah disinggung terdahulu. Hal ini membawa konsekuensi respons perumus kebijakan anggaran terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat belum dirasakan sepenuhnya oleh masyarakat. Apalagi, tidak adanya publikasi beserta penjelasan terhadap usul kebutuhan masyarakat melalui Musrenbang yang diterima atau ditolak oleh pemerintah daerah sehingga minimnya informasi penggunaan dana APBD. Mengenai hal ini, dinyatakan oleh Kepala Desa Tridadi sebagai berikut.

“Yo, ya efektif sebetulnya, cuman responsifnya yang kurang. Jadi usulan-usulan yang dari kita-kita yang dari bawah itu meresponnya itu, tidak anu, setengah-setengah gitu, setengah-setengah” (Wawancara 22 Mei 2014).

Dalam rangka mengakomodir usulan kebutuhan masyarakat dalam APBD, Pemkab Sleman telah mencanangkan alokasi Pagu Indikatif Usulan Kecamatan (PIK) sejak tahun 2012, seperti diuraikan berikutnya (Kotak 6.1). PIK yang diprakarsai oleh Bappeda tidak lain sebagai upaya agar pembangunan di Kab. Sleman lebih merata. Keberadaan PIK tersebut merefleksikan niat Pemkab Sleman untuk lebih merespons aspirasi dan kebutuhan masyarakat berupa program-program prioritas pembangunan, baik fisik maupun non fisik, yang difinalisasi melalui Musrenbang kecamatan untuk lebih diakomodir dalam APBD.

Di sektor pendidikan, program dan kegiatan prioritas melalui PIK tahun 2012 yang diakomodir dalam APBD 2013, yaitu (1) program pembangunan dan rehabilitasi gedung Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) di Kecamatan (Kec) Berbah dengan pagu sebesar Rp. 50.000.000, dan (2) pembangunan gedung sekolah di Kec. Ngemplak sebesar Rp. 170.000.000. Pada saat yang sama, usul kebutuhan program dan kegiatan di Kec. lainnya belum sepenuhnya direspons oleh pemerintah daerah. Temuan di lapangan menunjukkan bahwa usulan PIK tahun 2012 Kec. Sleman yang dikelola oleh Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga (Dikpora) tidak terakomodir dalam APBD 2013, seperti disajikan dalam Tabel 5.1 berikut.

Tabel 5.1 Daftar Kegiatan Prioritas Sektor Pendidikan Kecamatan Sleman di Dikpora (Tidak Terakomodir dalam APBD tahun 2013)

Prioritas Daerah	Sasaran Daerah	Prog.	Kegiatan Prioritas	Sasaran Kegiatan	Lokasi (Vol)	Pagu (Rp)
Menjaga kualitas pendidikan	Meningkatkannya kualitas pendidikan	Peningkatan SDM	Diklat Teknis PAUD	Kader PAUD	Kecamatan (50 orang)	5000.000 (*)
			Pengadaan APE PAUD	PAUD	Kecamatan (10 unit)	15.000.000 (**)
			Fasilitas taman pintar dan desa layak anak	Taman pintar desa	Pandowoh-arjo (1 unit)	15.000.000 (**)

Sumber: Bappeda; Dokumen Musrenbang Kec. Sleman

Ket:

* Tidak terakomodir dalam APBD 2013. Pada DPA Kec. Sleman 2013 hanya terdapat urusan wajib pendidikan di luar dari PIK, yaitu program monitoring dan evaluasi pelaksanaan PAUD dengan nominal sebesar Rp. 6000.000,-

** Tidak terakomodir dalam APBD 2013.

Tidak terakomodirnya aspirasi masyarakat berupa program prioritas sektor pendidikan pada Kec. Sleman, ditengarai karena belum sinkronnya antara usulan masyarakat melalui Musrenbang kecamatan dengan program dan kegiatan pada Dikpora. Alokasi PIK Kec. Sleman semestinya dikelola dalam anggaran belanja langsung Dikpora, akan tetapi program dan kegiatan yang disusun oleh Dikpora tidak selaras dengan usul dan kebutuhan masyarakat di Kec. Sleman. Hal ini ditanggapi oleh staf bagian perencanaan yang tidak bersedia disebutkan namanya, bahwa Dikpora memiliki program untuk Alat Permainan Edukatif (APE) PAUD akan tetapi hanya 1 APE untuk masing-masing kecamatan sebanyak 17 kecamatan di Kab. Sleman. Belum memadainya upaya sinkronisasi tersebut menyebabkan program-program prioritas yang diusulkan oleh masyarakat menjadi dikesampingkan. Mengenai hal ini, anggota TAPD, Sari (nama disamarkan) menyatakan sebagai berikut.

"Pagu indikatif itu di plot dari awal dengan kriteria-kriteria yang ditentukan, PIK itu adalah wajib. Memang waktu itu adalah transisi awal untuk PIK 2013, sehingga memang waktu itu belum terkoordinasi dengan baik, tetapi untuk 2014 ini PIK sudah langsung di plot di masing-masing SKPD sesuai usulan kecamatan (Wawancara tanggal 22 Mei 2014)".

Bagi Pemkab Sleman, alokasi PIK sebagai sebuah strategi agar SKPD menuangkan program kegiatan untuk mendukung aspirasi masyarakat, bukan lebih didasarkan pada selera SKPD sehingga banyak usulan dari masyarakat yang tidak memperoleh alokasi dana dari APBD¹⁰. Melalui strategi perencanaan partisipatif dengan PIK tersebut, Bappeda sebagai koordinator perencanaan pembangunan daerah menyelaraskan antara usulan masyarakat dengan usulan program dan kegiatan SKPD pada forum Musrenbang kabupaten sehingga diharapkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat dituangkan oleh pihak Pemkab. Sleman menjadi prioritas daerah dalam penyusunan kebijakan APBD.

Bagi pejabat birokrasi Sleman, aspirasi dan kebutuhan masyarakat tidak hanya sekadar direspons melalui instrumen Musrenbang. Aspirasi masyarakat

¹⁰ Harian Kedaulatan Rakyat, "Melalui Gebrakan PIK Pembangunan di Sleman lebih Merata" 16 April 2014, h. 6

yang dinilai sebagai kebutuhan mendesak dituangkan ke dalam program-program pembangunan prioritas, seperti dinyatakan oleh Bupati Kab. Sleman, sebagai berikut.

"Ya, saya, saya kan otomatis saya juga punya kebijakan to mas, punya kebijakan apa yang menjadi prioritas kami. Kami juga menemui hal-hal yang di lapangan kadang-kadang secara teknis harus segera diselesaikan, itu itu yang kami akan kami sampaikan kepada eee kepada pak Sekda untuk nanti pak Sekda kan sebagai ketua koordinator tim anggaran istilahnya kan itu, sehingga dari apa yang saya ambil kebijakan saya itu nanti diterjemahkan dalam bentuk eee program kerja disitu dan kita upayakan untuk nanti di apa ya, istilahnya dipertanggungjawabkan di sidang dewan. Artinya kan apapun yang kita eee kita ekspresikan dalam bentuk punya semacam program-program nanti kalau dewan nanti mengkritisi itu dipandang tidak penting, diskusi. Diskusi itu yang namanya diskusi itu kan nanti kita saling menyerang, saling adu argumentasi, lah disitulah nanti akan timbul keputusan" (Wawancara tanggal 23 Juni 2014).

Apabila Musrenbang sebagai instrumen bagi Pemkab Sleman, maka DPRD menggunakan instrumen pokok-pokok pikiran (Pokir) DPRD yang dirumuskan melalui hasil masa reses anggota dewan. Pokir DPRD tersebut sebagai salah satu cara menjawab aspirasi dan kebutuhan masyarakat untuk dijadikan sebagai salah satu acuan dalam program-program pembangunan. Terlebih, aspirasi masyarakat (konstituennya) dipandang oleh dewan sebagai syarat mutlak dalam proses penyusunan APBD.

Sebagai ilustrasi, Pokir DPRD tahun 2013 yang dirumuskan dari hasil penjangkangan aspirasi dewan untuk perencanaan tahun 2014 terbagi dalam 4 (empat) komisi, yaitu Komisi A bidang Pemerintahan, Komisi B bidang Keuangan, Komisi C bidang Pembangunan, dan Komisi D bidang Kesejahteraan Sosial. Di sini, Pokir DPRD ditampilkan dari Komisi D bidang Kesejahteraan Sosial yang menyangkut sektor pendidikan seperti disajikan dalam Tabel 5.2 berikut.¹¹

¹¹ Rumusan Pokir DPRD disajikan hanya tahun 2013 untuk APBD 2014, sedangkan Pokir DPRD tahun 2012 untuk APBD 2013 sebagai fokus penelitian ini tidak dapat disajikan karena tidak tersedianya dokumen tersebut.

Tabel 5.2 Rumusan Pokok-pokok Pikiran DPRD Kabupaten Sleman Tahun 2013 untuk Perencanaan Pembangunan Daerah Tahun 2014

Komisi D

No	Program	Kegiatan	Vol.	Lokasi	SKPD terkait
1	Peningkatan derajat kesehatan masyarakat	Penyediaan sarana/tempat khusus merokok	...pkt	Seluruh SKPD	Seluruh SKPD
2	Peningkatan kesejahteraan masyarakat	Validasi data warga miskin	1 pkt	Kab. Sleman	Nakersos
3	Program pembinaan mental spritual	Pembinaan Ustadz-ustadzah)	2 kl	17 kec. /86 desa	Bagian Kesra
		Bantuan buku Iqro' untuk TPA	1 pkt	86 desa	Bagian Kesra
4	Pengembangan wawasan kebangsaan	Penyuluhan gerakan disiplin dan bela negara	2 kl	17 kec.	Dinas Pendidikan

Sumber: Sekretariat DPRD

Berdasarkan Tabel 5.2 tersebut, dari 4 (empat) program dalam Pokir Komisi D DPRD, dua diantaranya merupakan program yang berkaitan dengan sektor pendidikan pada Dikpora, yaitu program peningkatan derajat kesehatan masyarakat dan pengembangan wawasan kebangsaan. Program pertama, peningkatan derajat kesehatan masyarakat tidak diakomodir dalam APBD 2014 karena dianggap belum menjadi skala prioritas daerah, sedangkan program kedua, pengembangan wawasan kebangsaan juga tidak diakomodir dalam APBD 2014 karena hal itu dipersepsikan telah diakomodir oleh Dikpora seperti dinyatakan oleh salah satu Kasubhag di Dikpora, sebagai berikut.

"Untuk penyediaan sarana tempat merokok di SKPD itu tidak ada, tidak jadi. Kalau kegiatan penyuluhan gerakan disiplin dan bela negara itu kan sudah, sudah kita lakukan" (Wawancara tanggal 23 Juni 2014).

Sebagaimana dinamika perdebatan dalam pembahasan KUA-PPAS perubahan 2014 seperti dikemukakan berikutnya (Kotak 6.2), alotnya pembahasan KUA-PPAS perubahan antara lain ditengarai karena belum terakomodirnya Pokir DPRD dalam APBD awal tahun 2014. Namun demikian, substansi perdebatan dalam pembahasan tersebut tidak menyentuh pada sektor pendidikan akan tetapi

lebih menyangkut pada pembangunan fisik infrastruktur seperti jalan, jembatan, dan infrastruktur lainnya, yang cenderung didasari oleh preferensi anggota DPRD, seperti dinyatakan oleh Ketua Komisi D DPRD, Sofyan sebagai berikut.

"... pada dasarnya kami mengusulkan yang, yang berkaitan dengan pendidikan. Tapi yang kami surati kemarin memang bukan utama, yang bukan yang pendidikan saja mas, tapi yang untuk infrastruktur, infrastruktur di pedesaan itu" (Wawancara tanggal 28 Mei 2014).

"Kalau komisi D sebenarnya nggak signifikan, maksudnya ini eee sudah termasuk anu lah, sudah terakomodir meskipun gak 100 persen lah, misalnya prasarana tempat khusus merokok ini kan belum, mungkin yang belum ini. Kalau yang kami soroti kemarin sih, bukan komisi D nya, tapi yang ini yang banyak di sini ini, yang di di apa namanya, di sarana-prasarana jalan lingkungan itu, jalan desa itu" (Wawancara tanggal 28 Mei 2014).

Bagi pihak dewan, strategi dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat (konstituennya), disalurkan melalui sinkronisasi program pada tahap rapat kinerja antara masing-masing SKPD dengan pihak komisi DPRD. Sinkronisasi ini juga berlangsung dalam proses pembahasan anggaran antara tim anggaran (TAPD dan Banggar) maupun dalam proses pengesahan anggaran pada sidang paripurna dewan. Terkadang pihak dewan menggunakan pendekatan "koersif" sebagai alternatif yang meyakinkan agar keinginan dan kepentingan mereka terakomodir dalam APBD. Dalam suatu kesempatan wawancara dengan Ketua komisi D, proses pembahasan anggaran akan "dipaksa" untuk diberhentikan pembahasannya manakala kepentingan politik mereka tidak terakomodir dalam APBD (Wawancara tanggal 28 Mei 2014). Hal ini diperkuat sebagaimana dinyatakan oleh Ketua Komisi B bidang Keuangan dan anggota Banggar, Samsul B., sebagai berikut.

"eee begini, jadi teman-teman yang di Komisi B, Komisi A, Komisi C, Komisi D yang mereka itu masuk di badan anggaran tentu mereka eee punya hak untuk bicara, punya hak untuk mengusulkan dalam pembahasan badan anggaran tadi tentang program-program yang berkaitan dengan fisik tadi. Nah program-program pembangunan fisik itu dari mana, ya pada saat anggota dewan itu melakukan reses atau ya forum apa pun itu ... bahkan ya kadang-kadang dewan juga main paksa.

Kalau gak itu, ya udah gak usah di bahas. Bahasa ancamannya seperti itu" (Wawancara tanggal 28 April 2014).

"... toh ini untuk kepentingan banyak, toh kalau ini terwujud yang dapat itu bupati kok. Jadi kalau bupati mau menyadari ini yang dapat nama beliau. Itu aja sederhana aja, tapi sekali lagi dewan itu juga ingin di depan masyarakat itu kan bekerja maksudnya dan berjuang betul. Terlepas ada motivasi lain kan boleh-boleh saja namanya juga sudah bicara mengenai politik" (Wawancara tanggal 28 April 2014).

Di samping preferensi dewan yang lebih cenderung pada pembangunan fisik infrastruktur untuk, respons pihak dewan terhadap aspirasi masyarakat juga terwadahi melalui pengajuan proposal kegiatan bantuan dana kepada pihak pemerintah daerah. Menjelang pemilu legislatif 2014, misalnya, anggota DPRD gencar menawarkan usulan proposal kegiatan kepada masyarakat. Terlepas pihak pemerintah daerah melakukan seleksi dan verifikasi ketat terhadap proposal yang diajukan oleh masyarakat dengan persetujuan dari dewan, kelompok masyarakat yang tidak memiliki relasi dengan pihak dewan nyaris tidak memiliki kesempatan dalam memperoleh bantuan dana dari alokasi APBD. Bagi masyarakat, unsur kedekatan personal (relasi) dengan pihak eksekutif maupun legislatif menjadi lebih "menguntungkan" untuk memperoleh bantuan dana dari APBD, seperti dinyatakan oleh Ketua Paguyuban Padukuhan Kab. Sleman, berikut.

"... jadi fakta di lapangan di Sleman ini, itu memang situasinya belum sesuai objektivitas benar, karena yang dapat itu melalui jalur-jalur khusus, jalur-jalur yang ada komunikasi istimewa, ada yang kenalan pertemanan dan seterusnya, sehingga yang tidak ada komunikasi itu, itu ya dana-dana yang seperti saya sampaikan dana gotong royong dan lain sebagainya, sehingga ya memang ada hubungan khusus ada skala prioritas. ..."
(Wawancara tanggal 19 Mei 2014).

Respons perumus kebijakan anggaran terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat, baik dari pihak pemerintah daerah maupun DPRD adalah merupakan sebuah keniscayaan dalam arus demokratisasi. Namun demikian, kecenderungan yang terjadi bahwa respons perumus kebijakan anggaran terhadap aspirasi masyarakat kental dengan kedekatan akses masyarakat dengan pihak eksekutif dan legislatif. Apalagi, penentuan program-program beserta alokasinya pada saat

melakukan rasionalisasi anggaran antara pihak dewan dengan pemerintah daerah sarat dengan unsur “subyektivitas”, selaras dengan bandul kekuasaan yang berpihak pada DPRD. Dewan dengan berbagai latar belakang dan kepentingan yang berbeda-beda sangat memungkinkan bagi pemerintah daerah untuk tidak dengan mudah memperoleh dukungan dan legitimasi terhadap kebijakan anggaran yang diusulkan, kecuali keinginan dan kepentingan politik pihak dewan diakomodir dalam APBD. Sebaliknya, dari pihak pemerintah daerah, kepentingan birokrasi yang melatarbelakanginya menjadi celah dalam membangun “kesepakatan politik” dengan pihak dewan.

5.2 Kebijakan Anggaran Urusan Pendidikan

Kebijakan alokasi APBD sektor pendidikan menjadi salah satu alternatif untuk menilai kebijakan anggaran yang responsif terhadap kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Dipilihnya pendidikan karena layanan di bidang pendidikan mencerminkan kebutuhan strategis yang dibutuhkan oleh masyarakat banyak. Apalagi, pendidikan merupakan salah satu sektor strategis dalam menentukan kualitas sumber daya manusia (SDM). Dengan asumsi dasar tersebut, bagian ini ditinjau dari segi alokasi anggaran, yaitu tren dan proporsi alokasi anggaran urusan pendidikan dalam APBD, dan alokasi anggaran belanja program-program pendidikan di Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga (Dikpora). Kedua poin ini sangat penting didiskusikan karena sangat terkait dengan pencapaian visi dan misi pendidikan Kabupaten Sleman.

5.2.1 Tren Alokasi Anggaran Pendidikan

Kegagalan pembangunan nasional maupun daerah dapat diindikasikan salah satunya dari rendahnya belanja pendidikan. Anggaran belanja pendidikan kerap dikaitkan dengan belanja sosial sebagai bentuk manifestasi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks ini, arah kebijakan anggaran daerah pada sektor pendidikan diperhadapkan pada tantangan dalam meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat melalui peningkatan pemerataan akses dan kualitas pendidikan.

Alokasi anggaran urusan pendidikan Kab. Sleman tahun 2010-2013 seperti dikemukakan sebelumnya terdahulu (Gambar 1.1), rata-rata alokasi anggaran urusan pendidikan mencapai 735,8 milyar atau hampir mencapai setengahnya dari total belanja APBD (48,23%). Pada saat yang sama, rata-rata alokasi anggaran belanja langsung (BL) urusan pendidikan terhadap BL APBD tahun 2010-2013 hanya sebesar 123,2 milyar (24,68%).

Dalam rentang tahun 2011-2013 terjadi penurunan anggaran BL pendidikan, baik secara nominal maupun persentasenya. Tahun 2011 sebesar 157 milyar (33,56%) menjadi 107,9 milyar (20,82%) tahun 2012, dan kemudian menurun menjadi 100 milyar (13,69%) pada tahun 2013. Kecenderungan menurunnya anggaran BL pendidikan tersebut, terkait dengan adanya pergeseran pengelolaan anggaran urusan pendidikan antar Satuan Kerja Perangkat Daerah/SKPD. Anggaran program tertentu pada pos BL yang sebelumnya dikelola oleh Dikpora bergeser menjadi belanja tidak langsung (BTL) pada DPKAD sehingga memengaruhi struktur anggaran BL pendidikan, seperti dinyatakan oleh Kabid Sosial Budaya di Bappeda, Pramana, sebagai berikut.

"... hanya memang ada pergeseran regulasi dari Permendagri, dari Peraturan Kementerian Dalam Negeri itu. ... seperti saya ambil contoh, misalkan untuk Bosda. Bosda itu dari 15 miliar sekian itu, kalau dulu tahun 2012 itu semuanya anggaran BL-nya di Dikpora tapi sekarang ada perubahan itu bahwa sekolah-sekolah swasta itu yang padahal itu Sleman yang sebagian besar sekolah Swasta itu, dana untuk Bosda-nya tidak masuk di Dikpora, tapi di masukkan di DPKAD, salah satu contoh seperti itu...." (Wawancara tanggal 08 Mei 2014).

Apabila alokasi anggaran urusan pendidikan Dikpora dan SKPD lainnya dikalkulasi dengan alokasi anggaran pendidikan yang dikelola oleh DPKAD, maka tren alokasi anggaran urusan pendidikan tahun 2010-2013, disajikan dalam Tabel 5.3 berikut¹².

¹² Penghitungan alokasi anggaran bidang pendidikan Kab. Sleman APBDP tahun 2010-2013 belum termasuk anggaran Hibah pendidikan karena keterbatasan data yang diperoleh di lapangan.

**Tabel 5.3 Tren Alokasi Anggaran Pendidikan
APBD Kabupaten Sleman Tahun 2010-2013
(Angka dalam seribu juta)**

Thn	Belanja Urusan Pendidikan APBD				Total Belanja Pend.	Total Belanja APBD	% Total Belanja Pend. (thd Total Belanja APBD)	% Total BL Dikpora dan SKPD + BTL DPKAD (thd Total BL APBD)
	BTL*	BL*	BTL**	Jumlah BL Dikpora dan SKPD + BTL DPKAD				
	Dikpora	Dikpora dan SKPD terkait	DPKAD (Bansos Pend./ JPPD)					
1	2	3	4	5 (3+4)	6 (2+3+4)	7	8 (6/7*100)	9
2010	487,9	128,1	7,9	135,99	623,89	1.244,3	50,14	32,55
2011	551,9	157,0	6,8	163,75	715,67	1.376,9	51,98	35,01
2012	670,6	107,9	10,0***	117,91	788,54	1.595,7	49,42	22,75
2013	739,9	100,0	11,5***	111,51	851,43	1.946,4	43,74	15,26
Rata-rata persentase							48,82	26,39
Rata-rata persentase BTL Dikpora / Total Belanja Pendidikan = 81,82%								
Rata-rata persentase BL Dikpora dan SKPD + BTL DPKAD / Total Belanja Pendidikan = 18,18%								

Sumber: APBDP 2010-2013; DPKAD

Ket:

- * Anggaran BTL urusan pendidikan hanya dikelola oleh Dikpora, sedangkan anggaran BL dikelola oleh Dikpora dan SKPD lainnya seperti Badan Kepegawaian Daerah, Kecamatan-kecamatan, dan instansi yang terkait
- ** Anggaran BTL pada DPKAD merupakan pergeseran alokasi anggaran pendidikan dari pos BL Dikpora seperti Bansos pendidikan menjadi pos BTL yang dikelola di DPKAD.
- *** Angka Bansos Pendidikan DPKAD tahun 2012 dan 2013 adalah anggaran JPPD (Jaminan Pembiayaan Pendidikan Daerah), sedangkan untuk tahun 2010 dan 2011 menggunakan Bansos Pendidikan.

Berdasarkan Tabel 5.3 tersebut diketahui bahwa anggaran belanja urusan pendidikan terhadap belanja daerah (APBD) terus meningkat terutama tahun 2010-2013. Tahun 2010 sebesar 623,89 milyar menjadi 851,43 milyar pada tahun 2013. Namun demikian, secara prosentase cenderung menurun dari 50,14 persen tahun 2010 menjadi 43,74 persen tahun 2013. Dari Tabel 5.3 tersebut, diperoleh rata-rata total belanja pendidikan terhadap APBD tahun 2010-2013 sebesar 48,82 persen. Hal ini mencerminkan bahwa Pemkab. Sleman telah mengalokasikan anggaran pendidikan yang melampaui amanat konstitusi, minimal 20 persen dari belanja daerah.

Kecenderungan total anggaran belanja pendidikan tahun 2010-2013 yang terus meningkat secara nominal setiap tahunnya, sejalan dengan meningkatnya

anggaran belanja tidak langsung (BTL) terutama yang dikelola oleh Dikpora setiap tahunnya. Anggaran BTL dengan rata-rata sebesar 612,5 milyar (81,82%), tidak lain merupakan belanja pegawai seperti gaji pokok dan penghasilan lainnya yang terus meningkat setiap tahunnya seiring dengan kebijakan pemerintah pusat. Tingginya anggaran BTL pendidikan tersebut tampaknya sejalan dengan rasio guru/murid yang rendah. Tahun 2013 rasio guru/murid jenjang SD/MI adalah 15, jenjang SMP/MTs 12, dan jenjang SMA/MA/SMK adalah 9. Artinya, setiap 1 guru dibebani murid sebanyak 15 murid untuk jenjang SD/MI, 12 murid untuk jenjang SMP/MTs, dan 9 murid untuk jenjang SMA/MA/SMK. Namun demikian, kecenderungan meningkatnya BTL belum berbanding lurus dengan relatif kecilnya anggaran belanja langsung (BL) urusan pendidikan yang peruntukannya sangat berkaitan dengan belanja publik.

Apabila belanja pendidikan penghitungannya dilakukan penggabungan (BL Dikpora dan SKPD lainnya + BTL DPKAD), maka rata-rata anggaran belanja pendidikan (2010-2013) sebesar 132,2 milyar (26,39%). Anggaran ini cenderung menurun terutama tahun 2011-2013. Pada tahun 2011 sebesar 35,01 persen dan tahun 2013 menjadi 15,26 persen. Kecenderungan penurunan tersebut boleh jadi karena dipengaruhi dengan penerimaan alokasi dana alokasi khusus (DAK) dari pemerintah pusat yang relatif tidak konstan setiap tahunnya.

Jika merujuk pada prioritas pembangunan daerah tahun 2013, menjaga kualitas pendidikan wajib belajar (Wajar) pendidikan dasar 9 tahun dan rintisan Wajar 12 tahun menjadi salah satu prioritas daerah. Kebijakan alokasi anggaran diupayakan untuk kualitas pendidikan, baik yang berkaitan dengan mutu sarana dan prasarana pendidikan, tenaga pendidik dan kependidikan, maupun mutu peserta didik. Di samping itu, tidak hanya kualitas, akan tetapi juga menyangkut akses, baik ketersediaan maupun keterjangkauan layanan pendidikan.

Secara garis besar, jika melihat pada hasil capaian program Wajar pendidikan dasar 9 tahun dilihat dari Angka Partisipasi Kasar (APK) jenjang pendidikan dasar (SD dan SLTP) seperti disebutkan terdahulu (Tabel 4.2), terlihat bahwa daya serap pendidikan terjadi penurunan dari tahun 2012 ke 2013. Kecuali itu, persoalan penting mengenai kebijakan pendidikan gratis Wajar 9 tahun yang

dicanangkan oleh pemerintah sejak tahun 2010, masih belum bebas dari “pungutan” biaya pendidikan. Apalagi, sejak dihapuskannya sekolah bertaraf internasional (SBI) maupun rintisan SBI sejak dua tahun terakhir, pungutan biaya pendidikan dikemas dengan modus iuran sukarela dalam rangka menunjang biaya operasional sekolah. Selain itu, terdapat biaya pendidikan lainnya, seperti seragam sekolah, pembelian buku dan alat tulis, rekreasi, dan biaya lainnya seperti transport siswa, uang saku, dan biaya konsumsi. Pemerintah telah menggulirkan berbagai program bantuan pendidikan, seperti bantuan siswa miskin (BSM), bantuan operasional sekolah (Bos) dan bantuan lainnya dari pemerintah pusat, disertai dengan Bos daerah (Bosda), bantuan sosial dan hibah pendidikan dari pemerintah daerah, akan tetapi tetap saja pendidikan tidak sepenuhnya gratis. Hal ini dikemukakan oleh salah satu orang tua siswa di Dusun Triharjo, Yanti (nama disamarkan) sebagai berikut.

“Waktu anak saya masuk di SMP negeri sini, waktu itu tahun eee 2012 lalu, itu biaya masuk sekolah sebesar satu juta (Rp. 1000.000), itu eee untuk seragam sekolah, LKS (maksudnya lembar kerja siswa), dan apa lagi ya ... kalau biaya lain ada juga seperti rekreasi. Dalam bulan Juni ini (maksudnya, Juni 2014) ada kegiatan piknik ke luar Jawa dari sekolah, itu kena Rp. 195.000, per siswa. ... walaupun bisa dicicil eee sebenarnya agak keberatan juga. Memang siswa boleh tidak ikut tapi kita kan orangtua kan juga kadang takut” (Wawancara tanggal 30 Mei 2014).

Pada jenjang pendidikan menengah 12 tahun, Pemkab Sleman telah menggulirkan bantuan berupa Jaminan Pembiayaan Pendidikan Daerah (JPPD) yang dikelola oleh DPKAD bagi siswa SMA/SMK negeri dan swasta yang tergolong miskin dan rentan miskin. Langkah ini telah dirintis oleh Pemkab Sleman sejak tahun 2011 lalu sebagai bentuk intervensi kebijakan anggaran daerah terhadap peningkatan layanan pendidikan menengah universal yang baru dicanangkan oleh pemerintah pusat sejak tahun 2013 lalu. Untuk SMA, siswa miskin memperoleh bantuan sebesar Rp. 2.040.000,- dan siswa rentan miskin sebesar Rp. 1.200.000,- per siswa per tahun. Sementara untuk SMK, siswa miskin memperoleh bantuan sebesar Rp. 2.400.000,- dan siswa rentan miskin sebesar Rp. 1.500.000,-. Jumlah anggaran JPPD ini disajikan dalam Tabel 5.4 berikut.

Tabel 5.4 Alokasi Anggaran Jaminan Pembiayaan Pendidikan Daerah (JPPD) APBD Kabupaten Sleman Tahun 2012-2014

No	Tahun	Jumlah Anggaran	Realisasi	Persentase (%)	Keterangan
1	2012	10.033.900.000,-	7.313.160.000,-	72,88	Sisa anggaran menjadi SiLPA
2	2013	11.456.680.000,-	7.913.670.000,-	69,07	

Sumber: DPKAD; Dikpora

Dari Tabel 5.4 tersebut, diketahui rata-rata anggaran JPPD tahun 2012-2013 sebesar 10,7 milyar dengan realisasi sebesar 7,6 milyar (70,98%). Realisasi ini menunjukkan adanya persoalan menyangkut penyerapan anggaran sekaligus persoalan akses masyarakat. Persoalan ini tidak lepas dari belum memadainya sosialisasi kepada masyarakat dan juga terkait dengan prosedur yang cukup rumit. Dalam wawancara dengan bagian Kurikulum Siswa (Kursis) pendidikan menengah Dikpora, untuk memperoleh bantuan tersebut bagi siswa miskin harus memiliki kartu keluarga miskin (KKM), sedangkan bagi siswa rentan miskin disertai dengan bukti surat keterangan tidak mampu dari desa/kelurahan dengan mengacu pada SK Bupati tentang keluarga rentan miskin. Lebih lanjut dinyatakan oleh Kursis pendidikan menengah Dikpora, Sudiro, sebagai berikut.

"Lah ini baru kita, kita bahas tadi. Iya, mungkin ya harus ditingkatkan apa, sosialisasinya seperti itu. Mungkin juga masih ada, mungkin sing (yang) kececer, hah dia mestinya berhak tapi karena kurang informasi hah itu" (Wawancara tanggal 06 Juni 2014).

Pernyataan tersebut merefleksikan minimnya sinkronisasi data antar SKPD pengelola JPPD hingga pada level desa/kelurahan. Bahkan masih muncul kesan di sejumlah warga terhadap penyaluran beasiswa ke masyarakat yang masih belum tepat sasaran. Dalam kesempatan wawancara dengan salah satu pimpinan DPRD Kab. Sleman, alokasi belanja publik dinilai masih belum puas terhadap masalah-masalah daerah terutama di bidang pendidikan. Kebijakan alokasi anggaran semestinya diharapkan mampu meningkatkan layanan pendidikan bagi masyarakat yang membutuhkan hingga ke jenjang pendidikan menengah. Lebih lanjut dinyatakan oleh salah satu pimpinan DPRD Kab. Sleman, Ir. Rohman, sebagai berikut.

"... nah sementara kita yang kita harapkan beda, kebijakan anggaran inilah yang kemudian setelah kita bagi dengan urusan wajib, kita pun bisa belum memenuhi kebijakan anggaran ini 20 persen untuk pendidikan. Ya, kalau kita berbicara dengan aparaturnya sampai mas, tapi kan bukan itu yang dimaksudkan gitu. Karena dasarnya apa, karena mestinya paling tidak, kita apa itu, pendidikan dasar itu mestinya juga tidak 9 (Sembilan) tahun. Kita mestinya sudah meningkat jadi 12 (dua belas) tahun, eee boleh dibilang Sleman punya duit, tetapi pendidikan dasar hanya sembilan tahun, omong kosong itu. Artinya apa, karena yang lebih sekarang itu berdampak pada pengangguran, berdampak kepada kompetensi, di dalam hal penyerapan tenaga kerja itu ditingkat-tingkat 12 tahun selesainya 12 tahun, semestinya SMA. Ini yang menjadi pertimbangan. ..." (Wawancara tanggal 13 Mei 2014).

Dari sisi keterjangkauan, layanan pendidikan masih bergantung pada "kemampuan" sosial-ekonomi masyarakat. Untuk layanan pendidikan yang terkesan bermutu di sekolah-sekolah negeri maupun swasta tertentu di Kab. Sleman, biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat relatif cukup besar. Pada jenjang SD di Kab. Sleman misalnya, salah satu SD negeri model terdapat iuran sukarela dengan jumlah dalam kisaran lima juta-an per siswa per tahun. Pada jenjang SMP/MTs dan SMA/SMK, layanan pendidikan di jenjang ini di Kab. Sleman sebagian besar penyelenggaranya adalah pihak swasta di bawah pengelolaan yayasan tertentu. Untuk mendaftar di SMA/SMK swasta yang terkesan bermutu harus mengeluarkan biaya pendaftaran dengan jumlah relatif besar. Salah satu orang tua siswa yang tidak ingin disebutkan namanya, mengatakan bahwa untuk uang masuk tergantung kategori "kelas sosial" dan negosiasi ke pihak sekolah. Untuk biaya masuk sebesar Rp. 11.000.000 dan ini lebih kecil dari jumlah yang seharusnya, dan untuk SPP sebesar Rp. 5.000.000 per bulan (Wawancara tanggal 6 Juni 2014). Artinya, biaya pendidikan sangat beragam kepada setiap siswa, bisa lebih besar dan bisa lebih kecil.

Hal itu tentu saja akan berimplikasi bagi masyarakat dengan kemampuan ekonomi menengah ke bawah. Masyarakat nyaris akan sulit untuk mengakses layanan pendidikan bermutu yang terkesan mahal. Apalagi, hal ini dikaitkan dengan angka kemiskinan di Kab. Sleman sebesar 18 persen pada tahun 2012, dan indeks Gini yang mengalami kenaikan dari 0,38 pada tahun 2010 menjadi 0,44

pada tahun 2012 yang melewati angka 0,4 sebagai batas kategori ketimpangan menengah. Artinya, masyarakat dengan tingkat pendapatan lebih tinggi memiliki kesempatan untuk mengenyam pendidikan pada jenjang pendidikan lebih tinggi dengan mutu yang lebih memadai ketimbang masyarakat yang tergolong miskin dengan tingkat pendapatan menengah ke bawah.

Atas dasar uraian tersebut, alokasi anggaran urusan pendidikan terhadap APBD dengan rata-rata sebesar 48,82 persen selama kurun waktu 2010-2013 dapat dikatakan telah responsif jika ditinjau dengan amanat konstitusi minimal sebesar 20 persen. Apabila ditinjau dari pendekatan belanja langsung pendidikan, alokasi anggaran pendidikan belum memadai bagi masyarakat untuk menikmati sarana dan prasarana layanan pendidikan, atau hanya sebesar 18,18 persen (Tabel 5.3). Apalagi, dalam program Wajar pendidikan dasar 9 tahun masih belum bebas dari pungutan dengan skenario berupa iuran sukarela, dan biaya personal lainnya yang jumlahnya relatif tidak sedikit.

5.2.2 Alokasi Anggaran Pendidikan di Dikpora

Dinas Pendidikan dan Pemuda Olahraga (Dikpora) sebagai pengguna utama anggaran urusan pendidikan daerah, memegang peran cukup besar dalam mengelola tantangan pendidikan menyangkut peningkatan pemerataan akses dan kualitas pendidikan di Kabupaten Sleman. Untuk itu, bagian ini membahas seberapa jauh tren dan proporsi alokasi anggaran belanja langsung (BL) untuk program-program pendidikan di Dikpora, dan seberapa jauh pengambilan kebijakan anggaran di Dikpora dilakukan secara terbuka dengan melibatkan masyarakat dan pemangku kepentingan terutama organisasi akar rumput (sekolah).

5.2.2.1 Alokasi Anggaran Program-program Pendidikan di Dikpora

Sebagaimana dikemukakan terdahulu (Tabel 5.3), bahwa anggaran BTL urusan pendidikan sepenuhnya dikelola oleh Dikpora, sedangkan anggaran BL hampir sebagian besar diantaranya dialokasikan pada Dikpora dan SKPD lainnya.

Adapun alokasi anggaran urusan pendidikan pada Dikpora disajikan dalam Tabel 5.5 berikut.

**Tabel 5.5 Alokasi Anggaran Pendidikan pada Dikpora Tahun 2010-2013
(Angka dalam Seribu Juta)**

Tahun	Jumlah BTL	Jumlah BL				Total Belanja Pend. (BTL + BL)	% BL	% BTL
		Belanja Pegawai	Belanja Barang dan Jasa	Belanja Modal	Total BL			
2010	487,9	5,3	63,1	58,2	126,5	614,4	20,59	79,41
2011	551,9	15,7	78,5	61,4	155,5	707,5	21,99	78,01
2012	670,6	23,5	44,2	39,6	107,4	778,1	13,81	86,19
2013	739,9	31,2	38,5	30,2	99,9	839,9	11,90	88,10
Rerata	612,6	18,9	56,1	47,4	122,4	734,9	17,07	82,93

Sumber: APBDP 2010-2013 (Diolah)

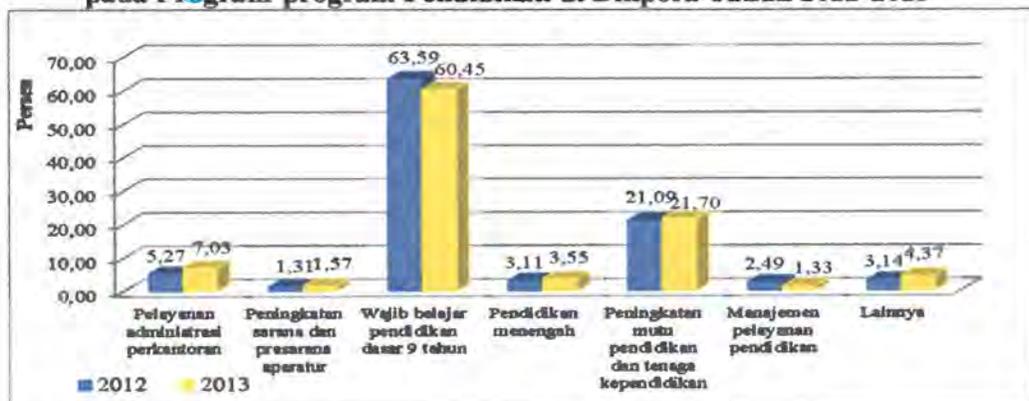
Berdasarkan Tabel 5.5 tersebut terlihat bahwa rata-rata anggaran BL selama empat tahun anggaran (2010-2013) sebesar 122,4 milyar (17,07%), dan rata-rata BTL 612,6 milyar (82,93%). Di sini, anggaran BL cenderung menurun terutama dalam rentang waktu tahun 2011-2013, dari 155,5 milyar tahun 2011 menjadi 99,9 milyar tahun 2013. Penurunan ini terjadi pada belanja barang dan jasa dengan rata-rata sebesar 28,28 persen, dan belanja modal sebesar 29,63 persen. Sebaliknya, belanja pegawai cenderung naik dengan rata-rata sebesar 29,03 persen. Anggaran belanja pegawai pada BL ini, di satu sisi terkait dengan program mutu pendidik dan tenaga kependidikan, akan tetapi di sisi lainnya, terdapat belanja pegawai berupa honorarium kegiatan. Penurunan anggaran BL ini tidak lepas dengan kontribusi Dana Alokasi Khusus (DAK) yang terus menurun setiap tahunnya. Berikut dinyatakan oleh Kabid Sarpras Dikpora, Sungkana, sebagai berikut.

"... jadi kita itu untuk belanja modal dan belanja langsung, kita kan tergantung satu, DAK (Dana Alokasi Khusus). DAK tahun 2010 kita dapat 50 milyar, tahun 2011 kita turun 30, tahun 2012 kita dapat 23, dan tahun ini turun hanya mendapat 15" (Wawancara tanggal 23 Mei 2014).

“Untuk memacu mutu maka kita tingkatkan belanja pegawainya, pegawai kita kan masih ada kekurangan guru karena setiap satu sekolah, satu sekolahan itu kekurangan satu guru kelas sehingga dari 500 itu kekurangan kita paling tidak ada 400 lebih, maka tugas kita menganggarakan belanja pegawai untuk mengangkat tenaga guru PTT atau guru honor untuk membantu, ah inilah yang menyebabkan kita tinggi. Keduanya ada bantuan untuk sertifikasi tinggi, ... yang belanja modal lebih sedikit, pegawainya tinggi, karena sertifikasi dan sebagainya” (Wawancara tanggal 23 Mei 2014).

Mencermati Tabel 5.5 tersebut, komposisi penggunaan BL tahun 2010-2013 sebagian besar digunakan untuk belanja barang dan jasa dengan rata-rata 56,1 milyar (45%), diikuti oleh belanja modal 47,4 milyar (38,15%) dan belanja pegawai sebesar 18,9 milyar (16,85%). Menariknya, pada tahun 2013 terjadi pergeseran, dimana belanja modal yang paling kecil (30,22%) dibandingkan dengan belanja pegawai (31,24%) dan belanja barang dan jasa (38,54%). Meski belanja modal yang berkaitan langsung dengan investasi pendidikan cenderung kecil pada tahun 2013, mayoritas anggaran BL telah dialokasikan untuk program wajib belajar (Wajar) pendidikan dasar 9 tahun (60,45%), diikuti dengan belanja program peningkatan mutu pendidikan dan tenaga kependidikan (21,70%) dan sisanya untuk belanja lainnya. Sebagai refleksi, proporsi alokasi anggaran program-program pendidikan Dikpora selama rentang tahun 2012-2013 disajikan dalam Gambar 5.1 berikut

Gambar 5.1 Prosentase Komposisi Anggaran Belanja Langsung pada Program-program Pendidikan di Dikpora Tahun 2012-2013



Sumber: APBDP 2012-2013

Berdasarkan Gambar 5.1 tersebut, Dikpora telah mengalokasikan lebih dari setengah anggaran BL tahun 2012-2013 untuk Wajar Pendidikan dasar 9 tahun. Sebagian besar anggaran program Wajar Pendidikan 9 tahun ini dialokasikan untuk kegiatan pembangunan infrastruktur yang kebanyakan dibiayai oleh DAK, dan untuk kegiatan Bosda, sedangkan sisanya dialokasikan untuk kegiatan lainnya.

Alokasi Wajar Pendidikan 9 tahun, pada tahun 2012 (63,59%) menurun pada tahun 2013 (60,45%). Hal ini tidak lain dipengaruhi karena alokasi DAK yang cenderung menurun setiap tahunnya. Tingginya anggaran program Wajar Pendidikan 9 tahun (2012-2013) tersebut tampaknya relevan dengan angka partisipasi murni (APM) pada jenjang SD (99,96%) tahun 2013. Namun demikian, tampaknya belum optimal jika dilihat dari APM SMP (81,24%). Artinya, anggaran program Wajar Pendidikan 9 tahun per siswa menunjukkan partisipasi penduduk usia sekolah di tingkat SMP (13 – 15 tahun) hanya sebesar 81,24 persen di Kab. Sleman.

Pada saat yang bersamaan, alokasi anggaran BL relatif cukup besar untuk program-program rutin yang tidak berkontribusi secara langsung terhadap peningkatan akses maupun kualitas pendidikan. Program pelayanan administrasi perkantoran misalnya, tahun 2012 sekitar 5,6 milyar (5,27%) naik menjadi sekitar 7,0 milyar (7,03%) pada tahun 2013. Anggaran ini sebagian besar dialokasikan untuk kegiatan penyediaan alat tulis kantor (ATK) sekitar 2,3 milyar, sedangkan sisanya untuk kegiatan lainnya seperti penyediaan jasa administrasi keuangan, jasa perbaikan peralatan kerja, rapat-rapat koordinasi dan konsultasi, dan lainnya. Selain itu, anggaran BL untuk program peningkatan sarana dan prasarana aparatur juga cenderung naik dari tahun 2012 sebesar 1,5 milyar (1,46%) menjadi 1,6 milyar (1,57%) tahun 2013. Anggaran program ini relatif cukup besar dialokasikan pada kegiatan pemeliharaan rutin/berkala sarana dan prasarana Dikpora (gedung, kendaraan, dan mebelair). Program-program tersebut memang dimaksudkan untuk menunjang pelayanan, akan tetapi semestinya dapat dimanfaatkan secara efisien untuk program-program prioritas lainnya guna mencapai tantangan dan permasalahan pembangunan daerah di bidang pendidikan.

Persoalan mendasar lainnya, pengalokasian anggaran BL untuk program-program pendidikan masih dibingkai dengan kegiatan yang tidak menyentuh pada substansi hasil ataupun manfaat kegiatan, akan tetapi lebih didasarkan pada *output*

(keluaran). Hal ini ditandai dengan kegiatan sosialisasi dan advokasi berbagai peraturan pemerintah di bidang pendidikan dengan jumlah dana yang tidak sedikit. Pada tahun 2012-2013, rata-rata belanja untuk kegiatan sosialisasi dan advokasi sebesar 88,9 juta (untuk belanja pegawai dan barang dan jasa). Artinya, upaya untuk melakukan efisiensi anggaran semestinya dilakukan melalui peninjauan ulang terhadap program dan kegiatan yang lebih berbasis hasil dan dinilai sebagai prioritas kebutuhan untuk meningkatkan layanan pendidikan. Hal ini dinyatakan oleh salah satu kepala seksi kurikulum dan kesiswaan di Dikpora, sebagai berikut.

"... idealnya itu menurut urgency atau skala prioritas kalau memang belum dirasa sangat mendesak, ya bisa diprioritaskan bagi SKPD (maksudnya, bisa juga antar bidang) yang mendesak kegiatan itu, untuk segera direalisasikan, ... dan bisa menggeser dari kegiatan lain yang dirasa belum mendesak untuk dilaksanakan" (Wawancara tanggal 20 Mei 2014).

Berdasarkan uraian tersebut, pada satu sisi alokasi anggaran BL dialokasikan untuk layanan Wajar Pendidikan 9 tahun, akan tetapi disisi lainnya, secara keseluruhan alokasi anggaran BL sebagian besar untuk pos belanja barang dan jasa yang berkaitan dengan operasional institusi. Pada titik ini, anggaran pendidikan belum dikatakan responsif terhadap kepentingan masyarakat luas terutama menyangkut pemerataan akses dan kualitas pendidikan. Pengalokasian anggaran BL masih belum mampu dioptimalkan untuk program-program yang berkaitan langsung dengan peningkatan layanan pendidikan.

5.2.2.2 Mekanisme Penyusunan Kebijakan Anggaran Pendidikan di Dikpora

Proses pengambilan kebijakan anggaran tahunan di Dikpora dijabarkan dalam program kegiatan beserta alokasinya, terutama disesuaikan dengan prioritas dan sasaran daerah, serta disinergiskan dengan program pemerintah pusat. Penyusunan program kegiatan di Dikpora tahunan, tidak lepas dari rangkaian penyusunan RKPD yang dilaksanakan setiap tahunnya melalui Musrenbang. Artinya, program-program yang diusulkan oleh Dikpora disinkronkan dengan aspirasi dan usul kebutuhan masyarakat.

Penyerapan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, terutama organisasi akar rumput (sekolah) dalam penyusunan kebijakan anggaran BL di Dikpora, setidaknya dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu *petama*, sinkronisasi aspirasi masyarakat dan pemangku kepentingan berupa program-program melalui mekanisme Musrenbang. *Kedua*, penyerapan aspirasi dari pihak sekolah sebagai kelompok sasaran di lingkungan Dikpora. Di sini, Dikpora setiap tahunnya memberikan instrumen bagi pihak sekolah terkait dengan kebutuhan operasional layanan pendidikan sekolah. Penjaringan aspirasi pihak sekolah juga dilakukan oleh sekolah yang bersangkutan berupa pengajuan proposal kepada Dikpora, terutama menyangkut Dana Alokasi Khusus (DAK). Selain itu, penjaringan aspirasi juga dilakukan oleh Dikpora terhadap pemangku kepentingan sesuai dengan masing-masing bidang di Dikpora.

Dalam berbagai kesempatan, Dikpora mengadakan pertemuan dengan pihak sekolah. Pertemuan ini lebih cenderung dilakukan terutama menyangkut sosialisasi kebijakan dan program tertentu yang sifatnya berkaitan dengan layanan pendidikan di sekolah, seperti sosialisasi persiapan menjelang ujian nasional, bantuan operasional, maupun sosialisasi mengenai peraturan perundang-undangan yang terkait. Namun demikian, pertemuan mengenai topik perencanaan anggaran di lingkungan Dikpora masih jarang dilakukan. Dalam konteks tertentu, Dikpora telah melibatkan unsur sekolah dalam kaitannya dengan perencanaan anggaran sekolah, seperti dinyatakan oleh kepala sekolah SMP Negeri 3 di Kec. Sleman, berikut.

"... kebetulan saya itu memang di beberapa kali kegiatan itu, saya selalu dilibatkan ketika misalnya eee melakukan pencermatan tentang pengklasifikasian belanja di dalam RAPBS, saya kebetulan ikut membuat diminta untuk membuat draf-nya di dinas itu. Saya memang dilibatkan, memang tidak, tidak semua sih. Biasanya dari perwakilan dari SMP itu biasanya ada 2 atau 3 orang kepala sekolah. ... dilibatkan untuk, untuk mencermati instrumen apa, kebutuhan belanja sekolah itu, apa saja. ... jadi dari SD ada perwakilan, dari SMP ada perwakilan, dari SMA ada, dari SMK. Jadi memang Dinas Dikpora Sleman itu, anu hampir semua stakeholders itu dilibatkan, itu iya" (Wawancara tanggal 30 Mei 2014).

Pengalokasian dan pengelolaan anggaran seperti bantuan operasional sekolah (Bos), baik Bos nasional (Bosnas), Bos daerah (Bosda) maupun beasiswa lainnya, cenderung dilakukan transparan. Alokasi anggaran Bosda jenjang pendidikan dasar 9 (sembilan) tahun misalnya, mekanisme alokasi Bosda Kabupaten sangat transparan ditengarai karena pengalokasian anggaran Bosda menggunakan ukuran jumlah siswa sesuai dengan kebijakan nasional. Jumlah alokasi di jenjang SD sebesar Rp.103.000,- per siswa per tahun, dan SMP sebesar Rp. 230.000,- per siswa per tahun,¹³ sehingga besaran alokasi anggaran Bosda ke sekolah sangat tergantung pada jumlah siswa di sekolah¹⁴.

Dengan penghitungan berdasarkan variabel siswa, kebijakan anggaran Bosda maupun Bosnas sangat terbuka informasinya sehingga cenderung sangat transparan dinilai oleh pihak sekolah. Di luar pengelolaan anggaran Bosda tersebut, keterlibatan pihak sekolah dalam proses kebijakan, terutama berkaitan dengan pengambilan kebijakan anggaran di Dikpora masih terbatas, seperti masing-masing pernyataan dari staf keuangan dan Kepala sekolah SMA negeri 3 di Kec. Sleman, sebagai berikut.

"Kalau keuangan sekolah dalam penyusunan DPA, khususnya APBS itu eee menurut aturan Bupati, ada. ... jadi untuk aturan-aturannya sudah jelas, misalnya eee untuk honor kegiatan, misalnya ini seberapa sudah jelas, untuk eee transport Dinas itu sudah jelas" (Wawancara tanggal 28 Mei 2014).

"Tidak, selama ini belum. ... kalau hanya kebijaksanaan keuangan, ini belum. Kebijakan-kebijakan ini, kalau sekolah kan tinggal manut saja dari dinas. ... ya kita tinggal menggarapnya, backgroundnya ya dari dinas sekolah itu" (Wawancara tanggal 28 Mei 2014).

Terbatasnya keterlibatan pihak sekolah dalam pengambilan keputusan menyebabkan minimnya informasi bagi pihak sekolah terutama menyangkut pengelolaan anggaran program-program prioritas pendidikan yang dikelola oleh

¹³ Selain Bosda kabupaten, terdapat Bos nasional, yaitu untuk jenjang SD sebesar Rp. 580.000,- dan SMP sebesar Rp. 710.000,- per siswa per tahun. Selain itu, Bos Provinsi jenjang SD sebesar Rp. 130.000,- dan SMP sebesar Rp. 105.000,- per siswa per tahun.

¹⁴ Dengan menggunakan variabel jumlah siswa sebagai ukuran alokasi Bosda, potensial menimbulkan persoalan terutama bagi sekolah-sekolah yang tergolong kecil dengan jumlah siswa yang sedikit, atau setidaknya dibawah dari jumlah 100 siswa. Persoalan ini terutama menyangkut peningkatan mutu layanan pendidikan.

Dikpora, seperti dinyatakan oleh pihak sekolah SMP negeri 3 di Kec. Sleman, sebagai berikut.

"... upaya peningkatan mutu itu eee harapannya itu bisa, bisa anu, lebih transparan. Maksud kami transparan itu, sebetulnya sejak awal itu harus di informasikan untuk peningkatan mutu pendidikan khususnya. Itu eee apa saja toh yang bisa di akses oleh sekolah dan itu besarnya berapa. ... Itu kan masalah apa ya, transparansi itu ya mulai dari perencanaan kan mestinya begitu ya, mulai dari perencanaan sampai pertanggungjawaban" (Wawancara tanggal 30 Mei 2014).

Demikian halnya, untuk pengelolaan DAK yang bersumber dari APBN maupun dana lainnya yang bersumber dari APBD berkaitan dengan pembangunan atau pemeliharaan gedung sekolah maupun fasilitas penunjang mutu pendidikan, belum sepenuhnya terbuka informasinya kepada pihak sekolah. Di satu sisi, Dikpora mensosialisasikan bantuan dana kepada pihak sekolah dengan mekanisme pengajuan proposal, dan di sisi lainnya, Dikpora mengambil keputusan untuk mengalokasikan bantuan dana kepada sekolah dengan mengacu pada instrumen penjangkauan data ke sekolah, seperti dinyatakan oleh kepala seksi bidang sarana dan prasarana pendidikan menengah Dikpora, Andreas, sebagai berikut.

"Prosesnya sekolah itu mengajukan proposal, kemudian kita verifikasi ke lapangan, eee kebutuhan dilapangan apa, jika rusak maka dilakukan analisis untuk rehab (rehabilitasi). Kemudian kalau pembangunan RKB (ruang kelas baru), itu harus dilihat jumlah muridnya, bagaimana eee animo masyarakat ke sekolah itu, kemudian tenaga pendidikanya, dan kita lihat juga Sarprasnya (sarana dan prasarananya)" (Wawancara tanggal 03 Juni 2014).

Proses perencanaan anggaran bagi sekolah-sekolah yang akan memperoleh bantuan DAK dianggap transparan oleh pihak Dikpora karena pengajuan bantuan dana bagi sekolah dilakukan melalui mekanisme usulan proposal. Persoalannya adalah pengelolaan dana DAK atau dana bantuan lainnya dari APBD diprioritaskan bagi sekolah yang tergolong besar dengan jumlah siswa yang lebih banyak. Hal ini akan berpotensi menimbulkan kesenjangan dalam mengakses

anggaran bagi sekolah-sekolah yang tergolong kecil dengan jumlah yang kecil (atau di bawah 100 siswa).

Dalam kesempatan wawancara dengan kepala sekolah SDN Karangwuni 1 di Kec. Depok, pihak sekolahnya memperoleh bantuan DAK tahun 2012 sebesar Rp. 203.000.000 untuk rehabilitasi (rehab) gedung sekolah (rehab tiga ruang kelas baru) dengan kategori rusak ringan. Sebagai salah satu sekolah yang tergolong yang paling kecil di Kec. Depok dengan jumlah sebanyak 95 siswa (tidak sesuai dengan standar pelayanan minimal [SPM]), kepala sekolah yang bersangkutan menyiasati agar dapat memperoleh bantuan dana DAK untuk rehab gedung sekolah. Apalagi, pihak sekolah juga tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan pengalokasian DAK tersebut. Lebih lanjut dinyatakan oleh kepala sekolah SDN yang bersangkutan sebagai berikut.

“Tidak, hanya kalau dipanggil itu hanya informasi, di panggil informasi, di panggil informasi. ... hanya satu strategi saya, mengapa saya dapat, itu ruangan yang paling rusak, itu saya jadikan ruang tamu. ... itu strategi saya, dan ternyata itu bisa mendapatkan, itu aja. ... Iya, saya hanya mendengar eee SD yang kecil, SD yang terkesampingkan itu kan sulit untuk mendapatkan. Itu salah satu strategi saya saja memang realitanya seperti itu” (Wawancara tanggal 1 Juli 2014).

Pengelolaan DAK juga menimbulkan persoalan jika ditautkan dengan realisasi anggaran yang belum memadai. Hal ini ditengarai karena persoalan petunjuk teknis (Juknis) yang kerap terlambat sehingga waktu pelaksanaannya tidak memadai untuk melaksanakan program peningkatan prasarana dan mutu pendidikan. Sisa penggunaan DAK tahun 2010-2012 sebesar Rp. 22.984.966.356,- yang menjadi SiLPA tahun 2013, setidaknya membuktikan hal itu. Sementara pemanfaatan SiLPA seperti diuraikan sebelumnya sarat dengan berbagai macam kepentingan. Pada tahun 2013, alokasi DAK sebesar Rp. 21.386.678.695, dan ini pun terdapat SiLPA sebesar Rp. 1.215.464.900 untuk tahun 2014. Hal ini disikapi oleh Kabid Sarpras Dikpora, Sungkana, sebagai berikut.

"Ya SiLPA, SiLPA sangat besar, karena apa seperti yang saya sampaikan kita bekerja selalu adanya Juknis, aturan dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Karena Juknis kita terlambat sehingga pelaksanaannya selalu di akhir tahun. Pelaksanaan di akhir tahun adalah waktunya tidak cukup, karena setiap 31 Desember semua kegiatan harus sudah selesai diakhir tahun. ... kalau kita melampaui itu kan istilahnya sekarang yang melaksanakan kegiatan itu kan rawan terhadap anu ya rawan terhadap kesalahan sehingga kita cukup hati-hati" (Wawancara tanggal 23 Mei 2014).

Perencanaan program kegiatan dari dana DAK tahun 2013, mengacu pada SK Bupati mengenai sekolah penerima DAK 2013. Pelaksanaan DAK tahun 2013, yang menggunakan anggaran DAK 2013 dan SiLPA tahun 2010-2012, juga tidak terealisasi sepenuhnya. Penggunaan SiLPA DAK 2011 untuk tahun 2013 misalnya, berupa program peningkatan mutu dalam bentuk kegiatan pengadaan buku perpustakaan untuk jenjang SDN sebanyak 65 sekolah dengan anggaran sebesar 3,3 milyar, dan program peningkatan prasarana pendidikan untuk 10 SMP (negeri dan swasta) berupa kegiatan pembangunan ruang kelas baru dan ruang belajar lain, serta rehab berat ruang kelas sebesar 2,1 milyar. Program ini tidak terealisasi dalam pelaksanaannya. Demikian halnya, penggunaan SiLPA DAK 2010 untuk tahun 2013, yang tidak terealisasi terutama diantaranya adalah kegiatan pengadaan buku perpustakaan untuk jenjang SMP (negeri dan swasta) sebesar 7,4 milyar.

Problem pengelolaan DAK tidak hanya menyangkut persoalan Juknis semata, akan tetapi yang lebih penting adalah menyangkut pengelolaan anggaran DAK yang belum sepenuhnya dilakukan dengan transparan. Pengadaan buku perpustakaan untuk jenjang SMP dengan anggaran sebesar 7,4 milyar, misalnya, sama sekali tidak diketahui oleh pihak sekolah. Dalam wawancara dengan pihak sekolah SMPN 3 Sleman sebagai salah satu kelompok sasaran penerima bantuan DAK tersebut, pihaknya tidak mengetahui jika ada program tersebut pada tahun 2013 dan menyatakan bahwa pengadaan buku perpus tidak ada untuk tahun 2013 (Wawancara tanggal 30 Mei 2014). Hal ini mensyaratkan bahwa pengelolaan anggaran DAK masih didominasi oleh Dikpora dengan tanpa adanya sosialisasi secara memadai. Bagi pihak Dikpora, perencanaan alokasi anggaran untuk

kegiatan pengadaan buku perpustakaan tersebut dituangkan ke dalam SK kepala daerah adalah syarat prosedural meski berpotensi tidak akan melaksanakan kegiatan tersebut pada tahun 2013.

Demikian halnya, alokasi anggaran untuk program peningkatan mutu pendidikan dari dana APBD tahun 2013 pada jenjang SMA/SMK. Program ini salah satunya adalah rehab sedang dan berat laboratorium dan praktikum untuk tiga sekolah di jenjang pendidikan menengah (SMAN, SMKN, dan SMK swasta) di Kab. Sleman, dengan total anggaran sebesar sebesar Rp. 398.647.700,-. Salah satu sekolah penerima bantuan tersebut adalah diantaranya SMAN 3 Kec. Sleman dengan rehab gedung laboratorium dengan jumlah Rp. 94.500.000,-. Namun demikian, pihak sekolah tidak banyak mengetahui mengenai bantuan-bantuan APBD di jenjang pendidikan menengah. Lebih lanjut dinyatakan oleh kepala sekolah SMAN 3 sebagai berikut *"sekolah ini tidak dilibatkan, kita tidak tahu itu tender proyek dari Dinas. Itu arena kerjanya Dinas"* (Wawancara tanggal 28 Mei 2014).

Perencanaan anggaran yang belum dilakukan dengan transparan tentu akan memiliki implikasi bagi sekolah-sekolah penerima bantuan. Apalagi, masih terdapat perlakuan yang berbeda antara sekolah dengan kategori besar dari pada sekolah dengan kategori kecil dalam pengalokasian anggaran DAK maupun dana lainnya dari APBD. Di sini, sekolah-sekolah yang tergolong kecil akan sulit "berkompetisi" dengan sekolah-sekolah yang tergolong besar. Hal ini potensial menimbulkan kesenjangan bagi sekolah-sekolah tergolong kecil dalam meningkatkan mutu layanan pendidikan terutama menyangkut sarana dan prasarana. Dalam perbincangan antar kepala sekolah pada forum Kelompok Kerja Kepala Sekolah (K3S), misalnya, salah satu topik perbincangan yang muncul adalah mengenai prioritas yang berbeda antar sekolah dalam mengakses bantuan dana pendidikan. Bahkan, pihak sekolah yang tidak mengusulkan kebutuhan justru memperoleh bantuan dari Dikpora, seperti pernyataan kepala sekolah SDN di Kec. Depok berikut.

"... kalau yang pertama itu kita ngirimkan, gak dapat. Terus yang kedua mungkin eee diutamakan untuk yang sekolah-sekolah besar itu kadang tidak mengusulkan datang. ... tidak tahu, tau-tau dapat gitu loh. Seperti yang kemarin itu, paket apa ya, paket musik, itu ada SD yang tidak mengusulkan, tau-tau dapat. ... tau-tau barang datang, jadi ada yang bingung gitu" (Wawancara tanggal 1 Juli 2014).

Pengalokasian dana DAK maupun dana lainnya dari APBD semestinya disesuaikan dengan prioritas kebutuhan sekolah dan dilakukan secara transparan. Di satu sisi, usulan-usulan dari sekolah tak dapat di pungkiri akan di respons oleh Dikpora secara keseluruhan dalam tahun anggaran yang bersamaan, akan tetapi di sisi lainnya, pengalokasian anggaran yang tidak sepenuhnya transparan sarat dengan kepentingan tertentu. Hal ini ditandai dengan pengambilan keputusan dalam menentukan penerima bantuan oleh Dikpora tidak sesuai dengan usulan kebutuhan sekolah yang membutuhkan. Bagi pihak sekolah, "kompetisi" dalam mengajukan bantuan dana sangat dimungkinkan kental dengan unsur kedekatan antara pihak sekolah dengan pihak pemerintah daerah (Dikpora). Alternatif lainnya, sekolah-sekolah tergolong kecil dalam mengakses anggaran menyisiatinya dengan strategi tertentu. Artinya, pengalokasian anggaran terhadap skala prioritas program-program pendidikan menyangkut sarana dan prasarana pendidikan masih belum memenuhi prinsip obyektivitas, dan bias terhadap preferensi ataupun kepentingan-kepentingan tertentu, baik karena unsur kedekatan wilayah maupun karena adanya relasi antara masyarakat atau kelompok sasaran dengan pihak eksekutif, seperti dinyatakan oleh salah satu pengurus (pimpinan) PGRI sebagai berikut.

"Sebenarnya kalau pemerintah itu anu apa eee bukan, kalau pemerintah sebenarnya, kelompok malah. Justru dia (maksudnya pemerintah Kabupaten Sleman) mewakili kepentingan masyarakat kok ya, dia kan pengemban amanatnya masyarakat tetapi juga apa, kepentingan pribadi wilayah itu tetap muncul akhirnya" (tanggal 06 Mei 2014).

"... tadi kan jadi pertanyaan kenapa ini kok tidak, tidak segera ada amu tapi sementara di tempat lain ya kok itu-itu selalu aja dapat perhatian sementara yang ini kok agak di kesampingkan gitu, kan bahasa-bahasa itu toh yang sering muncul di teman-teman kepala sekolah" (tanggal 06 Mei 2014).

Pengelolaan dan penyusunan anggaran urusan pendidikan di bawah sistem anggaran kinerja tidak menutup celah munculnya “ego sektoral” di Dikpora. Setidaknya, hal ini ditelusuri dari kecenderungan pengelolaan anggaran Bosda yang cenderung transparan, sementara di luar anggaran Bosda tersebut masih belum sepenuhnya dilakukan dengan transparan. Hal lainnya terefleksikan dari pengelolaan anggaran PIK kecamatan tahun 2013 yang dikelola oleh Dikpora seperti diuraikan sebelumnya (Tabel 5.1). Demikian halnya, pada tahun 2014, usulan PIK terkait dengan program PAUD kecamatan yang dikelola oleh Dikpora sebesar Rp. 131.336.000.000 (131,3 milyar). Dari total anggaran ini diantaranya adalah kegiatan pengadaan alat permainan edukatif (APE) yang diusulkan oleh 4 (empat) kecamatan, yaitu Kecamatan Mlati, Minggir, Berbah dan Kecamatan Ngemplak, seperti dinyatakan salah satu Kepala Seksi di Dikpora, yang tidak ingin disebutkan namanya, sebagai berikut.

“PIK sejak 2014 itu anggarannya masuk di DPA Dinas, misalnya 2014 ini ada 4 PIK untuk empat kecamatan. Masing-masing kecamatan ada pengadaan APE, ini uangnya dititipkan di Dikpora. Menurut saya, hal-hal yang baru kami menolak, keberatan secara pribadi karena perencanaannya kan dari kecamatan, sementara tidak ada anggaran administrasinya dan kami juga ada program itu” (Wawancara tanggal 23 Juni 2014).

Munculnya ego sektoral tersebut mengarah pada praktik kontestasi sumber daya (anggaran) dalam proses pengelolaan maupun penyusunan anggaran urusan pendidikan. Hal ini terefleksikan dari proses penyusunan alokasi anggaran di Dikpora yang didasari pada “nilai” anggaran daripada dampak sebuah program kegiatan, misalnya alokasi anggaran untuk program-program yang berbasis *output* dari pada hasil. Hal lainnya dinyatakan oleh salah satu Kasubbag di Dikpora sebagai berikut:

“Jika mau jujur itu terkait dengan data, menampung data di bidang-bidang (maksudnya antar bidang Dikpora) tidak pada proyek tapi hasil. ...” (Wawancara tanggal 19 Mei 2014).

Kontestasi kepentingan dalam penyusunan rencana anggaran urusan pendidikan tersebut, juga dinyatakan oleh salah satu anggota TAPD yang tidak ingin disebutkan namanya sebagai berikut.

"... setahu saya SKPD (maksudnya, termasuk SKPD Dikpora) memang mengusulkan anggaran selalu lebih. Kita verifikasi, kemudian daripada kita kurangi lebih baik kita sampaikan ya kurangi dewe (sendiri)" (Wawancara tanggal 22 Mei 2014).

Penyusunan program-program urusan pendidikan beserta alokasinya tidak sepenuhnya dilakukan berdasarkan pendekatan anggaran berbasis kinerja, akan tetapi juga menggunakan pendekatan inkremental. Secara teoritis, pengalokasian anggaran untuk program-program prioritas yang berkaitan dengan pemerataan akses dan mutu pendidikan di bawah sistem penganggaran kinerja dilakukan dengan mengedepankan prinsip efisiensi, efektif dan ekonomis. Pada kenyataannya, pengalokasian anggaran masih disusupi dengan ego sektoral dan spirit berbasis proyek daripada hasil, seperti dinyatakan oleh anggota TAPD lainnya, *"saya tidak bilang proyek tapi bingkainya sudah kinerja, ya dalamnya ya masih semangat seperti itu"* (Wawancara tanggal 24 April 2014).

Berdasarkan uraian tersebut, proses penyusunan anggaran program-program prioritas pembangunan urusan pendidikan belum banyak memberikan ruang kepada kelompok sasaran, terutama organisasi akar rumput dalam pengambilan keputusan menyangkut program-program di Dikpora. Demikian halnya, proses penyusunan anggaran urusan pendidikan cenderung transparan dengan mekanisme yang sudah jelas seperti alokasi anggaran Bosda, sedangkan di luar itu nyaris cenderung dilakukan secara tertutup. Apalagi, proses pengelolaan maupun penyusunan anggaran masih disusupi dengan kontestasi kepentingan. Hal ini potensial menimbulkan respons dari pihak pemerintah daerah terhadap peningkatan layanan pendidikan untuk tidak mematuhi prinsip objektivitas.

5.3 Kesimpulan

Para perumus kebijakan anggaran (eksekutif dan legislatif) telah berupaya untuk merespons aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang merupakan acuan dalam proses penyusunan APBD. Bagi pihak Pemkab. Sleman, strategi perencanaan melalui PIK merefleksikan upaya Pemkab untuk lebih memperhatikan aspirasi dan usulan masyarakat menjadi kebutuhan dalam proses penyusunan kebijakan APBD. Namun demikian, belum memadainya sinkronisasi program-program SKPD (Dikpora) dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat menyebabkan aspirasi masyarakat masih dikesampingkan. Penyusunan program-program masih lebih didasarkan pada selera SKPD. Apalagi, munculnya ego sektoral menggiring upaya sinkronisasi tersebut semakin sulit untuk dilakukan. Bagi DPRD, aspirasi masyarakat sebagai syarat mutlak dalam proses penyusunan APBD, akan tetapi pihak dewan lebih cenderung memprioritaskan proyek pembangunan fisik dari pada non-fisik, misalnya sektor pendidikan tidak menjadi topik "seksi" dalam dinamika proses penyusunan APBD.

Bertolak pada uraian tersebut, responsivitas anggaran belum banyak didasarkan pada kepentingan masyarakat luas. Hal ini tercermin dari tren alokasi anggaran yang cenderung digunakan untuk belanja birokrasi. Dalam proses penyusunan APBD urusan pendidikan, keterlibatan kelompok sasaran terutama pihak sekolah dalam pengambilan keputusan masih bersifat terbatas. Demikian halnya, proses penyusunan anggaran belum sepenuhnya dilakukan dengan transparan, dan justru kental dengan kontestasi anggaran. Untuk itu, menjadi penting untuk mengetahui seberapa jauh partisipasi publik, transparansi anggaran dan komitmen perumus kebijakan anggaran (pemerintah daerah) berimplikasi terhadap responsivitas anggaran seperti yang akan diuraikan pada bab selanjutnya.

BAB VI

**PARTISIPASI PUBLIK, TRANSPARANSI DAN KOMITMEN PERUMUS
KEBIJAKAN ANGGARAN, SERTA KAITANNYA DENGAN
RESPONSIVITAS ANGGARAN DAERAH**

Bab ini membahas mengenai hasil penelitian kuantitatif dengan mendeskripsikan hasil data kuantitatif, dan menyajikan ilustrasi kualitatif untuk menjelaskan seberapa jauh partisipasi publik, transparansi anggaran dan komitmen pemerintah daerah sebagai perumus kebijakan anggaran berimplikasi terhadap responsivitas anggaran dalam konteks proses penyusunan APBD.

6.1. Hasil Data Kuantitatif

6.1.1 Deskripsi Umum Profil Responden Penelitian

Sampel dalam penelitian ini meliputi 4 (empat) SKPD (Dikpora, Bappeda, DPKAD, dan Bagian Administrasi Pembangunan Sekretariat Daerah), dan meliputi DPRD serta unsur masyarakat. Untuk itu, responden penelitian ini terdiri atas tiga unsur, yaitu pegawai pemerintah dan anggota DPRD Kab. Sleman periode 2010-2014, serta unsur masyarakat. Responden penelitian ini ditentukan dengan menggunakan pertimbangan maupun kriteria yang telah ditentukan seperti telah dikemukakan pada bagian terdahulu. Dengan menggunakan teknik *purposive sampling*, perolehan data dilakukan dengan penyebaran kuesioner berjumlah 120 kuesioner kepada responden penelitian. Adapun daftar distribusi kuesioner dapat dilihat pada Tabel 6.1 berikut.

Tabel 6.1 Daftar Kuesioner

Responden	Jumlah kuesioner yang disebar	Jumlah kuesioner yang kembali	Jumlah kuesioner yang layak dianalisis	%
SKPD	40	40	40	100
DPRD	20	15	14	93,33
Warga/masyarakat	50	46	45	97,83
LSM/Ormas/Organisasi lainnya	10	9	9	100
Total	120	110	108	98,18

Berdasarkan Tabel 6.1 tersebut, jumlah kuesioner yang disebarakan sebanyak 120 kuesioner dengan tingkat respons pengembalian berjumlah 110 (91,67%), sedangkan sisanya sebanyak 10 kuesioner (8,33%) tidak kembali. Dari 110 kuesioner tersebut, sebanyak 108 kuesioner (98,18%) memenuhi syarat untuk dianalisis, sedangkan sisanya 2 (1,82%) kuesioner tidak dapat diolah karena pengisiannya tidak lengkap. Adapun profil responden penelitian sebanyak 108 responden, antara lain meliputi jenis kelamin, usia, tingkat pendidikan, dan pengalaman keterlibatan responden dalam penyusunan APBD Kab. Sleman selama lima tahun terakhir (2009-2013). Di samping itu, khusus bagi responden masyarakat diajukan pertanyaan lainnya di dalam daftar kuesioner mengenai jenis pekerjaan utama. Profil responden penelitian menurut jenis kelamin, usia, tingkat pendidikan, dan pengalaman keterlibatan responden tersebut disajikan dalam Tabel 6.2 berikut.

Tabel 6.2 Profil Responden Penelitian

No.	Karakteristik	Kategori	Jumlah	Persentase (%)
1	Jenis Kelamin	Laki-laki	77	71,30
		Perempuan	31	28,70
		Total	108	100
2	Usia	25 - 50	58	53,70
		> 50	50	46,30
		Total	108	100
3	Pendidikan	SLTP/Sederajat	1	0,93
		SMA/Sederajat	21	19,44
		Diploma	7	6,48
		S-1	48	44,44
		S-2	31	28,70
Total	108	100		
4	Pengalaman keterlibatan penyusunan APBD	Tidak pernah	41	37,96
		Kurang dari 5 kali	27	25,00
		5 kali atau lebih	40	37,04
		Total	108	100

Berdasarkan sebaran data responden penelitian pada Tabel 6.2 tersebut, mayoritas responden berjenis kelamin laki-laki sebesar 71,30 persen dibandingkan dengan responden perempuan hanya 28,70 persen. Untuk usia responden, relatif cukup berimbang di antara responden yang berusia 25 – 50 tahun sebesar 53,70

persen, dan sisanya, 46,30 persen adalah responden dengan usia 51 – 71 tahun. Hal ini tidak lepas dari realitas bahwa dengan menggunakan kriteria yang ditetapkan, reponden yang berjenis kelamin laki-laki lebih banyak ditemui dari pada responden perempuan, dan sebagian besar responden yang ditemui adalah berusia diantara 25 – 50 tahun. Dari tingkat pendidikan, latar belakang pendidikan responden cukup bervariasi dimana responden dengan berpendidikan sarjana merupakan kelompok responden terbanyak dengan persentase sebesar 44,44 persen, disusul berpendidikan pascasarjana (S-2) sebesar 28,70 persen, SMA 19,44 persen, dan sisanya adalah berpendidikan diploma dan SLTP.

Ditinjau dari pengalaman keterlibatan responden dalam penyusunan APBD selama lima tahun terakhir, sebagian responden menyatakan pernah terlibat atau sebanyak 67 responden (62,04%), sedangkan sisanya 41 responden (37,96%) menyatakan tidak memiliki pengalaman sama sekali.

Apabila melihat pengalaman keterlibatan responden unsur masyarakat dari sebanyak 54 responden, hanya 19 responden (35,19%) yang memiliki pengalaman keterlibatan dalam proses penyusunan APBD, sementara 35 responden lainnya (64,81%) menyatakan tidak pernah terlibat sama sekali. Adapun persentase pengalaman keterlibatan responden masyarakat dalam proses penyusunan APBD dapat dilihat pada Tabel 6.3 berikut.

Tabel 6.3 Pengalaman Keterlibatan Responden Masyarakat dalam Penyusunan APBD

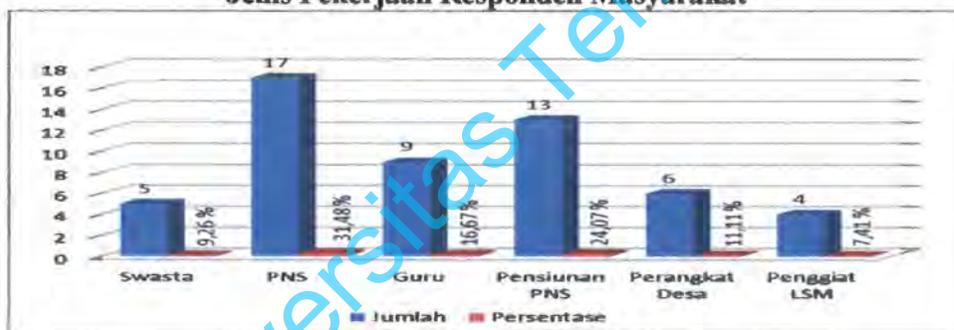
No.	Pengalaman keterlibatan	Responden		Total	Persentase (%)
		Warga/ Masyarakat	LSM/Ormas/ Organisasi lainnya		
1	Tidak pernah	33	2	35	64,81
2	Kurang dari 5 kali	9	5	14	25,93
3	5 Kali atau lebih	3	2	5	9,26
	Jumlah	45	9	54	100

Mengacu pada Tabel 6.3 tersebut, sebagian besar responden belum pernah terlibat dalam penyusunan APBD selama kurun waktu lima tahun terakhir. Hal ini dapat dimaknai bahwa proses penyusunan APBD masih disasar bagi warga maupun kelompok masyarakat tertentu dengan sejumlah alasan dan pertimbangan

yang dapat diterima secara logis. Pada level individu masyarakat, misalnya, warga dengan latar belakang yang beragam tentu memiliki kesempatan yang tidak sama diantara satu sama lainnya dalam proses penyusunan APBD seperti pada Musrenbang tingkat Kabupaten yang diselenggarakan oleh pemerintah Kab. Sleman hingga pada forum *public hearing* yang dilaksanakan oleh DPRD. Kecuali itu, warga diharapkan setidaknya dapat menyalurkan aspirasinya terkait proses penyusunan kebijakan APBD, menilai arah dan orientasi APBD melalui berbagai sarana partisipasi dan mekanisme yang tersedia.

Ditinjau dari pekerjaan responden masyarakat, jumlah dan persentase responden berdasarkan jenis pekerjaan utama dapat dilihat dalam Gambar 6.1 sebagai berikut.

Gambar 6.1
Jenis Pekerjaan Responden Masyarakat



Dengan melihat sebaran pekerjaan responden masyarakat pada Gambar 6.1 tersebut, terlihat bahwa sebagian besar responden masyarakat bekerja sebagai PNS yaitu sebanyak 17 responden (31,48%) dari total 54 responden, disusul dengan pensiunan PNS, guru, dan sisanya responden bekerja sebagai perangkat desa, swasta dan penggiat LSM.

6.1.2 Statistik Deskriptif

Deskripsi data yang diperoleh melalui kuesioner dilakukan melalui statistik deskriptif terhadap jawaban responden untuk setiap pertanyaan pada masing-masing variabel penelitian (lampiran 3), disajikan dalam Tabel 6.4 sebagai berikut.

Tabel 6.4 Hasil Statistik Deskriptif Variabel

Variabel	N	Nilai Minimum	Nilai Maksimum	Median	Mean	Standar Deviasi
Partisipasi Publik	108	19	50	36,00	35,70	7,116
Transparansi Anggaran	108	25	60	47,00	46,50	8,683
Komitmen Pemda	108	28	45	38,00	38,35	4,416
Responsivitas Anggaran	108	15	30	24,00	24,44	2,939

Dari Tabel 6.4 tersebut, rentang jawaban responden untuk variabel partisipasi publik berada pada kisaran nilai 19 – 50, dengan nilai rata-rata 35,70 dan standar deviasi sebesar 7,116. Nilai rata-rata 35,70 tersebut dimaknai bahwa jawaban responden atas partisipasi publik dalam proses penyusunan APBD relatif cukup rendah apabila dikaitkan dengan nilai median sebesar 36,00 dan nilai maksimum sebesar 50. Demikian halnya, jawaban responden untuk variabel transparansi anggaran berada pada kisaran nilai 25 – 60, dengan nilai rata-rata 46,50 dan standar deviasi sebesar 8,683. Sementara, jawaban responden untuk variabel komitmen pemda dan responsivitas anggaran dapat dikatakan relatif cukup baik, dimana masing-masing variabel memperoleh nilai rata-rata sebesar 38,35 dan 24,44 apabila dibandingkan dengan nilai median masing-masing 38,00 dan 24,00 dan nilai maksimum dari masing-masing variabel tersebut sebesar 45 dan 30.

6.2. Deskripsi Kualitatif: Mekanisme dan Proses Penyusunan Kebijakan Anggaran Daerah

Bagian ini membahas mengenai seberapa jauh proses penyusunan kebijakan anggaran daerah/APBD dilakukan secara terbuka dan memberi ruang bagi masyarakat dan pemangku kepentingan secara luas. Pembahasan ini juga memaparkan tentang komitmen pemerintah daerah sebagai salah satu aktor utama perumus kebijakan anggaran dalam proses penyusunan kebijakan APBD.

6.2.1 Partisipasi Publik dalam Proses Penyusunan APBD

Dengung partisipasi dalam proses pengambilan kebijakan publik pada aras lokal telah berlangsung selama satu dekade terakhir, terutama sejak perubahan sistem politik dan pemerintahan dari sistem otoriter dan sentralisasi menjadi sistem demokratis dan desentralisasi. Keterlibatan masyarakat dalam memengaruhi pengambilan kebijakan anggaran melalui peran perwakilan lembaga legislatif tampaknya tidak cukup memadai dalam arus demokratisasi dan desentralisasi. Untuk itu, pelibatan masyarakat secara langsung dalam proses kebijakan publik bukanlah merupakan sebuah pilihan, melainkan sebagai suatu keharusan. Asumsi dasarnya, setiap kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah tidak akan memperoleh dukungan dan penerimaan dari masyarakatnya, kecuali mereka menjadi pelaku di dalamnya. Pada konteks ini, keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan anggaran menjadi sebuah keniscayaan. Di samping masyarakat dapat mengetahui dan menilai terhadap keberpihakan kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah, masyarakat diharapkan akan menjadi bagian dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

Secara teoritis, masyarakat bukan hanya sekadar sebagai kelompok sasaran dalam proses pengambilan kebijakan anggaran daerah (APBD), akan tetapi sebagai pelaku penting di dalamnya. Proses penyusunan kebijakan APBD merupakan rangkaian kegiatan dari proses perencanaan pembangunan daerah. Formulasi kebijakan anggaran terdiri dari dua komponen utama, yaitu proses perencanaan pembangunan yang bersifat *bottom-up* atau dikenal dengan Musrenbang, dan proses penyusunan anggaran yang bersifat *top-down* yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah melalui SKPD, sebagaimana keduanya diatur dalam UU No 17/2003 dan 25/2004. Secara garis besar, proses penyusunan APBD dimulai dari (1) penyusunan kebijakan umum anggaran (KUA) yang mengacu pada rencana kerja pembangunan daerah (RKPD), (2) penyusunan prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS), (3) pembahasan KUA-PPAS, (4) pembahasan rencana APBD (RAPBD), dan (4) penetapan RAPBD menjadi Perda tentang APBD.

Keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan APBD di Kab. Sleman pada umumnya terwadahi lewat sarana musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) mulai dari tingkat desa, kecamatan hingga pada level Musrenbang kabupaten. Pelaksanaan Musrenbang setiap tahunnya sebagai rangkaian dari penyusunan anggaran pembangunan daerah, dilaksanakan untuk menjaring berbagai masukan dan aspirasi dari masyarakat luas, seperti dinyatakan oleh pejabat birokrasi Kab. Sleman, sebagai berikut.

"Jadi begini ya. Kita, kebijakan untuk menentukan anggaran APBD itu kan dimulai dari Musrenbang pembangunan. Mulai dari tingkat desa, naik ke tingkat kecamatan, kecamatan ke tingkat Kabupaten. ... itu dimulai dari tingkat desa melalui rembug. ... kemudian karena bentuk usulan di tingkat kecamatan sebetulnya dah semuanya sudah ideal, sudah bagus semuanya, tetapi kan ini harus dihitung-hitung dengan kemampuan anggaran sehingga nanti disitulah nanti akan terjadi skala prioritas lagi sehingga muncul nanti kan rencana untuk APBD, RAPBD" (Wawancara tanggal 23 Juni 2014).

Musrenbang level desa dan kecamatan terbuka bagi warga dalam pengambilan keputusan mengenai kebijakan dan program-program pembangunan, akan tetapi forum ini dihadiri oleh perwakilan tokoh-tokoh masyarakat yang menyalurkan aspirasi dan prioritas kebutuhan warga. Kecuali itu, berbagai usulan masyarakat melalui Musrenbang desa dan kecamatan, dikoordinasikan oleh Bappeda untuk didiskusikan pada forum Musrenbang kabupaten, yang biasanya dilaksanakan antara bulan Maret sampai bulan Mei. Dalam forum ini, semua program yang diusulkan oleh masing-masing SKPD disinkronisasikan dengan usulan kebutuhan masyarakat ke dalam dokumen RKPD. Penyusunan RKPD sebagai langkah awal dimulainya kegiatan perencanaan anggaran, dan berdasarkan dokumen RKPD inilah KUA diformulasikan, termasuk PPAS untuk setiap program dan kegiatan di tingkat SKPD. Selanjutnya, KUA-PPAS sebagai acuan penyusunan RAPBD untuk ditetapkan menjadi APBD dalam Perda.

Penyusunan RKPD dalam forum Musrenbang kabupaten di Sleman dihadiri oleh perwakilan masyarakat dan pemangku kepentingan yang terkait. Hal ini sebagai bagian dari upaya Pemkab Sleman untuk mengakomodasi aspirasi dan

usulan kebutuhan dari seluruh elemen masyarakat. Berbagai unsur yang hadir diantaranya adalah SKPD beserta TAPD, DPRD, unsur kecamatan, tokoh-tokoh masyarakat, perguruan tinggi, kelompok masyarakat, organisasi masyarakat, organisasi profesi, organisasi keagamaan, LSM, paguyuban Lurah dan Duku, dan unsur lainnya yang terkait di Kab. Sleman. Pada kenyataannya, program-program pembangunan yang digulirkan oleh Pemkab Sleman tidak jarang masih memcutahkan apa yang menjadi aspirasi dan prioritas dari masyarakat, seperti dinyatakan oleh salah satu pimpinan PGRI, sebagai berikut.

"... begini, pembangunan itu kan antara kemauan pemerintah yang dalam hal ini berdasarkan apa itu, aspirasi kemudian Musrenbang itu datangnya dari bawah, memadukan, menjadikan, mempertemukan program antara dari eee top down dengan dari yang dari bottom up. Ini yang kadang susahny bukan main, kadang gak bisa, gak nyambung. ... nah kalau yang nda ketemu itu, itu memang susahny bukan main dan kalau tidak ketemu begitu biasanya yang dikalahkan ya aspirasi, pemerintah yang dimenangkan. Pemerintah maunya kok begini ya sudah jalan, iya. Ini jeleknya (hehehe) kalau kebetulan anu" (Wawancara tanggal 06 Mei 2014).

Dalam proses perencanaan anggaran pembangunan daerah, Musrenbang nyaris menjadi satu-satunya alternatif sarana partisipasi yang digunakan oleh pemerintah kabupaten (Pemkab) Sleman dalam menjaring aspirasi masyarakat. Selain wahana Musrenbang, telah muncul berbagai sumber informasi pengambilan keputusan ke bentuk-bentuk partisipasi lainnya. Alternatif sarana partisipasi ini terutama diantaranya adalah survei/peninjauan lapangan, saran warga melalui internet (situs pemerintah), diskusi terarah, media massa, dan sarana lainnya. Sarana tersebut menjadi wahana partisipasi yang dapat digunakan oleh masyarakat dan pemangku kepentingan dalam mengekspresikan aspirasi dan informasi kebutuhan mereka. Walaupun muncul berbagai alternatif sarana tersebut, akan tetapi dalam pelaksanaannya masih belum memadai. Survei atau peninjauan lapangan misalnya, pada satu sisi diyakini sebagai sarana efektif dalam mengakomodir aspirasi masyarakat, akan tetapi di sisi lainnya, justru direspons dengan kurang menggembirakan oleh masyarakat, seperti dinyatakan

oleh warga yang tidak ingin disebutkan namanya di Dusun Beran Kidul Kec. Sleman, sebagai berikut.

"Setahu saya, di sini jarang sekali ada survei atau peninjauan lapangan. Gak tau ya, kalau di daerah lainnya. Kalau pun ada mungkin itu sangat jarang sekali dilakukan. ... survei itu juga penting, kita kan kadang takut menyampaikan informasi kepada pemerintah (maksudnya pemerintah daerah). Nah kalau survei, kita kan bisa lebih terbuka untuk menyampaikan informasi" (Wawancara tanggal 25 April 2014).

Dari pihak DPRD Kab. Sleman, penjangkaran aspirasi masyarakat terutama dilakukan melalui instrumen secara aktif maupun reaktif. Penjangkaran aspirasi masyarakat dilakukan diantaranya melalui audiensi dengan masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya, dengar pendapat (*public hearing*), dan kunjungan kerja oleh anggota DPRD ke masyarakat (konstituennya) pada masa reses. Biasanya, audiensi maupun *public hearing* ini dilakukan dalam rangka menampung aspirasi dan tuntutan dari masyarakat yang disampaikan kepada pihak DPRD. Sementara, kunjungan kerja secara berkala dilakukan oleh anggota dewan ke daerah pemilihan (Dapil) pada saat masa reses, yang biasanya diselenggarakan dalam setiap 4 (empat) bulan sekali dalam setiap tahunnya. Kegiatan reses ini dimaksudkan untuk menggali dan menyerap aspirasi dan masukan secara langsung dari seluruh lapisan masyarakat di Dapilnya. Selain instrumen kelembagaan, anggota dewan secara personal menjangkari aspirasi masyarakat dengan membangun jaringan komunikasi dengan para konstituennya, seperti dinyatakan oleh anggota Komisi C Bidang Pembangunan, DPRD Kab. Sleman, Huda T.Y., sebagai berikut:

"... itu kan kita punya jaringan ya di masyarakat ya, kita punya konstituen. Diantara konstituen itu punya jejaring kan mereka ini. ... sehingga informasi-informasi yang diperlukan dari masyarakat itu, atau yang pingin saya cari itu ya langsung ke mereka, dan itu tidak, tidak harus pake momentum ini, momentum itu. ... kita berkomunikasi gitu" (Wawancara tanggal 12 Mei 2014).

Secara teoritis, penjangkaran aspirasi masyarakat oleh pihak DPRD dapat menjadi wahana bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan informasi

kebutuhan mereka, sehingga anggota dewan lebih memahami kondisi dan permasalahan yang berkembang ditengah masyarakat. Namun demikian, penjangkaran aspirasi tersebut cenderung bias kepentingan, apalagi ketika penjangkaran aspirasi itu dilakukan saat menjelang momentum pemilihan umum (Pemilu), seperti Pemilu Legislatif tahun 2014 lalu. Momentum ini dijadikan sebagai peluang bagi anggota DPRD untuk mendulang suara di Dapilnya, bahkan gencar menawarkan bantuan dana kepada kelompok masyarakat melalui pengusulan proposal kepada pemerintah daerah dengan rekomendasi dari pihak dewan yang bersangkutan. Hal ini menyebabkan persoalan mendasar bagi masyarakat, terutama bagi mereka di wilayah yang tidak memiliki perwakilan legislatif, seperti dinyatakan oleh Kepala Desa Tridadi, sebagai berikut.

"... karena apa ya, karena yang diusulkan lewat proposal-proposal untuk kepentingan masyarakat ataupun hibah di masyarakat itu, muatan politik. ... karena alasannya adalah ini yang membawa anggota dewan, gitu. Jadi tidak murni dari masyarakat atau warga, tapi itu adalah inisiatif dari dewan supaya mendukung dalam rangka pemilihan legislatif. Jadi, bantuan itu jadi alat politik" (Wawancara tanggal 22 Mei 2014).

" Iya, justru kita di luar. Orang luar menjajah disini, karena dulu dapatnya kan, Sleman, Tempel, Ngaglik. ... bukan orang sini seperti itu yang terjadi, sehingga kurang peduli. Ketika dewan duduk di kursi dewan walaupun dari Dapil (daerah pemilihan) sini, tapi kurang peduli karena bukan orang, domisilinya bukan di wilayah sini, seperti itu yang terjadi (Wawancara tanggal 22 Mei 2014).

Berbagai wahana partisipasi yang dilakukan oleh Pemkab Sleman maupun DPRD, mengindikasikan adanya upaya untuk memantik keterlibatan aktif masyarakat dalam menyalurkan berbagai masukan, keluhan dan informasi kebutuhan mereka. Namun demikian, keterlibatan masyarakat melalui mekanisme Musrenbang terstruktur, tidak menjadi sebuah garansi terakomodirnya aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Bagi DPRD, pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan anggaran dilakukan melalui forum dengar pendapat (*public hearing*) menjelang tahap pembahasan dan penetapan APBD, baik pada tahapan pembahasan rencana APBD (RAPBD) maupun APBD perubahan (APBDP). Forum dengar pendapat ini dihadiri oleh Badan Anggaran (Banggar)

DPRD dengan melibatkan tim anggaran pemerintah daerah (TAPD), perwakilan masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya. Dalam forum dengar pendapat tersebut, masyarakat diberi ruang dan kesempatan untuk memberi masukan maupun kritikan terhadap rencana kebijakan anggaran yang diusulkan oleh pemerintah daerah. Pada kenyataannya, forum dengar pendapat ini justru sering tidak dimanfaatkan untuk benar-benar menggali dan menampung aspirasi masyarakat, seperti dinyatakan oleh Ketua Paguyuban Padukuhan/Dusun, Sukiman, sebagai berikut.

“Nah justru saya sering di undang, justru kita memberi masukan tetapi hal keputusan kan gak tahu. ... kita hearing itu namanya hearing pengumpulan aspirasi. Ada kalanya di jawab, ada kalanya jaring-jaring tok karena sering berkepanjangan di eee forum itu. ... yah di jawab apa yang jadi pertanyaan saya, mengapa kok anggarannya cuma sekian mestinya sekian. Justru ini yang gak populis di anggarkan mesti di anggarkan, nah ini biasanya di jawab tetapi jawaban itu lebih memberi kenyamanan saat ada forum itu saja, nyenengi” (Wawancara tanggal 19 Mei 2014).

Keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan APBD Kab. Sleman terwadahi melalui forum konsultasi publik, dialog para pemangku kepentingan dalam rangkaian proses Musrenbang kabupaten, dan dalam forum dengar pendapat yang diselenggarakan oleh DPRD. Pada titik yang lebih kritis, pasca Musrenbang, masyarakat tidak memiliki ruang untuk terlibat dalam proses pembahasan anggaran terutama pada pembahasan KUA-PPAS dan RAPBD. Sementara, keterlibatan media massa, khususnya media cetak terkait proses pengambilan kebijakan anggaran masih relatif terbatas. Hal ini tidak terlepas dari persoalan akses yang belum memadai maupun mengenai tingkat perhatian dari media yang terkait. Persoalan terakhir ini, tidak lain menyangkut porsi liputan media massa yang cenderung di sasar pada masalah-masalah publik. Artinya, peliputan proses pengambilan kebijakan anggaran di daerah dilakukan oleh pihak media cetak, apabila di dalamnya mengandung unsur isu atau masalah publik, sebagaimana dinyatakan oleh pimpinan Harian Kedaulatan Rakyat, sebagai berikut.

“Sebenarnya mereka sudah memberi kesempatan, silakan media eee, memang tidak seluruhnya tetapi eee saya melihat mereka sudah memberikan kesempatan kok kalau media itu mau hadir, silakan gitu di pada pembahasan, pembahasan itu. Cuman media kadang-kadang gak memanfaatkan itu sih” (Wawancara tanggal 02 Juni 2014).

Potret pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan anggaran di Kab. Sleman yang berlangsung pada forum Musrenbang maupun dengar pendapat, merefleksikan bahwa masyarakat tidak memiliki ruang untuk terlibat dalam pengambilan keputusan dalam proses pembahasan anggaran. Pembahasan anggaran, baik KUA-PPAS maupun RAPBD adalah sepenuhnya merupakan ranah kebijakan politik antara pihak pemerintah daerah dan DPRD. Artinya, proses pengambilan keputusan skala prioritas anggaran pada setiap tahapan dalam proses penyusunan APBD masih didominasi oleh perumus kebijakan anggaran di kedua lembaga kunci (pemerintah daerah dan DPRD).

Pada konteks itu, muncul persoalan substantif menyangkut keterbatasan bagi masyarakat secara institusional dalam mengawal aspirasi dan masukan-masukan yang disampaikan kepada pihak pemerintah daerah maupun DPRD. Kendala ini terutama terkait dengan minimnya akses pada tahapan pengambilan keputusan anggaran yang sangat penting, yaitu penetapan KUA-PPAS dan RAPBD. Hal ini menyebabkan implikasi terjadinya kekaburan terhadap aspirasi dan usulan kebutuhan masyarakat ditengarai karena belum adanya publikasi terhadap diterima atau ditolaknya sejumlah kegiatan yang diusulkan masyarakat kepada pihak pemerintah daerah melalui rangkaian Musrenbang maupun masukan-masukan yang disampaikan kepada pihak DPRD, seperti pernyataan dari Kepala Desa Tridadi berikut.

“Gak pernah ada, tau-tau sudah di, ada surat edaran itu, bahwa nanti tahun ini akan ada proyek ini, ya usulan dari Musrenbang tapi nominalnya lain. ... misalnya, bantuan dana gotong royong yang misalnya, diharapkan empat, lima juta, mendapatkan dua juta, satu setengah juta” (Wawancara 22 Mei 2014).

Berangkat dari tipologi partisipasi seperti dikemukakan terdahulu oleh Arnstein (1969), tingkat partisipasi publik di Kabupaten Sleman masih berada

pada seputaran tahapan informasi, dan konsultasi publik. Pada derajat partisipasi yang lebih tinggi, yaitu kuasa penuh warga seperti kemitraan dalam pengambilan keputusan, dan kontrol warga masih jauh dari yang diharapkan. Hal ini tidak lain karena mekanisme yang tersedia dalam mendorong keterlibatan masyarakat yang aktual dalam proses penyusunan kebijakan APBD sangat bergantung pada wahana Musrenbang. Masyarakat diperkenankan untuk menyampaikan pendapat dan mereka didengarkan oleh pemerintah daerah, akan tetapi pengambilan keputusan skala prioritas anggaran sepenuhnya menjadi ranah Pemkab Sleman dan DPRD. Jika mengikuti pendapat Moynihan, maka tingkat partisipasi publik dalam proses penyusunan APBD Kab. Sleman tergolong jenis partisipasi parsial dengan tingkat keterwakilan yang luas namun dengan pengaruh yang sedikit dari masyarakat (Moynihan, 2003 dalam Purwanto, 2008:188).

Berdasarkan uraian tersebut, proses penyusunan kebijakan APBD Kab. Sleman telah memberi ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi, akan tetapi peluang masyarakat masih dalam sesi yang sangat terbatas. Di samping adanya keterbatasan institusional, hambatan partisipasi terutama muncul dari warga yang menyangkut keterbatasan sumber daya terutama adalah ketersediaan alokasi waktu, kapasitas maupun faktor lainnya. Namun demikian, temuan lapangan menunjukkan bahwa peran masyarakat sipil yang merupakan kelompok warga di luar lembaga pemerintah, dapat memengaruhi proses penyusunan kebijakan anggaran di luar mekanisme yang tersedia. Meski tidak memiliki ruang untuk terlibat dalam proses pembahasan KUA-PPAS maupun pembahasan RAPBD/APBD, masyarakat melakukan pendekatan secara personal dengan pihak pemerintah daerah maupun DPRD, agar aspirasi dan usulan mereka terakomodir dalam APBD, seperti dinyatakan oleh salah satu pimpinan pengurus Persatuan Penyandang Cacat Sleman (PPCS) di Kab. Sleman, sebagai berikut.

"... karena kita merasa tidak pernah dilibatkan disitu, makanya yang kita lakukan mendekati anggota dewan, ... Bappeda. ... jadi saat kami eee apa namanya bisa menyampaikan kebutuhan kita, ... akhirnya mereka bisa membantu kami dalam pengusulan anggaran" (Wawancara tanggal 20 Mei 2014).

Masyarakat dan pemangku kepentingan pada satu sisi tampak antusias untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan kebijakan anggaran daerah, dan di sisi lainnya, proses penjangkauan aspirasi dan masukan masyarakat tidak jarang menimbulkan ekspresi kekecewaan dari mereka. Apalagi, tingkat partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD Kab. Sleman dikemas dalam partisipasi parsial termanifestasi dalam bentuk tahap informasi dan konsultasi publik. Masyarakat sebatas “mendengar” dan “didengar” untuk menyuarakan aspirasi dan prioritas mereka, tetapi tidak memiliki akses yang memadai dalam pengambilan keputusan anggaran daerah. Pada tahap ini, pengaruh masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan anggaran yang responsif termanifestasi pada tingkatan partisipasi yang sifatnya informatif dan konsultatif. Artinya, masyarakat hanya dilibatkan dalam memberikan masukan, komentar maupun kritikan terhadap kebijakan anggaran, akan tetapi tidak pada level pengambilan keputusan skala prioritas pembangunan beserta pembiayaannya.

Pada konteks itu, pengaruh masyarakat dalam proses kebijakan anggaran yang responsif dapat dikatakan hanya sedikit, sehingga tidak jarang aspirasi dan kebutuhan mereka tidak menjadi prioritas dalam skema pembangunan daerah seperti dikemukakan sebelumnya (lihat Tabel 5.1). Masyarakat yang beralih ke luar dari mekanisme formal seperti Musrenbang dan dengar pendapat, menjadi alternatif lebih meyakinkan dalam mengawal agar aspirasi mereka diakomodir dalam proses pengambilan kebijakan anggaran. Hal ini tentunya akan “menguntungkan” bagi kelompok masyarakat yang memiliki akses dari pada masyarakat pada umumnya. Artinya, partisipasi masyarakat semestinya mampu mendorong kebijakan anggaran yang dihasilkan berorientasi pada kepentingan masyarakat luas secara adil dan merata, dan bukan sebaliknya, diinfiltrasi dengan kedekatan personal masyarakat dengan pihak pemerintah daerah dan DPRD, atau sebaliknya, dalam proses pengambilan kebijakan anggaran. Dengan demikian, partisipasi efektif yang digaungkan dalam wacana *democratic governance* maupun penganggaran partisipatif masih jauh dari kondisi yang diharapkan. Komunikasi yang diharapkan terjalin dua arah diantara masyarakat dengan

pemerintah daerah maupun DPRD dalam formulasi kebijakan anggaran dan sederetan proses lainnya adalah merupakan tantangan kedepannya.

6.2.2 Transparansi Anggaran

Transparansi dalam proses kebijakan anggaran menjadi sangat penting mengingat kebijakan anggaran tidak hanya sekedar pembiayaan, akan tetapi lebih menyangkut fisibilitas kebijakan dan program-program pembangunan. Proses penyusunan kebijakan APBD yang transparan diharapkan dapat mendorong masyarakat di daerah untuk terlibat dalam pengambilan kebijakan anggaran sehingga masyarakat dapat mengetahui orientasi kebijakan anggaran serta melaksanakan kontrol terhadap kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah. Di sini, transparansi anggaran daerah berkaitan dengan akses masyarakat dan pemangku kepentingan di daerah terhadap informasi mengenai pengambilan kebijakan anggaran daerah, khususnya berkaitan dengan penggunaan dan alokasi dari APBD. Untuk itu, tingkat transparansi dalam penyusunan anggaran daerah dilihat dari seberapa jauh tahapan proses penyusunan kebijakan APBD terbuka informasinya kepada masyarakat, tersedianya informasi anggaran yang berkualitas dan mudah diakses oleh masyarakat.

Dalam era keterbukaan saat ini, transparansi sebagai prinsip dan praktik menjadi acuan bagi setiap institusi publik. Keterbukaan informasi dalam proses penyusunan APBD menjadi tantangan untuk diupayakan secara terus-menerus oleh pemerintah daerah dan lembaganya. Hal ini seiring dengan perkembangan teknologi, informasi dan komunikasi (TIK), apalagi transparansi sebagai bagian dari prinsip tata kelola yang baik dalam proses penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Lahirmya UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) setidaknya telah menegasi hal itu. Regulasi ini memberikan jaminan bagi masyarakat untuk memperoleh berbagai informasi berkaitan dengan tata kelola pemerintahan, mulai dari level pusat, provinsi hingga pada tingkat kabupaten/kota.

Pada dasarnya, proses penyusunan APBD di Kab. Sleman telah dikemas dalam spirit transparansi, akan tetapi belum sepenuhnya dilakukan secara

transparan kepada publik. Pada umumnya, masyarakat dapat mengakses informasi mengenai berbagai agenda kegiatan daerah melalui jasa layanan internet di *website* (situs) Pemkab. Sleman. Agenda konsultasi publik dalam rangkaian proses Musrenbang kabupaten misalnya, di samping masyarakat dan pemangku kepentingan terlibat di dalamnya, warga pada umumnya juga dapat menelusuri informasi agenda tersebut dengan mengunjungi situs Pemkab Sleman (<http://www.slemankab.go.id>). Biasanya, informasi mengenai berbagai agenda Pemkab Sleman tersedia pada situs daerah sebelum agenda tersebut dilaksanakan maupun sesudahnya. Demikian halnya, untuk kebijakan anggaran menyangkut informasi APBD dapat diakses oleh masyarakat melalui layanan tersebut.

Tersedianya informasi mengenai anggaran daerah melalui situs pemerintah daerah akan memudahkan masyarakat luas untuk mengakses informasi tanpa harus melewati prosedur birokratis yang membutuhkan waktu tidak sedikit dan cenderung kaku. Namun demikian, informasi mengenai APBD yang bisa diakses melalui *website* Pemkab Sleman biasanya masih berupa ringkasan APBD yang berisikan jumlah anggaran pendapatan dan belanja daerah, serta pembiayaannya di dalamnya.¹⁵ Kecuali itu, masyarakat yang ingin memperoleh informasi anggaran dengan lengkap dapat mengajukan permohonan melalui menu surat warga pada *website* tersebut sesuai dengan informasi yang dibutuhkan. Di samping informasi mengenai APBD, dokumen-dokumen lainnya seperti RPJPD, RPMJD dan KUA tahunan, dan peraturan daerah terkait juga disajikan dalam layanan *website* Pemkab Sleman, seperti disajikan dalam Gambar 6.2 sebagai berikut.

¹⁵ Selama proses penelitian ini berlangsung hingga pada bulan April 2014, informasi ringkasan APBD tahun 2012 dan 2013, tidak satu pun diantara keduanya tersedia di *website* Pemkab Sleman.

Gambar 6.2 Website Kabupaten Sleman



Sumber: Website Pemerintah Kabupaten Sleman

Di samping pemanfaatan jasa layanan internet, masyarakat dapat menelusuri informasi seputar pengambilan kebijakan anggaran daerah di media massa terutama media cetak di tingkat lokal, seperti harian Kedaulatan Rakyat/KR, Tribun, Radar Jogja, dan lainnya. Hal ini sebagai bentuk kebebasan pers dalam menyajikan informasi anggaran daerah agar menjadi konsumsi publik. Persoalannya, media massa akan menyajikan informasi kepada publik menyangkut rangkaian proses penyusunan dan pembahasan APBD bila di dalamnya mengandung masalah-masalah publik, misalnya, kebijakan (Perda) APBD yang diajukan oleh kepala daerah mendapat penolakan oleh DPRD, proses pembahasan APBD diantara eksekutif dan legislatif dilakukan tidak memenuhi target yang ditetapkan, dan lain sebagainya.

Penyajian informasi publik terhadap berbagai agenda Pemkab Sleman, maupun mengenai informasi ringkasan APBD melalui layanan *website* dan media cetak, merefleksikan upaya Pemkab Sleman terhadap praktik keterbukaan informasi publik. Sebagaimana halnya UU No. 14/2008 tentang KIP, Pemkab

Sleman mendorong keterbukaan informasi publik melalui Peraturan Bupati (Perbup) Sleman No. 29/2013 tentang Pedoman Pengelolaan Informasi dan Dokumentasi (PPID) di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sleman. Muaranya, masyarakat luas diharapkan akan berpartisipasi dalam pengambilan kebijakan, pelaksanaan pembangunan dan pengawasan publik terutama terhadap kebijakan anggaran daerah, seperti dinyatakan oleh pejabat birokrasi Kab. Sleman berikut.

"Saya selalu mengatakan itu. Jadi APBD kami, APBD perubahan tidak ada yang saya tutup-tutupi. Ketika memang itu sudah mendapat persetujuan, menjadi keputusan, kita di clear lewat mass media. ... ini kan dalam bentuk keterbukaannya, seperti itu. Jadi, kami sangat terbuka, kami sangat open manajemen untuk kami di koreksi, gitu" (Wawancara tanggal 23 Juni 2014).

Dengan dilakukannya transparansi dokumen APBD yang berisi informasi secara garis besar di *website* Pemkab Sleman maupun media cetak, pada umumnya akses informasi APBD dipersepsikan telah cukup transparan oleh berbagai elemen masyarakat seperti anggota DPRD, media massa, masyarakat dan kelompok kepentingan maupun warga pada umumnya. Namun demikian, masyarakat tidak serta merta dengan mudah memperoleh informasi anggaran secara lengkap dan aktual. Apalagi, jika berkaitan dengan rincian alokasi APBD, menyangkut dokumen RKA dan DPA SKPD. Meski keterbukaan informasi telah digariskan oleh Undang-undang maupun Perbup Sleman, belum ada mekanisme yang jelas terhadap dokumen anggaran terkait informasi anggaran yang boleh dan tidak menjadi ranah publik untuk dikonsumsi oleh masyarakat luas.

Kecenderungan yang terjadi adalah muncul persepsi di kalangan aparat birokrasi bahwa dokumen RKA/DPA hanya untuk konsumsi internal di SKPD. Bahkan, masih muncul resistensi sejumlah aparatur daerah yang menyatakan bahwa dokumen tersebut bersifat rahasia. Implikasinya, informasi mengenai rincian alokasi dan penggunaan APBD sangat sulit untuk diketahui oleh masyarakat ditengarai karena dokumen anggaran tersebut cenderung dipandang oleh birokrat sebagai "milik" internal mereka, dan bukan untuk konsumsi publik. Dalam suatu kesempatan wawancara dengan pejabat birokrasi Kab. Sleman,

dinyatakan bahwa kegiatan yang masih bersifat rencana akan dapat menuai persepsi negatif dari berbagai pihak bila dokumen berupa RKA tersebut diekspos. Sementara, dikalangan birokrat muncul kekhawatiran timbulnya permasalahan apabila dokumen RKA/DPA menjadi ranah publik, seperti dinyatakan oleh informan unsur TAPD dari Bappeda, Sari (nama disamarkan) sebagai berikut.

“Iya, memang itu gak bisa kalau yang itu (maksudnya RKA-DPA). Itu kebijakan itu ndak, ndak semudah itu untuk, untuk itu langung, itu kan sama aja dengan dapurnya kita toh. Dapur kita masa orang mau masuk seenaknya kan gitu. Jadi ada, tetap ada kode-kode etik tertentu lah gitu. ... ada batasan tertentu kan gitu. ... Jadi, ada hal-hal yang memang untuk umum bisa, tapi juga ada yang tidak untuk konsumsi umum” (Wawancara tanggal 13 Mei 2014).

Keterbukaan berbagai informasi menyangkut APBD akan sangat sulit untuk diwujudkan sepanjang adanya kekhawatiran “berlebihan” oleh pihak pemerintah daerah terhadap masalah yang terjadi dikemudian hari. Asumsi demikian dapat dimaklumi karena informasi menyangkut APBD secara rinci bukanlah sebagai kebutuhan bersifat primer bagi masyarakat. Demikian halnya, rincian belanja SKPD, bukan pula merupakan kebutuhan utama bagi masyarakat secara luas. Namun demikian, keterbukaan informasi publik semestinya identik dengan sebagai bentuk keterbukaan pemerintah terhadap berbagai masukan, saran dan kritikan dari masyarakat sebagai penerima manfaat kebijakan sekaligus sebagai pihak dan pemangku kepentingan utama yang harus dilayani oleh pemerintah. Keterbukaan informasi APBD mengenai alokasi dan skala prioritas APBD semestinya gencar dipromosikan oleh aparat birokrasi dan DPRD, karena hal ini dapat menjadi sarana dalam mengedukasi warga untuk terlibat dalam proses pengambilan kebijakan anggaran daerah maupun pengawasannya. Apalagi, masyarakat memiliki hak yang sama untuk mengetahui berbagai informasi mengenai APBD, termasuk rincian alokasi dan mekanisme penggunaannya.

Akses masyarakat terhadap informasi mengenai APBD yang tidak memadai akan menyulitkan bagi warga yang aktif untuk mengetahui, mencermati sekaligus menilai orientasi kebijakan anggaran daerah, apakah kebijakan anggaran itu akan berpihak pada kepentingan masyarakat luas atau sebaliknya, hanya

berpihak pada segelintir elit di daerah. Kontrol sosial masyarakat terhadap proses kebijakan anggaran daerah pun akan semakin jauh dari yang seperti diharapkan.

Demikian halnya, proses penyusunan APBD pada tahap pembahasan KUA-PPAS dan RAPBD masih cenderung dilakukan tertutup. Dalam hal ini, masyarakat tidak dilibatkan karena ranah pembahasan ini adalah merupakan kewenangan oleh pihak pemerintah daerah dan DPRD. Proses penyusunan APBD cenderung dianggap transparan oleh eksekutif dan legislatif, karena masyarakat dan pemaangku kepentingan telah dilibatkan dalam forum dengar pendapat sebelum memasuki tahap pengesahan anggaran ataupun sidang pleno APBD. Argumentasinya, berbagai unsur perwakilan masyarakat memiliki hak suara untuk memberikan komentar, saran/kritikan dan masukan terhadap rencana APBD selama berlangsungnya proses dengar pendapat, seperti dinyatakan oleh ketua Komisi B, sekaligus sebagai anggota Banggar DPRD, Samsul B., sebagai berikut.

"Jadi pada saat pembahasan KUA, termasuk juga RAPBD-nya, dewan itu mempunyai agenda dalam bentuk public hearing. ... Di situ, masyarakat atau tokoh-tokoh yang di undang tadi bebas berbicara. Di situ, mereka silakan mengungkapkan apapun, tentu yang nantinya bisa di follow up-i di follow up-i ... dan sekali lagi, public hearing ini juga salah satu instrumen yang bisa mengakomodir masyarakat banyak" (Wawancara tanggal 28 April 2014).

Pelaksanaan forum dengar pendapat oleh DPRD dalam proses penyusunan APBD diyakini sebagai salah satu perwujudan transparansi oleh perumus kebijakan anggaran (eksekutif dan legislatif). Padahal, masyarakat nyaris sulit untuk mengawal masukan ataupun usulan-usulan kebutuhan yang disampaikan melalui forum tersebut seperti telah disinggung sebelumnya. Pada titik yang paling kritis, pengambilan keputusan pada tahap pembahasan RAPBD pada tingkat panitia anggaran oleh eksekutif dan legislatif, sulit dijangkau oleh masyarakat. Pembahasan RAPBD ini merupakan arena pemerintah daerah atau TAPD yang diketuai oleh Sekretaris Daerah Kab. Sleman beserta unsur SKPD, dan Banggar DPRD. Di sini, proses pembahasan kerap berlangsung dalam nuansa perdebatan argumentatif, akan tetapi sangat kental dengan tawar-menawar kepentingan. Pihak pemerintah daerah akan memerlukan dukungan politik untuk

memuluskan kepentingan birokrasi, dan sebaliknya, pihak DPRD cenderung memiliki kepentingan agar pihak pemerintah daerah mengakomodir berbagai kepentingan politik mereka. Dengan demikian, rancangan kebijakan anggaran yang diajukan pihak pemerintah daerah akan menghadapi resistensi di kalangan dewan, manakala keinginan dan kepentingan politik mereka tidak diakomodir dalam APBD, terutama menyangkut proyek pembangunan fisik seperti pembangunan infrastruktur jalan, jembatan, dan lainnya.

Proses pembahasan anggaran yang masih di dominasi oleh oleh pihak Pemkab. dan DPRD sarat dengan kesepakatan politik. Pengambilan keputusan mengenai proyek-proyek yang mendapat skala prioritas untuk dibiayai dalam APBD menjadi konsumsi internal di tingkat Tim Anggaran eksekutif dan legislatif. Apalagi, penentuan prioritas kegiatan pembangunan dilatarbelakangi dengan motif kepentingan politik yang beragam dari anggota DPRD. Kecenderungan tertutupnya proses pembahasan anggaran pada pembahasan KUA-PPAS dan RAPBD terkesan dengan proses "petak-umpet" diantara pihak pemerintah daerah dan DPRD. Pada titik ini, persoalan transparansi anggaran masih sangat jauh dari kondisi ideal, karena tidak memadainya akses informasi bagi masyarakat secara luas, tanpa terkecuali dari pihak media massa, seperti dinyatakan oleh ketua Komisi B dan anggota Banggar DPRD, Samsul B., sebagai berikut

"... memang untuk pembahasan-pembahasan hal-hal yang krusial kadang-kadang gak ada wartawan yang tau. ... biasanya tau sama tau itu. Pihak dewan ingin mengajukan itu, kemudian eksekutif pun juga eee nyaman ya udah ikuti aja, gitu" (Wawancara tanggal 28 April 2014).

Secara teoritis, transparansi anggaran membuka kran proses kebijakan anggaran daerah yang responsif didasarkan pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Proses penyusunan kebijakan APBD semestinya memberi akses secara memadai bagi masyarakat sebagai pemangku kepentingan utama yang harus diprioritaskan oleh pemerintah daerah. Kecenderungan tidak memadainya akses masyarakat luas untuk mencermati rincian alokasi dan penggunaan dana dalam APBD, serta terbatasnya ruang bagi mereka dalam pengambilan kebijakan

anggaran, menegaskan bahwa tingkat transparansi anggaran masih relatif rendah. Berbagai informasi mengenai APBD, pada umumnya hanya bersifat secara garis besar akan menjadi ranah publik setelah rencana dan finalisasi pembahasan APBD dilakukan, dan itu pun bila informasinya dapat diakses di media cetak maupun di *website* Pemkab Sleman secara memadai. Masyarakat tidak dapat mengetahui rincian alokasi anggaran, latar belakang pengambilan keputusan skala prioritas pembangunan beserta pembiayaannya.

Kondisi tersebut merefleksikan bahwa pengambilan kebijakan anggaran yang responsif tidak menyentuh pada keterbukaan informasi secara memadai. Pengambilan kebijakan anggaran justru melahirkan ketimpangan diantara peran dari pemerintah daerah dan DPRD yang masih dominan, dengan masyarakat yang perannya bersifat "minimalis". Artinya, masyarakat hanya sebagai penerima manfaat sekaligus pelaku dengan peran minimal dari sebuah kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah. Lebih jauh, proses pengambilan kebijakan APBD dikemas dengan label kepentingan dan kebutuhan masyarakat, akan tetapi justru sarat dengan tawar-menawar kepentingan dari pihak pemerintah daerah dan DPRD.

Implikasi dari tidak transparannya pengambilan kebijakan anggaran, khususnya menyangkut pengambilan keputusan skala prioritas APBD yang sarat dengan kepentingan politik anggaran, menggiring lemahnya pengawasan dan kontrol masyarakat terhadap proses pengambilan kebijakan anggaran maupun penggunaannya oleh pemerintah daerah dan DPRD. Pada titik yang lebih ekstrim, proses pengambilan kebijakan anggaran mencerminkan proses pendangkalan terhadap makna kebijakan itu sendiri. Dalam konteks ini, niat politik memiliki peran strategis terhadap perwujudan transparansi anggaran diantara pemerintah daerah dan DPRD, dengan kepada publik, terutama dan paling utama adalah mendorong peranserta masyarakat secara aktual dalam formulasi kebijakan anggaran dan sederatan proses lainnya.

6.2.3 Komitmen Perumus Kebijakan Anggaran dalam Dinamika Proses Penyusunan APBD

Pemanfaatan keterbatasan anggaran daerah dalam menghasilkan kebijakan anggaran yang berpihak terhadap kepentingan dan kebutuhan masyarakat menjadi peluang sekaligus tantangan yang dihadapi oleh banyak daerah pada umumnya. Penyusunan kebijakan APBD di bawah sistem penganggaran kinerja, dan dikemas dengan pendekatan partisipatif dan proses politik merupakan bagian integral dari proses perencanaan daerah. Dalam konteks ini, komitmen pemerintah daerah sebagai salah satu aktor utama perumus kebijakan anggaran sebagai prasyarat dalam mewujudkan kebijakan anggaran yang selaras dengan kepentingan masyarakat luas. Dengan demikian, komitmen pemerintah daerah menjadi faktor penting dalam rangka pencapaian visi dan misinya, dan termasuk di dalamnya adalah upaya untuk memperoleh dukungan dari perumus kebijakan anggaran lainnya di DPRD dalam proses penyusunan kebijakan APBD.

Anggaran menjadi instrumen kunci bagi terlaksananya berbagai kebijakan dan program-program pembangunan daerah. Rencana tahunan pembangunan dijabarkan dalam RKPD dengan mengacu pada visi dan misi daerah seperti yang digariskan dalam RPJMD. Di Kabupaten Sleman, komitmen pemerintah daerah dalam penyusunan kebijakan APBD tahunan, salah satunya ditandai dengan intervensi kepala daerah/bupati untuk mencapai visi dan misinya kepada SKPD di dalam merumuskan RKPD sebagai pedoman penyusunan APBD. Pada tahap ini, biasanya intervensi bupati dalam bentuk arahan-arahan bersifat strategis dalam mewujudkan sasaran pembangunan, rencana kerja SKPD disertai dengan target-target yang akan dilaksanakan selama satu tahun anggaran, seperti dinyatakan oleh Kabid Sosial Budaya Bappeda, Pramana, sebagai berikut.

"... sebelum menyusun RKPD tahunan, itu bupati memberikan arahan, memberikan arahan target - target yang intinya menjadi suporting di tahun berikutnya, itu apa apa untuk mencapai visi misinya itu, sehingga intinya dalam penyusunan, perencanaan penganggaran di tahun-tahun plus 1 itu, itu sesuai dengan visi misi bupati, itu. Karena intinya, jangan sampai visi misi yang sudah menjadi eee kesepakatan bersama itu, nanti

justru tidak tercapai, kan gitu. Intinya memberikan eee arahan di awal tahun perencanaan itu" (Wawancara tanggal 08 Mei 2014).

Di samping intervensi tersebut, komitmen Pemkab Sleman terefleksikan melalui penerapan alokasi Pagu Indikatif Usulan Kecamatan (PIK) sejak tahun 2012 untuk perencanaan pembangunan tahun 2013. Kebijakan PIK diyakini sebagai sebuah strategi pemerintah daerah untuk lebih menyerap aspirasi dan kebutuhan masyarakat dan diakomodir dalam APBD, sehingga kebijakan pembangunan dapat dinikmati oleh masyarakat secara adil dan merata, seperti disajikan dalam Kotak 6.1 sebagai berikut.

Kotak 6.1

Pagu Indikatif Usulan Kecamatan (PIK)

Sejak tahun 2012 Pemkab Sleman merintis alokasi PIK sebagai bahan untuk pelaksanaan Musrenbang di kecamatan untuk perencanaan pembangunan tahun 2013. Kebijakan ini diharapkan bermuara agar hasil Musrenbang di kecamatan menghasilkan usulan-usulan sesuai dengan kebutuhan masyarakat untuk dituangkan dalam APBD tahun 2013. Total PIK tahun 2013 adalah sejumlah 15 persen dari dana APBD tahun berjalan pada pos Belanja Langsung, dikurangi kewajiban yang harus dilaksanakan (belanja RSUD dan puskesmas, belanja kegiatan dari DAK dan pendamping DAK, belanja cukai, belanja rutin, belanja langsung kecamatan, belanja program BOSNAS, BOSDA dan JPKM), dan dikurangi dengan prediksi defisit anggaran.

Gagasan alokasi PIK tersebut mencerminkan komitmen Pemkab Sleman dalam rangka mewujudkan visi dan misi daerah yang dituangkan ke dalam proses penyusunan kebijakan APBD. Dalam konteks ini lah, komitmen Pemkab Sleman berkenaan dengan usulan rencana kebijakan APBD yang disampaikan kepada DPRD untuk dibahas secara bersama-sama. Di sini, komitmen menjadi "taruhan" dengan berbagai perspektif dari pihak dewan dan beragam kepentingan yang melatarbelakanginya. Artinya, komitmen menjadi isyarat penting dalam proses kebijakan anggaran yang selaras dengan kepentingan masyarakat luas. Hal ini ditengarai karena proses pembahasan KUA-PPAS dan RAPBD antara TAPD dengan Banggar seakan sebagai arena kontestasi kepentingan politik anggaran.

Titik kritis juga terjadi ketika proses pembahasan anggaran perubahan (KUA-PPAS dan APBDP – Perubahan) pada tahun berjalan. Proses penyusunan anggaran perubahan ini biasanya dilakukan terutama karena adanya perubahan asumsi-asumsi ekonomi dan diketahuinya sisa lebih penggunaan anggaran (SiLPA) periode tahun anggaran sebelumnya.

Sebagai ilustrasi, proses pembahasan APBDP tahun 2013 dibingkai dalam perdebatan argumentatif terkait dengan pemanfaatan dana SiLPA 2012 untuk digunakan pada APBDP 2013. Kesepakatan awal antara TAPD dengan Banggar DPRD untuk menggunakan sebagian dari SiLPA 2012 sebesar 129 milyar untuk penyertaan modal ke bank pembangunan daerah (BPD) dengan jumlah sekitar 92,5 milyar dalam APBDP 2013. Di tingkat panitia khusus (Pansus) DPRD, proses pembahasan penyertaan modal tersebut berlangsung dengan tarik-ulur kepentingan, sehingga penyertaan modal ke BPD dalam APBDP 2013 terealisasi hanya sekitar 40 milyar dari sekitar 92,5 milyar kesepakatan semula. Bagi komisi B DPRD sebagai mitra kerja BPD, pemanfaatan SiLPA ini dinilai sebagai upaya dalam mendongkrak PAD melalui pembagian dividen dari penyertaan modal yang dimaksud, seperti dinyatakan oleh Ketua Komisi B Bidang Keuangan dan anggota Banggar DPRD, Samsul B., sebagai berikut.

"... Nah beberapa waktu yang lalu atau tahun 2013 itu kan ada pembahasan pansus penyertaan modal, BPD. Nah BPD salah satu perusahaan daerah, dan kami sebagai komisi B sebagai mitranya. Nah kami di komisi B mendorong pemerintah daerah dengan SiLPA yang tinggi tadi, untuk menyertakan dananya ke BPD. Argumentasi kami sederhana hanya satu variabel, ekonomi. Dari aspek ekonomi penyertaan di BPD itu dividennya itu besar. ... nah kami itu mendorong ada sebagian dewan, dari sebagian dari dewan itu mendorong, itu dilakukan penyertaan itu. ... tetapi kenyataannya waktu itu memang ada tarik-menarik. ... yang harusnya waktu itu, bisa dikucurkan sebesar 92 setengah milyar akhirnya dari tarik-menarik itu hanya terakhir itu disepakati hanya 40 milyar. ... Akhirnya apa, ada dana yang nganggur yang harusnya di perubahan 2013 itu bisa disertakan, akhirnya gak dipake sama sekali. Ini mubazir (Wawancara tanggal 28 April 2014).

"... dan terus terang kami waktu itu komisi B diundang sama BPD ke bank Cabang Sleman untuk rapat kerja ya prinsipnya kalau kami di komisi itu, kan mendorong investasi itu tanpa mengharapkan ada sesuatu

dibelakangnya ya, tapi kalau kita ditraktir di luar kan tidak perlu ditolak toh ...” (Wawancara tanggal 28 April 2014).

Pernyataan tersebut selaras dengan apa yang menjadi keinginan dari pihak Pemkab Sleman. Tingginya angka SiLPA 2012 akan lebih bermanfaat jika dapat dioptimalkan untuk meningkatkan PAD, seperti dinyatakan oleh pejabat birokrasi berikut ini.

“... itu kan kemarin itu sudah kita APBD kan, sudah di, sudah disetujui di DPRD, kaitannya dengan kita penambahan modal untuk bank BPD. Ternyata dibintangi oleh dewan, di ganjal oleh dewan. Padahal, dewan sudah acc, itu sebenarnya begitu. Jadi kita eee sebenarnya sudah berupaya maksimal, tapi bagaimana pun juga, SiLPA itu nanti akan di tahun berikutnya akan kita upayakan untuk kita maksimalkan” (Wawancara tanggal 23 Juni 2014).

Sebaliknya, bagi anggota Banggar lainnya, pemanfaatan SiLPA tersebut justru dinilai berlebihan. Apalagi, SiLPA pemanfaatannya untuk program-program yang dinilai tidak aspiratif, seperti dinyatakan oleh anggota Banggar DPRD lainnya, Huda T.Y., sebagai berikut.

“Ya karena kita gak setuju, kalau semuanya ke penyertaan modal. Kemarin agak polemik juga itu. Nah itu loh kadang-kadang eksekutif itu maunya yang gampang-gampang aja. Penyertaan modal kan tinggal transfer, nah ini kan beli tanah tinggal bayar gitu kan, tapi yang untuk macam-macam kan harus pake mekanisme, gitu” (Wawancara tanggal 12 Mei 2014).

Dinamika dalam proses pembahasan APBDP 2013 tersebut, sejalan dengan proses penyusunan APBDP 2014. Usulan KUA-PPAS perubahan 2014 oleh pihak Pemkab Sleman dimaksudkan untuk memperoleh dukungan dari pihak DPRD berupa Nota Kesepakatan antara Pemkab dengan DPRD Sleman tentang KUA-PPAS perubahan 2014. Namun demikian, proses pembahasan KUA-PPAS perubahan 2014 antara TAPD dan Banggar DPRD berlangsung dengan alot. Dinamika pembahasan KUA-PPAS perubahan tersebut salah satunya ditengarai karena ketidakharmonisan instrumen penyerapan aspirasi eksekutif dan legislatif, seperti disajikan dalam Kotak 6.2 sebagai berikut.

Kotak 6.2**Pembahasan KUA-PPAS Perubahan 2014 berlangsung Alot:
Anggota Banggar Minta Hadirkan Bupati**

Rapat pembahasan KUA-PPAS Perubahan(P) tahun 2014 yang diselenggarakan oleh TAPD bersama Banggar DPRD Kab. Sleman, Rabu, 30 April 2014 berlangsung dengan alot. Hal ini diawali dengan pemaparan terhadap SiLPA sebagai acuan terhadap penyusunan APBD Perubahan (APBDP) 2014. Selain itu, dalam rapat pembahasan KUA-PPAS(P) tersebut disuguhkan mengenai realisasi anggaran belanja selama Triwulan I 2014 oleh TAPD, dimana anggaran BL terealisasi sebesar 8,6 persen dan anggaran BTL sebesar 12 persen. Realisasi anggaran tersebut yang dinilai belum maksimal oleh Banggar DPRD menjadi *entry point* yang menggiring perdebatan diantara Tim Anggaran.

Persoalan mengenai tidak harmonisnya antara pokok-pokok pikiran (Pokir) DPRD dengan Musrenbang (RKPD) menuai perdebatan dalam proses pembahasan KUA-PPAS(P) 2014. Hal itu ditengarai karena tidak terakomodirnya Pokir DPRD dalam RKPD, dan sebaliknya, pihak Pemkab "mengklaim" aspirasi dewan sudah terakomodir dalam RKPD. Pencanaan pengadaan mobil dinas bagi Bupati baru periode tahun 2015-2019, dan pengadaan tanah yang diusulkan oleh TAPD semakin memantik proses pembahasan KUA-PPAS(P) tersebut berlangsung dengan alot. Hal ini berimplikasi pada munculnya tuntutan dari salah satu anggota Banggar DPRD untuk meminta kehadiran Bupati Kab. Sleman dalam agenda pembahasan anggaran 2014 berikutnya. Menurut rencana, rapat pembahasan KUA-PPAS(P) 2014 akan dilanjutkan pada Senin, 05 Mei 2014, dan penandatanganan KUA-PPAS(P) 2014 dilaksanakan pada Senin, 26 Mei 2014.

Perdebatan proses pembahasan APBDP tahun 2014 menyangkut pemanfaatan SiLPA 2013 dengan jumlah sekitar 400 milyar, dicanangkan sekitar 180 milyar diantaranya dalam APBDP 2014 dimanfaatkan untuk program-program yang bersifat praktis, seperti dinyatakan oleh anggota Banggar, Huda T.Y, sebagai berikut.

"Itu kan masih anu ya, masih proses kan. Itu kan dinamika perdebatan forum kan. ... kan banyak usulan jalan-jalan kampung, jalan-jalan lingkungan, jalan-jalan desa, jalan evakuasi, itu kan kalau di list itu kan sampai 50 milyar tuh. Ya, tapi kemudian ... tidak muncul di penganggaran, istilahnya begitu. ... dan rata-rata sekarang nih SKPD cari amannya aja yang penting kerja enak gitu. Gitu aja sih kadang-kadang yang buat kita gak suka itu kan. Jadi, kerja yang penting enak eee bikin program yang gampang-gampangnya. Beli mobil, beli tanah, kan

gampang tuh gak usah ribet kan, tapi kalau bikin jalan, pake lelang, pake ini, kan susah. Nah ini kemudian perlunya balancing di dewan kayak gitu” (Wawancara tanggal 12 Mei 2014).

Komitmen Pemkab Sleman dalam upaya pencapaian visi dan misi Kab. Sleman melalui penyusunan APBD tahunan, masih terbelenggu dengan kinerja anggaran yang tidak memadai. Artinya, tingginya SiLPA tahun 2012-2014 seperti dikemukakan pada bagian terdahulu, merefleksikan implementasi rencana pembangunan tahunan masih jauh dari yang diharapkan. SiLPA ini malah justru menjadi arena kontestasi kepentingan diantara aktor perumus kebijakan anggaran (eksekutif dan legislatif) dalam proses pembahasan anggaran, baik itu pembahasan APBDP 2013 maupun pembahasan KUA-PPAS perubahan 2014.

Potret proses pembahasan APBDP 2013 dan KUA-PPAS 2014 seperti diuraikan di atas, sarat dengan tarik-menarik kepentingan sehingga rawan dengan pengambilan keputusan program-program pembangunan bersifat pragmatis. Komitmen pemerintah daerah untuk mengakomodir aspirasi dan kebutuhan masyarakat melalui instrumen Musrenbang yang dikemas dalam RKPD semestinya disinkronisasi dengan Pokir DPRD. Bagi DPRD, penyerapan aspirasi masyarakat terutama konstituennya, sebagai salah satu syarat mutlak yang harus dilakukan dalam proses pembahasan APBD. Dalam suatu kesempatan wawancara dengan salah satu unsur pimpinan DPRD, muncul persepsi di kalangan anggota dewan bahwa dalam memperjuangkan aspirasi konstituen mereka, dewan punya otoritas untuk “membongkar” anggaran yang disusun karena DPRD sebagai lembaga *budgeter*. Lebih lanjut dikatakan oleh salah satu unsur pimpinan DPRD sekaligus sebagai ketua Banggar, Ir. Rohman, sebagai berikut.

“Pengalaman saya di Banggar, kadang anggota DPRD karena resesnya tidak diakomodir tahun lalu, lalu tahun ini diminta dimasukan aspirasinya. Anggota DPRD kadang menyampaikan keinginan yang baru di saat tahun berjalan. Barangkali juga eksekutif tidak, atau malas menginventarisasi reses-reses mana yang belum diakomodir. Harusnya eee tahun kemarin reses yang tidak tereksekusi dievaluasi atau dikaji mana yang penting” (Wawancara tanggal 12 Juni 2014).

Iklim politik anggaran dalam proses pengambilan kebijakan anggaran tercermin dalam kontestasi kepentingan antara Tim Anggaran (TAPD dan Banggar). Guna menghindari jalan buntu terhadap pengambilan kebijakan anggaran, tawar-menawar kepentingan beranjak pada level negosiasi kepentingan di tingkat elit dalam bingkai dialog sejumlah elit daerah. Dialog ini diinisiatif oleh pihak Pemkab atau DPRD, ataupun dari kedua belah pihak. Dalam negosiasi tersebut, pihak Pemkab Sleman dihadiri oleh pejabat birokrasi yaitu bupati, wakil bupati, beserta unsur TAPD. Sementara, dari pihak DPRD terdiri dari unsur pimpinan DPRD, ketua komisi dan ketua fraksi. Muara dari negosiasi tersebut adalah apa yang menjadi keinginan dan harapan pihak Pemkab akan selaras dengan keinginan dan harapan dari pihak DPRD.

Negosiasi kepentingan oleh sejumlah elit dalam dialog sejumlah elit tersebut terjadi pada pengambilan kebijakan anggaran APBDP tahun 2013. Dalam wawancara dengan pejabat birokrasi Kab. Sleman, disebutkan bahwa pada proses pembahasan APBDP 2013 antara TAPD dengan Banggar sudah melahirkan kesepakatan diantara keduanya mengenai pemanfaatan sebagian SiLPA 2012 untuk Pemberian Pinjaman Modal (PPD) ke Bank Sleman seperti disebutkan terdahulu. Alatnya pembahasan mengenai SiLPA tersebut, justru harus diakhiri dengan tawar-menawar kepentingan ditingkat elit daerah. Lebih lanjut disampaikan oleh pejabat birokrasi Kab. Sleman sebagai berikut.

"Permintaan apa, program apa kita sampaikan ke DPRD saat dialog itu. Kita kasi uang tapi kita gak bisa, kita gak punya uang. ... ya program hal-hal yang kaitannya dengan masyarakat seputar APBD lah" (Wawancara tanggal 23 Juni 2014).

Negosiasi di tingkat elit tersebut diyakini sebagai resep untuk saling "menguntungkan" bagi pihak Pemkab Sleman dan DPRD, seperti dinyatakan oleh salah satu pimpinan DPRD, Ir. Rohman, sebagai berikut.

"Sleman di dominasi persoalan politis. Mengumpulkan dewan itu sangat memunculkan dinamika karena dewan punya latar belakang berbeda-beda. Jadi, kalau semua eee anggota dewan punya keinginan atau aspirasi disampaikan itu kan penuh dinamika, misalnya, tentang pengambilan

kebijakan tertentu yang alot atau buntu, anggota dewan kan nanya bagaimana caranya, ya kita dialog itu. Dialog itu malah membuahkan hasil apa yang diinginkan atau harapan dewan dan pemerintah kabupaten” (Wawancara tanggal 12 Juni 2014).

Atas dasar uraian tersebut, komitmen pemerintah daerah sebagai aktor perumus kebijakan anggaran dalam mengupayakan pencapaian visi dan misi melalui penyusunan APBD tahunan, rentan dengan program-program pembangunan pragmatis yang dibingkai dengan tawar-menawar kepentingan. Komitmen yang seharusnya sebagai isyarat dalam melahirkan kebijakan anggaran yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, akan tetapi dibingkai dengan kepentingan sempit yang didasarkan pada tawar-menawar kepentingan.

Dinamika dalam pengambilan kebijakan anggaran merefleksikan bahwa pemerintah daerah bisa “menggoda” pihak DPRD untuk memuluskan program-program pembangunan yang diusulkan, atau sebaliknya, anggota dewan dengan berbagai motif kepentingan politik menginisiasi penawaran program-program mereka yang cenderung selera pada proyek pembangunan fisik infrastruktur didasari pada kepentingan politik mereka. Dalam konteks inilah, negosiasi kepentingan oleh sejumlah elit daerah sebagai alternatif jitu untuk melahirkan kesepakatan politik antara keinginan dan harapan pihak pemerintah daerah dengan DPRD.

Secara teoritis, fungsi penganggaran DPRD seharusnya sebagai kontrol terhadap penggunaan anggaran yang diusulkan oleh pemerintah daerah. Anggota dewan pada satu sisi dapat memainkan peran kunci dalam melakukan *check and balances* dalam proses pengambilan kebijakan anggaran. Namun demikian, di sisi lainnya, ilustrasi bandul kekuasaan yang masih berpihak pada DPRD sebagai pengambil keputusan anggaran, cenderung dipahami sebagai lembaga yang dapat “membongkar-pasang” kebijakan anggaran yang diusulkan oleh pemerintah daerah. Artinya, DPRD justru akan menjadi sekutu bagi pemerintah daerah dalam proses penganggaran melalui kesepakatan politik untuk menuangkan program-program pembangunan yang diinginkan selaras preferensi dewan. Disini, pengambilan kebijakan APBD dibingkai dengan label kepentingan publik akan

tetapi justru rawan disusupi dengan kepentingan segelintir elit daerah dan kelompoknya.

6.3 Kesimpulan

Proses penyusunan APBD Kab. Sleman telah memberi ruang bagi masyarakat untuk terlibat, akan tetapi peluang masyarakat untuk berpartisipasi masih dalam sesi yang sangat terbatas. Partisipasi masyarakat tergolong dalam partisipasi parsial dengan tingkat keterwakilan yang luas, akan tetapi dengan pengaruh yang sedikit. Keterbukaan informasi proses penyusunan APBD melalui pelibatan masyarakat dalam Musrenbang dan forum dengar pendapat dijustifikasi sebagai bentuk transparansi anggaran oleh pihak pemerintah daerah dan DPRD. Demikian halnya, publikasi dokumen berupa ringkasan APBD secara garis besar melalui *website* daerah dan media cetak cenderung dipandang sebagai bentuk keterbukaan informasi publik. Padahal, keterbukaan informasi tidak sekadar hanya dokumen ringkasan umum APBD, akan tetapi lebih menyangkut alokasi dan mekanisme penggunaannya. Apalagi, informasi rincian anggaran cenderung dijadikan sebagai dokumen yang bersifat konsumsi internal (dan rahasia), bukan untuk ranah publik.

Pada titik yang paling kritis, proses pembahasan anggaran nyaris tidak tersentuh oleh masyarakat. Dinamika proses pembahasan anggaran dibingkai dengan tawar-menawar kepentingan diantara perumus kebijakan anggaran (eksekutif dan legislatif). Hal ini setidaknya dijustifikasi dalam dinamika proses pembahasan anggaran pada pembahasan APBDP 2013 dan KUA-PPAS 2014. Komitmen pemerintah daerah terhadap visi dan misi dalam bentuk rencana kebijakan anggaran yang diusulkan kepada pihak DPRD, justru sarat dengan kesepakatan politik di tingkat elit seperti halnya proses penyusunan kebijakan APBDP 2013. Pada titik ini, pengambilan kebijakan anggaran dibingkai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat akan tetapi kental dengan kepentingan politik perumus kebijakan.

Pada konteks ini, proses penyusunan kebijakan APBD semestinya memberi ruang dan akses seluas-luasnya bagi masyarakat. Paling tidak,

kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah diharapkan semakin meningkat, dan sebaliknya pemerintah memperoleh dukungan dari masyarakat terhadap kebijakan anggaran yang diusulkan. Hal ini tentunya harus diiringi dengan komitmen politik dewan untuk mencapai hal itu.

Universitas Terbuka

BAB VII

PENUTUP

7.1 Kesimpulan

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: Pertama, partisipasi publik dalam proses penyusunan kebijakan APBD tergolong pada partisipasi parsial dengan tingkat pengaruh yang sedikit. Kesempatan masyarakat untuk terlibat dan memberi hak suara dalam proses penyusunan APBD termanifestasi pada Musrenbang dan forum dengar pendapat. Proses penyusunan APBD nyaris didominasi oleh aktor perumus kebijakan anggaran dari kedua lembaga kunci, yaitu pemerintah daerah dan DPRD Kabupaten Sleman. Proses penyusunan APBD berlangsung dalam nuansa kebijakan yang didasarkan pada pendekatan teknokratis dan proses politik, sedangkan ruang masyarakat untuk berpartisipasi dalam sesi yang terbatas. Dominasi kedua lembaga tersebut merefleksikan adanya ketimpangan diantara peran pemerintah daerah dan DPRD, dengan masyarakat yang perannya bersifat minimalis. Implikasinya, masyarakat berusaha mencari alternatif di luar dari mekanisme formal dengan melakukan pendekatan personal kepada aktor perumus kebijakan anggaran (eksekutif dan legislatif), agar aspirasi dan kebutuhan mereka dapat diakomodir dalam APBD. Hal ini potensial menimbulkan kesenjangan bagi kelompok masyarakat lainnya, terutama warga pada umumnya yang tidak memiliki akses kepada pihak eksekutif maupun legislatif. Dengan demikian, pengaruh partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan anggaran yang responsif berlangsung pada tingkatan partisipasi yang sifatnya informatif dan konsultatif. Dalam konteks ini, masyarakat hanya dilibatkan dalam memberikan masukan, komentar maupun kritikan terhadap rencana kebijakan APBD, akan tetapi nyaris tidak memiliki akses yang memadai dalam pengambilan keputusan menyangkut program-program prioritas pembangunan dan pemanfaatan alokasi anggaran daerah. Untuk itu, partisipasi otentik seperti yang digaungkan dalam wacana penganggaran partisipatif maupun *democratic governance* masih jauh seperti yang diharapkan.

Kedua, proses penyusunan APBD cenderung dianggap transparan karena pihak eksekutif dan legislatif telah melibatkan masyarakat melalui perwakilannya dalam Musrenbang dan forum dengar pendapat. Namun demikian, pemerintah daerah dan DPRD memiliki peran sentral dalam pengambilan keputusan menyangkut skala prioritas pembangunan dan alokasi dana dari APBD. Demikian halnya, dilakukannya publikasi anggaran berupa ringkasan APBD secara garis besar di situs (*website*) pemerintah daerah, seakan menjadi sebuah justifikasi keterbukaan informasi anggaran. Kecuali itu, pada titik yang paling kritis, proses pembahasan anggaran masih cenderung dilakukan tertutup dan jauh dari jangkauan publik. Proses pengambilan kebijakan anggaran semestinya diperuntukkan bagi kepentingan masyarakat luas, justru rawan dengan tawar-menawar kepentingan diantara perumus kebijakan anggaran. Pada saat yang sama, resistensi dari birokrat masih cukup kuat untuk enggan mempublikasikan dokumen anggaran, khususnya dokumen RKA-DPA SKPD. Dokumen ini cenderung dijadikan sebagai dokumen internal untuk dikonsumsi kalangan mereka, dan bukan sebaliknya, menjadi ranah publik untuk dikonsumsi oleh masyarakat luas. Dalam konteks itu, transparansi anggaran masih pada tataran kulit belum menyentuh pada aspek substantif menyangkut rincian alokasi anggaran dan mekanisme penggunaannya.

Ketiga, komitmen pemerintah daerah dalam pencapaian visi dan misi daerah, tampaknya kontradiktif jika dikaitkan dengan dinamika proses penyusunan APBD tahun 2013 dan 2014. Pihak DPRD dengan beragam kepentingan yang melatarbelakanginya akan memberi dukungan politik terhadap kebijakan anggaran yang diusulkan oleh pemerintah daerah, manakala keinginan dan kepentingan politik mereka diakomodir dalam APBD, dan sebaliknya, pemerintah daerah didasarkan pada kepentingan birokrasi sebagai celah untuk dilakukannya tawar-menawar kepentingan anggaran. Bagi pihak dewan, pendekatan “koersif” merupakan resep jitu dalam proses pembahasan anggaran agar kepentingan politik mereka terakomodir dalam APBD. Hal ini inheren dengan bandul kekuasaan pengambilan keputusan yang berpihak pada DPRD.

Sementara, pihak pemerintah daerah dalam proses penyusunan kebijakan APBD

melakukan strategi tertentu untuk mengamankan belanja birokrasi, seperti halnya *mark up* belanja pegawai pada belanja tidak langsung (BTL) sektor pendidikan. Iklim politik anggaran dalam dinamika proses pembahasan APBD merefleksikan derasnya arus perdebatan argumentatif, akan tetapi sarat dengan berbagai macam kepentingan. Pada proses pembahasan APBD perubahan (APBDP) tahun 2013, misalnya, dinamika pembahasan tersebut menggiring proses tawar-menawar kepentingan di tingkat elit daerah. Hal ini mencerminkan belum longgarnya dominasi kepentingan-kepentingan politik para elit daerah dalam proses pengambilan kebijakan anggaran.

Dalam konteks proses penyusunan kebijakan APBD Kabupaten Sleman, temuan penelitian menunjukkan bahwa responsivitas anggaran sesungguhnya belum banyak didasarkan pada kalkulasi kepentingan masyarakat, terutama pada sektor pendidikan yang merefleksikan kebutuhan strategis bagi masyarakat pada umumnya. Responsivitas anggaran belum bebas dari belenggu kepentingan-kepentingan pragmatis. Hal ini tercermin dalam proses penyusunan kebijakan APBD tahun 2013 dan 2014, serta dari tren alokasi anggaran tahun 2010-2013, sebagai berikut.

1. Dari tinjauan alokasi APBD, anggaran belanja dalam kurun waktu tahun 2010-2013 mayoritas digunakan untuk belanja tidak langsung (BTL) dengan rata-rata mencapai 1 triliun (65,61%), atau hampir dua pertiga dari total belanja APBD. Sementara, rata-rata belanja langsung (BL) hanya sebesar 533,6 milyar (34,39%). Dari anggaran belanja daerah tersebut, anggaran nyaris didominasi oleh belanja pegawai pada BTL dan BL dengan rata-rata sebesar 63,74 persen, yaitu 57,25 persen adalah belanja pegawai pada BTL, dan sisanya, sebesar 6,49 persen pada BL. Pada saat yang bersamaan, alokasi anggaran urusan pendidikan tahun 2010-2013, sebagian besar digunakan untuk kepentingan birokrasi dari pada kepentingan publik. Rata-rata alokasi anggaran urusan pendidikan tergolong tinggi sebesar 744,9 milyar (48,82%) terhadap APBD, akan tetapi alokasi anggaran dimanfaatkan untuk BTL dengan rata-rata sebesar 81,82 persen, dan sisanya 18,82 persen untuk belanja publik pada pos BL

yang dikelola oleh Dikpora dan SKPD lainnya (dalam hal ini termasuk bantuan sosial pendidikan [BTL] di DPKAD). Dari tinjauan ini, alokasi APBD (48,82%) dapat dikatakan telah responsif terhadap sektor pendidikan, akan tetapi anggaran pendidikan belum responsif terhadap kepentingan masyarakat luas jika dikaitkan dengan program-program peningkatan layanan pendidikan.

2. Dari tinjauan alokasi anggaran BL pendidikan di Dikpora, proporsi alokasi anggaran program-program pendidikan cenderung berpihak pada belanja birokrasi. Hal ini dicerminkan dari (1) alokasi anggaran BL tahun 2010-2013 hampir sebagian besar digunakan untuk belanja barang dan jasa dengan rata-rata 45 persen, dan sisanya, untuk belanja modal dan belanja pegawai dengan prosentase masing-masing sebesar 38,15 persen dan 16,85 persen. Belanja barang dan jasa tersebut terkait dengan operasional institusi, dan bukan merupakan sebuah jaminan untuk meningkatkan pemerataan akses dan kualitas layanan pendidikan; dan (2) alokasi anggaran BL tahun 2013, sebagian besar memang telah dialokasikan untuk program wajib belajar 9 tahun. Namun demikian, alokasi anggaran BL juga relatif cukup besar untuk program-program rutin yang tidak berkorelasi secara langsung terhadap peningkatan layanan pendidikan, misalnya program pelayanan administrasi perkantoran sebesar 5,6 milyar (2012) naik menjadi 7,0 milyar (2013). Bahkan, anggaran program ini lebih besar dari pada program pendidikan menengah dengan rata-rata 3,4 milyar (2012-2013). Selain itu, kegiatan-kegiatan yang lebih didasarkan pada keluaran (*output*) dari pada berbasis hasil kurang relevan dengan peningkatan layanan pendidikan, seperti sosialisasi berbagai peraturan pemerintah dengan jumlah dana yang relatif tidak sedikit rata-rata 88,9 juta (2012-2013). Dengan demikian, keterbatasan anggaran belum dimanfaatkan secara optimal dengan mengedepankan nilai-nilai efisiensi, efektivitas, dan responsif untuk program-program publik.
3. Dalam proses penyusunan APBD tahun 2013, modus kepentingan politik perumus kebijakan anggaran (eksekutif dan legislatif) terfragmentasi

terutama pada penetapan belanja dan pembiayaan daerah. *Pertama*, kepentingan politik dari unsur eksekutif, yaitu (1) *mark up* belanja pegawai, khususnya pada BTL pendidikan. Dalam rencana APBD (RAPBD) tahun 2013 sebesar 699,2 milyar, naik menjadi 739,9 milyar pada APBD perubahan (APBDP), atau meningkat sebesar 40,7 milyar. Pada saat yang sama, belanja pegawai daerah (BTL APBD) meningkat dari RAPBD 2013 sebesar 992,7 milyar, menjadi 1 triliun lebih pada APBDP 2013. Peningkatan belanja tersebut tidak berbanding lurus jika dikaitkan dengan jumlah pegawai di lingkungan pendidikan; dan (2) pemanfaatan dana sebagian SiLPA untuk penyertaan modal dalam proses pembahasan APBDP 2013 bermuara pada negosiasi kepentingan di tingkat elit daerah. Demikian halnya, dalam proses pembahasan KUA-PPAS perubahan tahun 2014, tingginya SiLPA memunculkan wacana untuk program-program yang tidak aspiratif, seperti pengadaan mobil dinas untuk menyambut Pemilukada periode 2015-2019, dan pembelian tanah.

Kedua, kepentingan politik dari unsur legislatif, diindikasikan pada upaya peningkatan belanja bantuan sosial (Bansos). Bansos pada RAPBD 2013 sebesar 27,9 milyar naik menjadi 28,5 milyar (2,24%) pada APBDP 2013, dan juga meningkat jika dibandingkan dengan APBDP tahun 2012 sebesar 17,2 milyar (naik sebesar 39,8%). Peningkatan Bansos tersebut tidak relevan dengan upaya pemerintah daerah mereduksi pengeluaran Bansos sejak tahun 2013. Selain itu, kepentingan politik legislatif tercermin melalui negosiasi pemanfaatan dana SiLPA dengan pihak eksekutif.

4. Dinamika proses penyusunan APBDP tahun 2013 menggiring proses tawar-menawar kepentingan antara perumus kebijakan anggaran (eksekutif dan legislatif). Pihak legislatif pada satu sisi cenderung menginginkan agar kepentingan politik mereka diakomodir dalam APBD, terutama berkaitan dengan pembangunan infrastruktur fisik sebagai upaya merespons aspirasi masyarakat (konstituennya). Di sisi lainnya, pihak eksekutif membutuhkan dukungan dan legitimasi dari pihak legislatif terhadap rancangan kebijakan anggaran. Pihak eksekutif didasari dengan kepentingan birokrasi menjadi

celah dalam membangun kesepakatan politik dengan pihak legislatif. Proses kesepakatan politik ini berlangsung pada negosiasi kepentingan oleh sejumlah elit daerah dari unsur eksekutif dan legislatif guna memadukan keinginan dan harapan antara legislatif dan eksekutif. Unsur eksekutif dihadiri oleh bupati, sekretaris daerah beserta tim anggaran, sedangkan unsur legislatif diwakili oleh pimpinan DPRD, badan anggaran, ketua komisi dan ketua fraksi. Alhasil, proses pengambilan kebijakan anggaran dikemas untuk kepentingan publik, akan tetapi rawan dengan kepentingan segelintir elit dan kelompoknya.

5. Respons perumus kebijakan anggaran terhadap kebutuhan masyarakat di bidang pendidikan belum berlangsung secara memadai. Pihak eksekutif belum mengakomodir sepenuhnya apa yang menjadi prioritas kebutuhan masyarakat, seperti halnya usulan prioritas masyarakat di Kecamatan Sleman yang tidak terakomodir dalam APBD tahun 2013. Sementara, pihak legislatif cenderung menjadikan pembangunan infrastruktur fisik sebagai topik seksi dalam dinamika proses penyusunan APBD ketimbang pembangunan di sektor pendidikan.
6. Dalam proses penyusunan APBD urusan pendidikan tahun 2013 di Dinas Pendidikan menunjukkan bahwa (1) keterlibatan kelompok sasaran, terutama pihak sekolah dalam pengambilan keputusan masih terbatas. Penyusunan anggaran cenderung transparan dengan mekanisme yang sudah jelas seperti halnya pengalokasian anggaran bantuan operasional daerah (Bosda). Kecuali itu, pengelolaan anggaran pendidikan belum sepenuhnya dilakukan secara transparan terutama menyangkut anggaran dana alokasi khusus (DAK) maupun dana lainnya dari APBD. Selain itu, belum adanya sosialisasi secara intensif kepada masyarakat tentang alokasi jaminan pembiayaan pendidikan (JPPD) tahun 2013, sehingga anggaran JPPD tahun 2013 menjadi penyumbang SiLPA; (2) perencanaan anggaran dibingkai dengan anggaran berbasis kinerja akan tetapi kental dengan semangat proyek ketimbang berbasis hasil. Hal ini diwarnai dengan kegiatan-kegiatan yang lebih didasari pada *output* ketimbang manfaat dari

sebuah kegiatan; dan (3) pengelolaan anggaran usulan kecamatan/Kec (PIK) tahun 2013 dan 2014 memunculkan ego sektoral yang mengarah pada praktik kontestasi kepentingan. Hal ini tercermin dari tidak terkoordinasinya antara usulan prioritas masyarakat Kec. Sleman dengan program-program yang dikelola oleh Dinas Pendidikan tahun 2013, dan usulan PIK tahun 2014, seperti usulan pengadaan Alat Permainan Edukatif (APE) kecamatan enggan dikelola sepenuhnya oleh pihak Dinas Pendidikan. Hal ini juga terefleksikan dari distribusi bantuan anggaran pendidikan ke pihak sekolah yang masih belum transparan, dan anggaran diprioritaskan bagi sekolah yang tergolong besar dari pada sekolah yang tergolong kecil (jumlah siswa yang tidak memenuhi standar pelayanan minimal/SPM). Dalam mengakses anggaran pendidikan yang bersumber dari Dana Alokasi Khusus (DAK), khususnya anggaran untuk rehabilitasi ruang kelas (gedung sekolah), pihak sekolah yang tergolong kecil harus melakukan strategi tertentu seperti halnya menjadikan ruangan kelas belajar siswa yang kondisinya rusak menjadi ruang tamu sekolah. Hal ini dilakukan agar kepentingan dan kebutuhan pihak sekolah diakomodir dalam penyusunan anggaran di Dinas Pendidikan. Kondisi proses penyusunan APBD urusan pendidikan tersebut merefleksikan bahwa respons birokrasi terhadap kepentingan dan kebutuhan masyarakat terutama kelompok sasaran diwarnai dengan unsur kedekatan atau relasi antara kelompok sasaran dengan pihak eksekutif dan legislatif, dan sebaliknya.

7.2 Saran-saran

Keterbatasan anggaran daerah semestinya dimanfaatkan secara optimal untuk merespons problem lokal melalui berbagai program-program publik yang disasar pada kepentingan masyarakat luas, dan bukan sebaliknya, justru sesuai “selera” perumus kebijakan anggaran. Apalagi, kapasitas fiskal daerah masih bergantung pada dana perimbangan dari pemerintah pusat. Terobosan-terobosan yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah menceminkan adanya upaya dalam

mengakomodir aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam APBD, akan tetapi masih menyisakan sejumlah persoalan mendasar hingga kini. Dengan demikian, implikasi terpenting dalam penelitian ini adalah perlunya upaya sistematis untuk meninjau ulang proses penyusunan kebijakan APBD, paling tidak dari sisi tata kelola kelembagaan, dan oleh karenanya, rekomendasi penelitian ini sebagai berikut.

1. Mekanisme dalam menjaring partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD masih menjadi tantangan kedepannya untuk mendorong keterlibatan masyarakat secara aktual. Demikian halnya, transparansi anggaran belum memadai sehingga responsivitas anggaran masih jauh dari kondisi yang diharapkan. Untuk itu, partisipasi masyarakat dan transparansi anggaran sudah saatnya ditinjau ulang secara proporsional.
2. Salah satu aspek penting dalam mendorong partisipasi publik dan transparansi dalam proses penyusunan APBD adalah aspek institusional. Pelibatan masyarakat pada Musrenbang dan forum dengar pendapat menimbulkan persoalan menyangkut penyerapan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, perlu dipertimbangkan adanya mekanisme yang akan membuka peluang kepada warga yang aktif untuk terlibat dalam proses penyusunan APBD, misalnya dengan membuat peraturan daerah (Perda) tentang sosialisasi Rencana APBD (RAPBD), atau jika dipandang perlu, aturan tentang debat publik menyangkut skala prioritas, penggunaan dana APBD serta pengawasan penggunaannya. Peraturan Menteri No 13/2006 yang terakhir kali dirubah menjadi Permendagri No. 21/2011, sebenarnya membuka kesempatan bagi partisipasi warga dalam proses penganggaran karena aturan itu mengatur sosialisasi RAPBD oleh pemerintah daerah sebelum diserahkan ke DPRD. Hal ini perlu ditinjau kembali, sosialisasi RAPBD tidak hanya sekedar pemberian informasi akan tetapi diperluas menjadi forum edukasi bagi masyarakat dan pemangku kepentingan di daerah mengenai keterbatasan anggaran dan mekanisme penggunaannya. Hal ini diyakini akan berimplikasi positif

terhadap kontrol masyarakat terhadap aktivitas anggaran daerah dan meningkatnya akuntabilitas pemerintah daerah. Persoalan ini menyangkut persoalan politik, yaitu niat perumus kebijakan anggaran dari kedua lembaga kunci (eksekutif dan legislatif).

3. Mengingat peran pemerintah daerah cukup besar dalam proses penyusunan APBD, komitmen merupakan faktor penting dalam proses kebijakan anggaran yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan bukan sebaliknya, kebijakan anggaran mengarah pada kepentingan sempit. Dengan demikian, komitmen merupakan prioritas paling utama dalam mendorong *output* kebijakan APBD dengan berpangkal pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Komitmen tersebut tidak hanya menyangkut atribusi kebijakan seperti ketegasan, kehendak, publisitas dan atribusi lainnya, juga bukan hanya menyangkut besaran alokasi anggaran, akan tetapi sebaiknya mengarah pada aksi kebijakan untuk menekan ego sektoral yang mengarah pada praktik kontestasi kepentingan. Selain itu, inovasi dalam penghematan pos-pos anggaran yang tidak berkaitan langsung dengan peningkatan layanan dasar adalah aspek yang sangat penting untuk patut dipertimbangkan. Dalam hal ini, dukungan politik dari pihak DPRD sebagai prasyarat untuk mencapai hal tersebut.
4. Dalam proses penyusunan APBD, perdebatan antara pemerintah daerah dan DPRD pada tahap pembahasan anggaran salah satunya ditengarai oleh tidak sinkronnya instrumen penyerapan aspirasi masyarakat (konstituen) oleh DPRD berupa pokok-pokok pikiran DPRD, dengan dokumen rencana kerja pembangunan daerah (RKPD). Dinamika proses pembahasan anggaran pada satu sisi sebagai sebuah keniscayaan dalam proses demokratisasi, akan tetapi di sisi lainnya, dinamika tersebut justru rawan dengan tawar-menawar kepentingan oleh sejumlah elit daerah. Apalagi, pihak dewan cenderung memiliki pandangan sebagai lembaga yang bisa “membongkar-pasang” anggaran yang disusun dan diusulkan oleh pemerintah daerah ke DPRD. Untuk itu, perlu ditinjau kembali dengan

membuat aturan main, misalnya dibuatnya Perda mengenai sinkronisasi kedua instrumen tersebut dalam lingkup proses penganggaran daerah.

5. Dalam proses penyusunan APBD sektor pendidikan, transparansi anggaran hendaknya tidak hanya menyangkut pada mekanisme yang sudah jelas seperti alokasi anggaran Bosda, akan tetapi penganggaran yang menyangkut penggunaan dana DAK, dana hibah dan bantuan sosial dari APBD. Demikian halnya, publikasi program-program prioritas dan pembiayaannya perlu dilakukan melalui pemanfaatan dan optimalisasi situs pemerintah daerah atau melalui institusi terkait. Masyarakat dan organisasi akar rumput (sekolah) hendaknya didorong untuk terlibat aktif dalam proses pengambilan kebijakan mengenai skala prioritas pembangunan daerah. Hal ini tidak lain memerlukan transparansi anggaran secara memadai menyangkut pengelolaan anggaran daerah. Bagaimanapun, partisipasi masyarakat dalam lingkup keterbatasan anggaran daerah tidak bisa dinafikan. Dengan demikian, implikasi praktisnya, partisipasi publik dan transparansi anggaran perlu dipromosikan secara terus-menerus untuk mendorong responsivitas yang lebih baik terhadap kebutuhan masyarakat. Namun demikian, perlu dicermati bahwa partisipasi dapat menyebabkan perbedaan dalam hal keterlibatan masyarakat. Warga yang merasa puas terhadap kebutuhannya yang terpenuhi tentu akan lebih aktif dalam berpartisipasi ketimbang mereka yang tidak.
6. Penyusunan APBD di bawah sistem anggaran berorientasi pada kinerja agar sekiranya dicermati secara hati-hati. Kapasitas yang tidak seiring dengan sistem penganggaran tersebut tentu akan dapat membebani para birokrat. Apalagi, proses penyusunan APBD masih dibingkai dengan penyusunan program dan kegiatan berdasarkan selera SKPD, dan kental dengan spirit berbasis proyek dari pada hasil. Dengan demikian, penjelasan teoritik bahwa penerapan anggaran berbasis kinerja tampaknya tidak akan cukup untuk mendorong program dan kegiatan berbasis hasil. Untuk itu, kepemimpinan kepala daerah menjadi penting untuk

memberikan sinyal kepada SKPD dengan memberi penghargaan bagi mereka yang melakukan efisiensi penggunaan dana yang lebih mengkalkulasi kepentingan masyarakat. Hal ini setidaknya dapat menjadi alternatif dalam pemanfaatan keterbatasan anggaran daerah ke dalam konstruksi kebijakan anggaran yang mengedepankan nilai-nilai efisiensi, efektivitas dan responsif terhadap kepentingan dan kebutuhan masyarakat.

7.3 Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini memiliki sejumlah keterbatasan, terutama belum mengukur sejauh mana beragam masukan dari masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya mendorong hasil yang berbeda dalam proses penyusunan APBD sehingga tingkat responsivitas juga sangat mungkin berbeda. Selain itu, keterbatasan lainnya yang dapat ditindaklanjuti dalam penelitian selanjutnya, yaitu (1) bagaimana mekanisme dalam mendorong keterlibatan masyarakat yang aktif dalam proses penyusunan APBD karena penelitian ini menggunakan sisi pasokan yang disediakan oleh pemerintah daerah; (2) pengaruh kepemimpinan kepala daerah terhadap partisipasi publik dan transparansi anggaran dalam meningkatkan responsivitas anggaran; dan (3) pengaruh penggunaan teknologi modern oleh satuan organisasi (SKPD) di dalam proses penyusunan APBD terhadap responsivitas anggaran.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James E., 1979, *Public Policy-Making*, edisi 2, New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Andrianto, Nico, 2007, *Good e-Government: Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui e-Government*, edisi 1, Malang: Bayumedia Publishing.
- Arnstein, Sherry, R., 1969, A Ladder of Citizen Participation, *American Institution of Planning Journal*, Vol. 35, No. 4, pp. 216-224.
- Artrian, Aldy, 2011, *Kontestasi Aktor Perumus Kebijakan Anggaran Daerah (Studi Kasus dalam Penyusunan APBD Kota Bontang Tahun 2010)*, tesis tidak dipublikasikan, MAP UGM, Yogyakarta.
- Benito, Bernardino dan Bastida, Francisco, 2009, Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach, *Public Administration Review*, Vol. 69, No. 3, pp. 403-417.
- Berek, Fridolin, dkk, 2006, *Kumpulan Modul Pendidikan Politik Anggaran Bagi Warga*, Bandung: BIGS dan Yayasan Tifa.
- Blomgren, Lisa, Nabatchi, Tina, dan O'Leary, Rosemary, 2005, The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government, *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 5, pp. 547-558, <http://www.jstor.org/stable/3542521>, diakses tanggal 22 Maret 2013.
- Blunt, Peter, 1995, Cultural Relativism, "Good" Governance and Sustainable Human Development, *Public Administration and Development*, Vol. 15, pp. 1-9.
- Bryer, A. Thomas dan Cooper, L. Terry, 2007, Challenges in Enhancing Responsiveness in Neighborhood Governance, *Public Performance & Management Review*, Vol. 31, No. 2 (Dec.), pp. 191-214.
- Caamaño-Alegre, J., Lago-Peñas, S., Reyes-Santias, F, dan Santiago-Boubeta, A., 2011, *Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis*, International Studies Program Working Paper 11-02, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University,

- http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1768091, diakses tanggal 30 September 2013.
- Creswell, W. John, 2010, *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*, edisi 3, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- deLeon, Peter dan Langobardi, C. Ralph, *Policy Analysis in the Good Society*, 1995, *The Good Society*, Vol. 11, No. 1, pp. 37-41.
- deLeon, Peter, 1992, The Democratization of the Policy Sciences, *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 2, pp. 125-129.
- Dwiyanto, Agus, dkk, 2003, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada.
- Dwiyanto, Agus, 2007, *Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: Dari Government ke Governance*, dalam Djojowadono, Soempono, dkk, 2007, *Dari Administrasi Negara Ke Administrasi Publik*, FISIP UGM Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto, Agus, 2008, *Mengapa Pelayanan Publik?* dalam *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Dwiyanto, Agus (Ed.), Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Ebdon, Carol dan Franklin, L. Aimee, 2006, Citizen Participation in Budgeting Theory, *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 3, pp. 437-447.
- Farhan, Yunas dan Bush, Robin, 2010, *Kinerja Pengelolaan Anggaran Daerah 2009: Study di 41 Kabupaten/Kota di Indonesia*, Jakarta: Seknas FITRA bekerjasama dengan The Asia Foundation, dan Departement for International Development.
- Fernandez, Joe, 2009, *Anggaran Prokaum Miskin: Konsep dan Praktik*, dalam *Anggaran Pro-Kaum Miskin: Sebuah Upaya Menyejahterakan Masyarakat*, Waidl, A., Farhan, Y., dan Sakri, D. (Eds.), Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Gant, Jon dan Turner-Lee, Nicol, 2011, *Government Transparency: Six Strategies for More Open and Participatory Government*, Washington, D.C: The Aspen Institute Communications and Society Program.

- Garofalo, Charles dan Rangarajan, N, 2008, Transparency in Government Revenue Forecasting dalam *Government Budget Forecasting: Theory and Practice*, Sun, J, dan Lynch, D. Thomas (Eds), New York: Taylor & Francis Group.
- Hanida, P. Rozidateno, 2010, *Dinamika Penyusunan Anggaran Daerah: Studi Tentang Proses Penetapan Program dan Alokasi Anggaran Belanja Daerah di Kabupaten Sleman*, tesis tidak dipublikasikan, Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Program Pascasarjana, UGM, Yogyakarta.
- Harry, 2009, *Keberpihakan Kebijakan Anggaran Pemerintah Daerah Terhadap Penduduk Miskin (Studi Kasus Anggaran Bidang Kesehatan di Kota Binjai)*, tesis tidak dipublikasikan, Program Pascasarjana, Magister Studi Kebijakan, UGM, Yogyakarta.
- Hardoyo, P. Antonio, dkk, 2008, *Mendahulukan Miskin: Buku Sumber bagi Anggaran Pro Rakyat*, Waidl, A., Sudjito, A., dan Bahagijo, S. (Eds.), Yogyakarta: LKS
- IMF (International Monetary Fund), 2007b, *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>, diakses tanggal 30 September 2013
- Justice, B. Jonathan, dan Dülger, Cumhur, 2009, Fiscal Transparency and Authentic Citizen Participation in Public Budgeting: The Role of Third-Party Intermediation, *Journal od Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 21, No. 2, pp. 254-288.
- Kalyal, J. Hina, dan Sverke, Magnus, 2010, The Role of Trust in Decision Makers as a moderator in the Relationship between Qualitative Job Insecurity and Affective Commitment to Change, *Pakistan Journal of Psychological Research*, Vol. 25, No.1, pp. 65-78.
- Kertati, Indra, 2012, *Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Program Penanggulangan Kemiskinan: Studi Kasus PNPM Mandiri di Kabupaten Pangkajene Kepulauan/Pangkep Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Wonoboso Provinsi Jawa Tengah*, Naskah publik disertasi,

- Program Doktor Administrasi Negara, FISIPOL, Universitas Gadjah Mada.
- Kim, S. Pan, Halligan, John, Cho, Namshin, Oh, H. Cheol, dan Eikenberry, M. Angela, 2005, Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government, *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 6, pp. 646-654.
- King, S. Cheryl, Feltey, M. Kathryn, dan Susel, O'Neill, Bridget, 1998, The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration, *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 4, pp.317-326, <http://www.jstor.org/stable/977561>, diakses tanggal 22 Maret 2013.
- Korolev, Alexander, 2012, *Regime Responsiveness to Basic Needs: A dimensional Approach*, Disertasi, School of Government and Public Administration, The Chinese University of Hong Kong, dari ProQuest ILC Database.
- Kumorotomo, Wahyudi, 2005, Pembuatan Program dan Kegiatan (RASK dan DASK) dalam *Anggaran Berbasis Kinerja: Konsep dan Aplikasinya*, Kumorotomo, Wahyudi dan Purwanto, A. Erwan (Eds), Yogyakarta: Magister Administrasi Publik, UGM.
- Kurniadi, D., Bayu, dkk, 2009, Menuju Bekerjanya Tata Pemerintahan Lokal Yang Baik: Partisipasi, Transparansi, dan Akuntabilitas, *Monograph on Politics & Government*, Vol. 3, No.I, pp. 1-86.
- Liao, Yuguo, dan Zhang, Yahong, 2012, Citizen Participation In Local Budgeting: Mechanisms, Political Support, And City Manager's Moderating Role, *International Review of Public Administration*, Vol. 17, No.2, pp. 19-38.
- Mahmudi, 2010, *Manajemen Keuangan Daerah: Buku Seri Membudayakan Akuntabilitas Publik*, Hardani, Wibi dan Sallama I. Novietha (eds), Jakarta: Erlangga.
- Mardiasmo, 2004, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, edisi 2, Yogyakarta: Andi.
- Marlowe, Justin, dan Portillo, Shannon, 2006, Citizen Engagement in Local Budgeting: Does Diversity Pay Dividends? *Public Performance & Management Review*, Vol. 30, No. 2, pp. 179-202.

- McGee, Rosemary, & Gaventa, John, 2010, *Synthesis Report: Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives*, Institute of Development Studies.
- Mulyaningrum, W. Asri, 2010, *Responsivitas Anggaran Terhadap Perempuan (Studi Terhadap Alokasi Anggaran Belanja Langsung APBD Kota Yogyakarta pada Dinas Kesehatan Tahun 2007-2009)*, tesis tidak dipublikasikan, Sekolah Pasca Sarjana, UGM
- Munir, Badrul, 2003, *Perencanaan Anggaran Kinerja: Memangkas Inefisiensi Anggaran Daerah*, Yogyakarta: Samawa Center.
- Muttaqien, 2012, *Analisis Keberpihakan APBD Sektor Kesehatan Kota Palangka Raya Terhadap Masyarakat Miskin*, tesis tidak dipublikasikan, Program Pascasarjana, Fakultas Kedokteran, UGM Yogyakarta.
- Nasucha, Chaizi, 2004, *Reformasi Administrasi Publik: Teori dan Praktek*, Jakarta: PT Grasindo.
- North, C. Douglass, 1993, *Institutions and Credible Commitment*, *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) / Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Vol. 149, No. 1 (*The New Institutional Economics Recent Progress; Expanding Frontiers*), pp. 11-23.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), 2002, *OECD Best Practices for Budget Transparency*, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>, diakses tanggal 30 September 2013.
- Palus, K. Christine, 2010, *Responsiveness in American Local Governments*, *State & Local Government Review*, Vol. 42, No. 2, pp. 133-150, <http://www.jstor.org/stable/41057542>, diakses tanggal 21 Mei 2013.
- Purwanto, A., Erwan, 2008, *Pelayanan Publik Partisipatif*, dalam Dwiyanto, Agus (Ed), 2008, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- PBB (United Nations), 2007, *Towards Participatory and Transparent Governance: Reinventing Government (Publication based on 6th Global Forum on Reinventing Government: Towards Participatory and*

- Transparent Governance 26-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea*, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York.
- Prasetyo, Bambang, dan Jannah, M. Lina, 2010, *Metode Penelitian Kuantitatif: Teori dan Aplikasi*, edisi 1, Jakarta: Rajawali Pers.
- Robertson, J. Peter, dan Tang, Shui-Yan, 1995, The Role of Commitment in Collective Action: Comparing the Organizational Behavior and Rational Choice Perspectives, *Public Administration Review*, Vol. 55, No. 1, pp. 67-80.
- Rohman, Hermanto, 2011, *Dinamika Politik Reformasi Anggaran Pro Rakyat: Studi Kepentingan Politik Budget Actors dalam Pembahasan APBD Propinsi Jawa Timur 2010*, tesis tidak dipublikasikan, Program Pascasarjana Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Isipol, UGM Yogyakarta.
- Saltzstein, H. Grace, 1992, Bureaucratic Responsiveness: Conceptual Issues and Current Research, *Journal of Public Administration Research and Theory: J-Part*, Vol. 2, No. 1, pp. 63-88.
- Schumaker, D. Paul, 1975, Policy Responsiveness to Protest-Group Demands, *The Journal of Politics*, Vol. 37, No. 2, pp. 488-521.
- Stivers, Camilla, 1994, The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration, *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 4 (Jul. - Aug.), pp. 364-369.
- Suharyanto, Hadriyanus, 2005, Konsep Anggaran Kinerja dalam *Anggaran Berbasis Kinerja: Konsep dan Aplikasinya*, Kumorotomo, Wahyudi dan Purwanto, A. Erwan (Eds), Yogyakarta: Magister Administrasi Publik, UGM.
- TAF (The Asia Foundation) dan ADB (Asian Development Bank), 2006, *A Guidebook on Local Government Budget Analysis and Advocacy in Indonesia (Panduan Analisis dan Advokasi Anggaran Pemerintah Daerah di Indonesia)*, TAF dan ADB.
- Tang, Shui-Yan, Robertson, J. Peter, dan Lane, E. Charles, 1996, Organizational Types, Commitment, and Managerial Actions, *Public Productivity & Management Review*, Vol. 19, No. 3, pp. 289-312.

- Toha, Miftah, 2003, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, edisi 1, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Thomson, M. Ann, dan Perry, L. James, Collaboration Processes: Inside the Black Box, *Public Administration Review*, Vol. 66, Special Issue: Collaborative Public Management, pp. 20-32, <http://www.jstor.org/stable/4096567>, diakses tanggal 02 Mei 2013.
- Vigoda, Eran, 2002, From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration, *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 5, pp. 527-540, <http://www.jstor.org/stable/3110014>, diakses tanggal 23 April 2013.
- Wildavsky, Aaron, 1961, Political Implications of Budgetary Reform, *Public Administration Review*, Vol. 21, No. 4, pp. 183-190.
- Yang, Kaifeng, 2007, Responsiveness in Network Governance: Revisiting a Fundamental Concept: Symposium Introduction, *Public Performance & Management Review*, Vol. 31, No. 2, pp. 131-143.
- Yang, Kaifeng, dan Callahan, Kathe, 2007, Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values, Stakeholder Pressures, and Administrative Practicality, *Public Administration Review*, Vol. 67, No. 2, pp. 249-264.
- Zhang, Yahong, dan Yang, Kaifeng, 2009, Citizen Participation in the Budget Process: The Effect of City Managers, *Journal of Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 21, No. 2, pp. 289-317.

LAMPIRAN

I. LAMPIRAN 1. KUESIONER

Yth. Bapak/Ibu Responden

Bapak/Ibu, saya mahasiswa Pascasarjana (S2) Manajemen dan Kebijakan Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Saat ini, saya sedang melakukan penelitian untuk tesis yang berjudul: **“Pengaruh Partisipasi Publik, Transparansi Anggaran, dan Komitmen Perumus Kebijakan terhadap Responsivitas Anggaran tahun 2013”** dengan lokasi penelitian di Kabupaten Sleman.

Dengan maksud tersebut, saya mohon bantuan Bapak/Ibu untuk mengisi kuesioner dalam bentuk tabel. Kuesioner ini bertujuan untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya terkait penyusunan kebijakan APBD di Kabupaten Sleman. Adapun petunjuk pengisian terdapat pada kuesioner.

Bapak/Ibu, sesudah pengumpulan dan pengolahan kuesioner, saya bermaksud untuk melakukan wawancara kepada Bapak/Ibu pada penelitian kualitatif tahapan selanjutnya. Dengan ini, saya mohon kesediaan Bapak/Ibu untuk menjadi informan penelitian untuk saya wawancarai pada penelitian selanjutnya. Semua informasi yang diberikan akan dijaga kerahasiaannya serta hanya dipergunakan untuk kepentingan penelitian ini. Adapun formulir kesediaan sebagai informan penelitian, terdapat di bagian akhir kuesioner ini.

Saya mengucapkan banyak terima kasih atas kesediaan Bapak dan Ibu, sudah meluangkan waktu untuk mengisi kuesioner ini. Tuhan Yang Maha Esa yang akan memberikan balasan atas budi baik Bapak dan Ibu.

Yang bermohon,

Benny Sigiro

Mengetahui,
Dosen Pembimbing

1. Prof. Dr. Wahyudi Kumorotomo, MPP

2. Dr. Gabriel Lele, M.Si

No Kuesioner :
(tidak perlu diisi)

Petunjuk Pengisian:

Untuk bagian IDENTITAS, mohon Bapak/Ibu dapat mengisinya dengan menuliskan jawaban di belakang pertanyaan. Sedangkan untuk pertanyaan pilihan, silakan menulis X dalam tanda () yang tersedia. Pengisian kuesioner diperkirakan akan memerlukan waktu sekitar 10 – 30 menit.

A. IDENTITAS (Responden unsur Pegawai dan anggota DPRD)

1. Nama :
(boleh diisi dengan nama depan, atau inisial)
2. Unit :
3. Jabatan Struktural :
(tugas tambahan saat ini)
4. Usia : tahun
5. Jenis Kelamin : () Laki-laki () Perempuan
6. Tingkat Pendidikan (*pilih salah satu*):
() SLTP/Sederajat () Diploma () S-2
() SLTA/Sederajat () S-1
() lainnya (mohon disebutkan)
7. Masa kerja (*pilih salah satu*) :
() Kurang dari 10 tahun
() 10 – 19 tahun
() 20 tahun ke atas
8. Pengalaman keterlibatan dalam penyusunan APBD, dalam lima tahun terakhir (tahun 2009 s/d 2013) (*pilih salah satu*):
() Tidak pernah
() Kurang dari 5 kali
() 5 kali atau lebih

B. IDENTITAS (Responden unsur Masyarakat)

1. Nama :
(boleh diisi dengan nama depan, atau inisial)
2. Alamat/Padukuhan :
3. Jenis Pekerjaan Utama :
4. Usia : tahun
5. Jenis Kelamin : () Laki-laki () Perempuan
6. Pendidikan tertinggi yang ditamatkan (*pilih salah satu*):

- () SLTP/Sederajat () Diploma () S-2
 () SLTA/Sederajat () S-1
 () lainnya (mohon disebutkan)

7. Pengalaman keterlibatan dalam penyusunan APBD, dalam lima tahun terakhir (tahun 2009 s/d 2013) (*pilih salah satu*):

- () Tidak pernah
 () Kurang dari 5 kali
 () 5 kali atau lebih

C. PERTANYAAN

1. Variabel Partisipasi Publik

Pertanyaan dalam variabel ini bertujuan untuk memperoleh informasi terkait dengan keterlibatan masyarakat pada tahapan penyusunan kebijakan anggaran daerah (APBD), yang meliputi penyediaan sarana partisipasi dan pemanfaatannya oleh masyarakat, serta pelibatan masyarakat terkait pengambilan kebijakan anggaran.

Pengisian kuesioner dilakukan dengan menulis tanda silang (X) pada kolom pilihan jawaban Bapak dan Ibu. Pilihan jawaban yang tersedia adalah:

- Beri tanda x pada kolom SI jika memilih Selalu (skor 5)
- Beri tanda x pada kolom Sr jika memilih Sering (skor 4)
- Beri tanda x pada kolom Kd jika memilih Kadang-kadang (skor 3)
- Beri tanda x pada kolom HTP jika memilih Hampir Tidak Pernah (skor 2)
- Beri tanda x pada kolom TPS jika memilih Tidak Pernah Sama Sekali (skor 1)

No	Pernyataan	SI	Sr	Kd	HTP	TPS
1	Pemerintah daerah (Pemda/Dinas) menggunakan sarana partisipasi di luar Musrenbang, seperti: survei/peninjauan lapangan, pertemuan dan dialog warga	5	4	3	2	1
2	Pemerintah daerah (Pemda/Dinas) menyediakan/menggunakan sarana partisipasi lainnya, seperti: web-site, kotak pos, dan media massa	5	4	3	2	1
3	Masyarakat memanfaatkan sarana partisipasi yang disediakan untuk menyampaikan aspirasi dan informasi terkait kebutuhannya kepada Pemda/Dinas	5	4	3	2	1
4	Forum Musrenbang desa dan kecamatan memberi ruang keterlibatan bagi masyarakat luas	5	4	3	2	1
5	Forum SKPD atau Musrenbang Kabupaten memberi ruang keterlibatan warga dari kelompok masyarakat, seperti: kelompok sasaran, LSM, dan kelompok asosiasi	5	4	3	2	1

No	Pernyataan	SI	Sr	Kd	HTP	TPS
6	Masyarakat dilibatkan oleh Pemda/Dinas dalam penyusunan rencana kerja/Renja maupun rencana strategis/Renstra SKPD, misalnya dilibatkan dalam konsultasi publik	5	4	3	2	1
7	Masyarakat diberi kesempatan untuk memberi masukan/komentar terhadap Kebijakan Umum Anggaran (KUA APBD), misalnya dalam konsultasi publik atau dialog warga	5	4	3	2	1
8	Masyarakat dilibatkan untuk memberi saran dan kritik terhadap prioritas dan rancangan APBD (RAPBD), misalnya dilibatkan dalam konsultasi publik atau forum sosialisasi	5	4	3	2	1
9	Masyarakat dilibatkan dalam konsultasi antara Pemda dan DPRD mengenai RAPBD (pembahasan awal RAPBD)	5	4	3	2	1
10	Masyarakat dilibatkan dalam pengambilan keputusan pada tahap pembahasan dan pengesahan RAPBD menjadi Perda APBD, yang dilaksanakan oleh Pemda dan DPRD, misalnya dalam forum sidang pleno anggaran	5	4	3	2	1

2. Variabel Transparansi Anggaran

Pertanyaan dalam variabel ini bertujuan untuk memperoleh informasi tentang keterbukaan dan ketersediaan berbagai informasi menyangkut proses penyusunan kebijakan anggaran daerah (APBD).

Pengisian kuesioner dilakukan dengan menulis tanda silang (X) pada kolom pilihan jawaban Bapak dan Ibu. Pilihan jawaban yang tersedia adalah:

- Beri tanda x pada kolom SS jika memilih Sangat Setuju (skor 5)
- Beri tanda x pada kolom S jika memilih Setuju (skor 4)
- Beri tanda x pada kolom R jika memilih Ragu-ragu (skor 3)
- Beri tanda x pada kolom TS jika memilih Tidak Setuju (skor 2)
- Beri tanda x pada kolom STS jika memilih Sangat Tidak Setuju (skor 1)

Pernyataan Sangat Setuju, Setuju, Ragu-ragu, Tidak Setuju, dan Sangat Tidak Setuju, dimaksudkan untuk memperoleh informasi yang sebenarnya terjadi selama ini di Kabupaten Sleman.

No	Pernyataan	SS	S	R	TS	STS
1	Forum Musrenbang desa/kecamatan diumumkan kepada masyarakat	5	4	3	2	1
2	Forum SKPD atau forum Musrenbang Kabupaten, terbuka informasinya kepada masyarakat	5	4	3	2	1

No	Pernyataan	SS	S	R	TS	STS
3	Penyusunan KUA dan prioritas anggaran, terbuka informasinya kepada masyarakat	5	4	3	2	1
4	Proses penyusunan rencana kerja dan anggaran SKPD (RKA SKPD) maupun rancangan APBD, terbuka informasinya kepada masyarakat	5	4	3	2	1
5	Pengambilan keputusan anggaran pada tahap pembahasan dan pengesahan APBD disosialisasikan secara luas kepada masyarakat	5	4	3	2	1
6	Hasil usulan masyarakat pada forum Musrenbang yang diterima atau ditolak oleh Pemda/Dinas, beserta penjelasannya dipublikasikan kepada masyarakat	5	4	3	2	1
7	Dokumen kebijakan anggaran, seperti: KUA-PPAS, RAPBD dan APBD dipublikasikan kepada masyarakat	5	4	3	2	1
8	Dokumen kebijakan anggaran, seperti: KUA-PPAS, RAPBD dan APBD mudah diakses oleh masyarakat	5	4	3	2	1
9	Dokumen rencana kegiatan dan anggaran (RKA) SKPD/Dinas, mudah diakses oleh masyarakat	5	4	3	2	1
10	Informasi tentang penggunaan anggaran belanja APBD disediakan/disajikan secara lengkap dan aktual saat diakses masyarakat	5	4	3	2	1
11	Informasi tentang penggunaan anggaran belanja SKPD (misalnya, anggaran belanja pendidikan), disediakan/disajikan secara lengkap dan aktual saat diakses masyarakat	5	4	3	2	1
12	Informasi anggaran belanja APBD disajikan dalam bentuk yang mudah dipahami oleh masyarakat	5	4	3	2	1

3. Variabel Komitmen Perumus Kebijakan (Pemerintah Daerah)

Pertanyaan dalam variabel ini bertujuan untuk memperoleh informasi mengenai komitmen pemerintah daerah untuk hal-hal yang berkaitan dengan visi dan misi daerah, masalah dan prioritas pembangunan daerah terutama di bidang pendidikan, yang diterjemahkan ke dalam kebijakan APBD.

Pengisian kuesioner dilakukan dengan menulis tanda silang (X) pada kolom pilihan jawaban Bapak dan Ibu. Pilihan jawaban yang tersedia adalah:

- Beri tanda x pada kolom SS jika memilih Sangat Setuju (skor 5)
- Beri tanda x pada kolom S jika memilih Setuju (skor 4)
- Beri tanda x pada kolom R jika memilih Ragu-ragu (skor 3)
- Beri tanda x pada kolom TS jika memilih Tidak Setuju (skor 2)
- Beri tanda x pada kolom STS jika memilih Sangat Tidak Setuju (skor 1)

Pernyataan Sangat Setuju, Setuju, Ragu-ragu, Tidak Setuju, dan Sangat Tidak Setuju, dimaksudkan untuk memperoleh informasi yang sebenarnya terjadi selama ini di Kabupaten Sleman.

No	Pernyataan	SS	S	R	TS	STS
1	Kebijakan anggaran daerah (APBD) secara eksplisit/tegas disusun dengan dilandasi oleh visi dan misi daerah	5	4	3	2	1
2	APBD secara eksplisit/tegas disusun dengan mengacu pada dokumen perencanaan daerah, seperti: RPJMD, RKPD, dan KUA-PPAS	5	4	3	2	1
3	APBD secara eksplisit/tegas berorientasi untuk mengatasi masalah-masalah pembangunan daerah, misalnya di bidang pendidikan	5	4	3	2	1
4	Pemda/Dinas menyatakan dan mengungkapkan prioritas pembangunan daerah disela-sela penyusunan APBD kepada masyarakat	5	4	3	2	1
5	Penyusunan APBD didasari oleh kemauan dan niat yang kuat dari Pemda/Dinas untuk mewujudkan tujuan prioritas pembangunan daerah di bidang pendidikan, misalnya, bukan karena unsur tekanan dari pihak tertentu, atau dari kelompok masyarakat	5	4	3	2	1
6	Program-program prioritas pembangunan di bidang pendidikan, mencerminkan niat atau janji Pemda/Dinas untuk mewujudkan visi dan misi daerah	5	4	3	2	1
7	Program-program prioritas pembangunan di bidang pendidikan, mencerminkan niat atau janji Pemda/Dinas untuk mewujudkan tujuan prioritas pembangunan daerah	5	4	3	2	1
8	Kehadiran masyarakat (seperti: LSM, kelompok sasaran dan kelompok asosiasi) dalam lingkup penyusunan APBD, meningkatkan kemauan dan niat Pemda/Dinas untuk mewujudkan prioritas pembangunan daerah di bidang pendidikan	5	4	3	2	1
9	Tuntutan yang beragam dari masyarakat (seperti: warga, LSM, kelompok sasaran dan kelompok asosiasi) dalam lingkup penyusunan APBD, menguatkan niat atau janji Pemda/Dinas untuk mewujudkan prioritas pembangunan daerah di bidang pendidikan	5	4	3	2	1

4. Variabel Responsivitas Anggaran

Pertanyaan dalam variabel ini bertujuan untuk memperoleh informasi mengenai daya tanggap pemerintah daerah terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat melalui penyusunan kebijakan anggaran daerah (APBD), yang berkaitan dengan program kegiatan dan alokasi anggaran sektor pendidikan.

Pengisian kuesioner dilakukan dengan menulis tanda silang (X) pada kolom pilihan jawaban Bapak/Ibu. Pilihan jawaban yang tersedia adalah:

- Beri tanda **x** pada kolom **SS** jika memilih **Sangat Setuju** (skor 5)
- Beri tanda **x** pada kolom **S** jika memilih **Setuju** (skor 4)
- Beri tanda **x** pada kolom **R** jika memilih **Ragu-ragu** (skor 3)
- Beri tanda **x** pada kolom **TS** jika memilih **Tidak Setuju** (skor 2)
- Beri tanda **x** pada kolom **STS** jika memilih **Sangat Tidak Setuju** (skor 1)

Pernyataan **Sangat Setuju**, **Setuju**, **Ragu-ragu**, **Tidak Setuju**, dan **Sangat Tidak Setuju**, dimaksudkan untuk memperoleh informasi yang sebenarnya terjadi selama ini di Kabupaten Sleman.

No	Pernyataan	SS	S	R	TS	STS
1	Usulan/masukan masyarakat dikelola dan direspons oleh Pemda/Dinas, misalnya usulan masyarakat di bidang pendidikan	5	4	3	2	1
2	Pemda/Dinas tanggap dalam merespons usulan/masukan masyarakat, misalnya usulan masyarakat di bidang pendidikan dengan tanggap direspons oleh Pemda/Dinas	5	4	3	2	1
3	Aspirasi masyarakat dijadikan sebagai acuan dalam menyusun program/kegiatan Pemda/Dinas, terutama di bidang pendidikan	5	4	3	2	1
4	Program/kegiatan prioritas di bidang pendidikan (misalnya, kegiatan penyediaan bantuan BOSDA atau pembangunan sarana dan prasarana PAUD) sesuai/tanggap terhadap usulan kebutuhan dan aspirasi masyarakat	5	4	3	2	1
5	Kebijakan alokasi anggaran belanja langsung APBD sesuai/tanggap terhadap kebutuhan program/kegiatan prioritas di bidang pendidikan	5	4	3	2	1
6	Alokasi anggaran belanja langsung pada sektor pendidikan (Dinas Pendidikan) sesuai/tanggap terhadap peningkatan akses layanan pendidikan kepada masyarakat	5	4	3	2	1

Jika ada hal-hal yang belum tercakup dalam kuesioner di atas, silakan menuliskannya dalam kolom ini.

II. LAMPIRAN 2. PEDOMAN WAWANCARA

A. Pertanyaan Partisipasi Publik

1. Bagaimana upaya pemerintah Kab. (Pemkab) Sleman menjaring aspirasi masyarakat, terutama kelompok sasaran? Apakah masyarakat memanfaatkan sarana partisipasi yang disediakan?
2. Bagaimana keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan anggaran (APBD)?
3. Apakah masyarakat diberi akses dan hak suara dalam pengambilan keputusan anggaran? Bagaimana strategi warga dari kelompok masyarakat (seperti: kelompok sasaran (sekolah), LSM dan kelompok asosiasi) dalam mengakses anggaran, terutama sektor pendidikan?
4. Bagaimana proses dialog dan negosiasi yang terjadi antara Pemkab Sleman dengan DPRD dalam penyusunan dan pembahasan APBD? Apakah negosiasi ini berpangkal pada kebutuhan masyarakat?

B. Pertanyaan Transparansi Anggaran

1. Bagaimana masyarakat memperoleh informasi proses penyusunan APBD?
2. Bagaimana masyarakat mengetahui/mengakses dokumen kebijakan anggaran yang terkait (seperti: dokumen usulan masyarakat pada forum Musrenbang yang diterima oleh pemerintah daerah, dokumen KUA-PPAS, RAPBD dan APBD)?
3. Apakah rencana kegiatan dan anggaran (RKA) SKPD bidang pendidikan disosialisasikan kepada masyarakat? dan bagaimana akses masyarakat terhadap dokumen RKA tersebut?
4. Pemkab Sleman telah memanfaatkan teknologi informasi (internet) dalam penyediaan informasi menyangkut kebijakan anggaran, akan tetapi informasi anggaran belum banyak tersedia pada *website* Pemkab Sleman. Bagaimana Bapak/Ibu menyikapi hal ini? dan bagaimana keterbukaan informasi antara pemerintah daerah dan DPRD?
5. Hal-hal apa yang perlu diperbaiki untuk mendorong transparansi anggaran?

C. Pertanyaan Komitmen Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Sleman

1. Bagaimana arah kebijakan Pemkab Sleman dalam menangani masalah-masalah pembangunan, khususnya dalam bidang pendidikan? Apa saja tantangan yang dihadapi?
2. Apakah kebijakan anggaran selama ini berorientasi untuk mencapai visi dan misi daerah, serta mengatasi masalah-masalah pembangunan daerah di bidang pendidikan? Bagaimana intervensi Pemkab Sleman (Bupati/Kepala Dinas) terhadap hal itu?
3. Apakah program-program prioritas pembangunan bidang pendidikan, mencerminkan niat Pemkab Sleman/Dinas untuk mewujudkan prioritas pembangunan di bidang pendidikan? Apa indikatornya?
4. Dalam upaya pelaksanaan prioritas pembangunan bidang pendidikan, bagaimana strategi Tim Anggaran pemerintah daerah (TAPD) dan DPRD terhadap kebijakan alokasi anggaran untuk pendidikan?
5. Apakah kehadiran dan tuntutan masyarakat (seperti: LSM, kelompok sasaran) dalam lingkup penyusunan APBD, memengaruhi proses penyusunan anggaran terutama di bidang pendidikan?

D. Pertanyaan Responsivitas Anggaran

1. Bagaimana usulan/masukan masyarakat dikelola oleh Pemkab Sleman/Dinas, khususnya usulan masyarakat di bidang pendidikan? Bagaimana Pemkab dan DPRD merespons aspirasi masyarakat?
2. Bagaimana perumusan program/kegiatan prioritas bidang pendidikan? Apa saja yang menjadi pertimbangan dalam pengalokasian anggaran bidang pendidikan?
3. Apakah kebijakan anggaran pendidikan mencerminkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat? Apa indikator program dan anggarannya?
4. Apakah kebijakan alokasi APBD, pernah tidak sesuai dengan yang diusulkan oleh SKPD/Dinas Pendidikan menyangkut kebutuhan program/kegiatan sektor pendidikan (seperti: penyediaan BOSDA, penyediaan beasiswa bagi keluarga tidak mampu dan siswa berprestasi, atau

pembangunan sarana dan prasarana PAUD)? apa yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan?

5. Sejauh ini bagaimana pengaruh kebijakan anggaran (belanja langsung) sektor pendidikan dalam mendukung peningkatan pemerataan akses dan mutu pendidikan di Kab. Sleman?
6. Mengacu pada tren alokasi anggaran pendidikan, terutama anggaran belanja langsung (BL) pendidikan terhadap BL APBD tahun 2011-2013 mengalami penurunan persentasenya, dimana 2011 sebesar 157 milyar (33,6%), menjadi 107,9 milyar (20,8%) pada 2012 dan turun lagi menjadi 76,5 milyar (13%) pada 2013. Bagaimana kondisi anggaran ini untuk menyusun program-program prioritas menyangkut pemerataan akses dan mutu pendidikan?
7. APpagu indikatif (Pik) anggaran yang dicanangkan oleh Pemkab Sleman sebesar 15% dari belanja langsung APBD mulai tahun 2013, tidak mengakomodir masyarakat di bidang pendidikan pada Kec. Sleman, bagaimana Bapak/Ibu menyikapi hal ini?
8. Hal-hal apa saja yang perlu dibenahi dalam layanan publik di bidang pendidikan? dan kebijakan apa yang harus dibuat dalam meningkatkan pemerataan akses dan mutu layanan pendidikan?

III. LAMPIRAN 3. HASIL STATISTIK DESKRIPTIF VARIABEL PENELITIAN

		Statistics			
		Partisipasi Publik	Transparansi Anggaran	Komitmen Pemda	Responsivitas Anggaran
N	Valid	108	108	108	108
	Missing	0	0	0	0
	Mean	35.70	46.50	38.35	24.44
	Median	36.00	47.00	38.00	24.00
	Std. Deviation	7.116	8.683	4.416	2.939
	Minimum	19	25	28	15
	Maximum	50	60	45	30