

## **Responsivitas Anggaran (Sebuah Refleksi dari Proses Penyusunan APBD Kab. Sleman)<sup>6, 7</sup>**

---

**Benny Sigiro**  
**Universitas Terbuka**  
**bennys@ecampus.ut.ac.id**

### **Abstrak**

*Responsivitas anggaran sebagai bentuk manifestasi dari pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan dan kebutuhan publik melalui kebijakan anggaran yang dihasilkan. Studi ini mencoba untuk menajaki responsivitas anggaran daerah dalam konteks proses penyusunan kebijakan APBD Kabupaten Sleman, terutama pada sektor pendidikan. Untuk mencapai tujuan tersebut, penelitian ini menggunakan metode kualitatif, yang disertai dengan analisis anggaran pada sektor pendidikan Kabupaten Sleman tahun 2010-2013. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi terbatas, studi dokumen, dan studi pustaka. Artikel ini menunjukkan bahwa responsivitas anggaran belum banyak didasarkan pada kalkulasi terhadap kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Dari tinjauan alokasi, pada umumnya anggaran masih berpihak pada belanja birokrasi. Alokasi anggaran urusan pendidikan (2010-2013) sebagian besar digunakan untuk belanja tidak langsung dengan rata-rata 81,82 persen, dan sisanya 18,82 persen untuk belanja langsung. Pada saat yang sama, proporsi alokasi anggaran (belanja langsung) program-program pendidikan di Dinas Pendidikan masih didominasi oleh belanja barang dan jasa dengan rata-rata sebesar 45 persen. Proses penyusunan (perencanaan) kebijakan anggaran yang bertumpu pada anggaran berbasis kinerja, namun masih sarat dengan kontestasi kepentingan. Pada level proses pembahasan anggaran, adanya*

---

<sup>6</sup> Artikel ini disarikan dari hasil penelitian studi (tesis) tahun 2014 di Kabupaten Sleman yang berjudul: "Responsivitas Anggaran; Peran Partisipasi Publik, Transparansi dan Komitmen Perumus Kebijakan Anggaran (Studi Penyusunan Program dan Alokasi Anggaran APBD Sektor Pendidikan Kab. Sleman Tahun 2013)".

<sup>7</sup> Disampaikan pada sesi paralel Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh FISIP-UT pada tanggal 19 Oktober 2016.

*dinamika pembahasan APBD menjadi celah terjadinya negosiasi kepentingan politik oleh para perumus kebijakan. Karena itu, komitmen perumus kebijakan (eksekutif dan legislatif) bukan hanya menyangkut besaran alokasi, namun diperlukan aksi kebijakan secara kontinu dalam kerangka pengambilan kebijakan anggaran yang responsif terhadap kepentingan publik.*

Kata kunci: anggaran daerah, perumus kebijakan, responsivitas anggaran

## **PENDAHULUAN**

Munculnya diskursus pemerintahan yang responsif seiring dengan bergulirnya isu reformasi sektor publik yang populer pada akhir tahun 90-an. Dengan gagasan ini, pemerintah dan institusinya diharapkan akan lebih responsif terhadap kepentingan publik sebagai bentuk manifestasi tanggungjawabnya kepada publik (Stivers, 1994; Dwiyanto, dkk, 2003; TAF dan ADB, 2006).

Responsivitas pemerintah salah satunya terefleksikan dari kebijakan anggaran yang dihasilkan. Pada aras lokal, responsivitas pemerintah daerah berkaitan dengan kewenangan untuk mengelola anggaran daerah (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah/APBD), terutama menyangkut pengalokasian sumber daya (anggaran) untuk pemenuhan kepentingan publik. Idealnya, pengambilan kebijakan anggaran daerah, khususnya kebijakan alokasinya dapat dioptimalkan pemanfaatannya melalui berbagai kebijakan dan program-program pembangunan maupun pelayanan publik secara adil dan merata. Realitasnya, pelaksanaan fungsi penganggaran daerah tidak lepas dari sejumlah persoalan di dalamnya. Penganggaran daerah pada satu sisi untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat, dan pada sisi lainnya, pemerintah daerah memiliki keterbatasan anggaran, sedangkan permintaan dan kebutuhan masyarakat bersifat tidak terbatas. Persoalan krusial ini secara kentara tampak pada keseimbangan alokasi anggaran untuk belanja pembangunan dan belanja rutin pemerintahan (belanja langsung dan tidak langsung).

Secara empiris, kebijakan alokasi anggaran pemerintah Kabupaten (Kab) tahun 2010-2013, pada umumnya digunakan untuk belanja tidak langsung (BTL) dengan rata-rata mencapai 1 triliun lebih (65,61%) dari total belanja APBD. Sedangkan sisanya, 533,6 milyar (34,39%) untuk belanja langsung

(BL). Dari total belanja daerah, sebagian besar dialokasikan untuk pos belanja pegawai (63,74%) (lihat juga Sigiro, 2016). Dalam kerangka pelayanan dasar publik, peningkatan pemerataan akses dan kualitas pendidikan sebagai salah satu prioritas pembangunan Kab. Sleman. Dari sisi alokasinya, anggaran belanja urusan pendidikan tahun 2010-2013 rata-rata sebesar 735,8 milyar (48,23%) atau hampir mencapai setengahnya dari belanja APBD. Perinciannya, anggaran BL atau belanja yang berkaitan langsung dengan belanja publik (16,75%), dan selebihnya merupakan anggaran BTL (83,25%) atau belanja yang tidak dapat dinikmati secara langsung oleh masyarakat pada umumnya. Apabila rata-rata anggaran BL pendidikan dibandingkan terhadap BL APBD (2010-2013), persentasenya sebesar 24,68 persen.

Kondisi tersebut menunjukkan komitmen pemerintah Kab. Sleman terhadap pelayanan pendidikan sebagaimana amanat konstitusi yang mensyaratkan minimal 20 persen anggaran pendidikan dialokasikan dari APBN/APBD. Namun demikian, sebagian besar anggaran ini digunakan untuk BTL yang cenderung meningkat setiap tahunnya, dari 487,9 milyar (2010) menjadi 738,9 milyar (2013). Peningkatan BTL ini tampak belum berbanding lurus dengan anggaran BL yang tampak menurun pada tahun 2011-2013. Tahun 2011 sebesar 157,0 milyar (33,56%), 107,9 milyar (20,82%) tahun 2012, dan menjadi 100,0 milyar (13,69%) pada tahun 2013. Secara sektoral, jika melihat anggaran BL urusan pendidikan yang khusus dikelola oleh Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga (Dikpora) tahun 2013, alokasi anggaran BL pada rencana APBD atau APBD murni (APBDM) naik sebesar 23,92 persen terhadap APBD perubahan (APBDP) 2013, dari 76,1 milyar menjadi 99,9 milyar. Pada APBDM 2013, sebagian besar anggaran digunakan untuk belanja pegawai (40,97%). Namun, terjadi pergeseran pada APBDP 2013, dimana alokasinya digunakan untuk belanja barang dan jasa (38,54%), disusul belanja modal (30,22%) dan belanja pegawai (31,24%).

Struktur anggaran belanja tersebut berfungsi sebagai gambaran bahwa pelaksanaan fungsi anggaran daerah dalam kaitannya dengan kebijakan alokasi anggaran cenderung digunakan untuk belanja birokrasi. Dalam konteks ini, pengambilan kebijakan anggaran yang efisien dan responsif tidak hanya menyangkut persoalan keterbatasan anggaran, akan tetapi kental dengan nuansa “politik anggaran”. 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 dalam proses politik (Key, 1940, dalam Wildavsky, 1961:184). Pada titik ini, proses penyusunan kebijakan APBD Kab. Sleman seakan menjadi arena kepentingan politik diantara aktor perumus kebijakan anggaran (eksekutif dan legislatif) (lihat Hanida, 2010).

Dalam lingkup yang demikian, implementasi sistem penganggaran dengan tata kelolanya merupakan agenda penting di tengah reformasi anggaran (Mardiasmo, 2004). Asumsinya, kebijakan anggaran daerah diharapkan akan berorientasi pada kepentingan publik. Untuk itu, komitmen pemerintah daerah sebagai salah satu aktor utama perumus kebijakan merupakan prasyarat penting dalam proses pengambilan kebijakan yang didasarkan pada kepentingan publik. Komitmen menjadi relevan mengingat anggaran daerah/APBD sebagai keluaran (*output*) kebijakan yang merupakan produk politik, merefleksikan bentuk komitmen pemerintah daerah dengan kesepakatan DPRD.

Sejauh ini, studi tentang responsivitas telah banyak dilakukan dengan beragam fokusnya. Namun demikian, studi mengenai responsivitas pemerintah dalam kaitannya dengan kebijakan anggaran daerah/APBD masih minim ditemukan, sehingga mendiskusikan responsivitas anggaran diharapkan memiliki nilai teoritis maupun praktisnya. Dalam studi ini, responsivitas anggaran dikaji dalam konteks proses penyusunan APBD Kab. Sleman, terutama pada sektor pendidikan yang merepresentasikan kebutuhan strategis bagi masyarakat. Pertanyaan besar penelitian ini adalah bagaimana responsivitas anggaran dalam konteks proses penyusunan APBD Kab. Sleman tahun 2013 pada sektor pendidikan? Dari pertanyaan ini, dijabarkan ke dalam dua tujuan penelitian, yakni (1) menjelaskan komitmen pemerintah daerah (perumus kebijakan) berkaitan dengan proses penyusunan APBD Kab. Sleman tahun 2013, dan (2) menjelaskan alokasi anggaran urusan pendidikan dalam APBD, dan anggaran program-program pendidikan pada Dinas Pendidikan Kab. Sleman maupun proses penyusunannya.

## TINJAUAN PUSTAKA

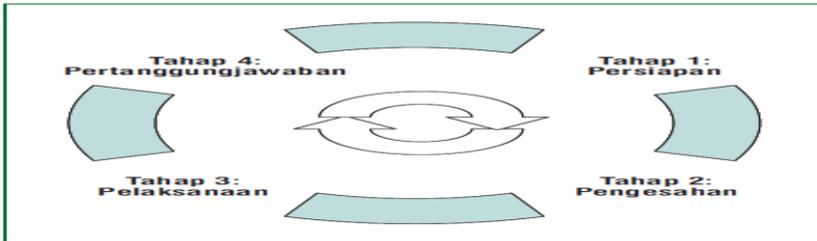
### Penganggaran Publik

Anggaran publik (anggaran pendapatan dan belanja negara/daerah [APBN/APBD]) dapat dipahami sebagai (1) rencana kegiatan organisasi 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).

Penganggaran merupakan proses penentuan jumlah dan alokasi sumber daya untuk setiap program dan aktivitas dalam bentuk satuan uang (Mardiasmo, 2004). 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* (Ekonomis-Efisien-Efektif). Esensi utama anggaran berbasis kinerja mencakup elemen kinerja dalam proses penyusunan anggaran (Suharyanto, dalam Kumorotmo dan Purwanto, Eds., 2005).

Fungsi utama anggaran daerah/APBD adalah fungsi kebijakan fiskal (alokasi, distribusi, dan stabilisasi). Di samping itu, sebagai fungsi manajemen, yakni alat penilaian kinerja pemerintah sekaligus alat kontrol masyarakat (Mardiasmo, 2004). 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. Perhatian ini diletakkan pada proses dan siklus anggaran, terbagi 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); dan (4) pertanggungjawaban (audit, pengkajian, pelaporan, penilaian), seperti pada Gambar 1. sebagai berikut.

Gambar 1. Siklus Anggaran



Sumber: TAF dan ADB (2006: 7)

Tidak jauh berbeda dengan siklus tersebut, proses penyusunan anggaran daerah terkait dengan perencanaan/persiapan maupun pembahasannya merupakan tahapan penting yang menentukan kualitas kebijakan anggaran daerah. Namun, 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, masalah pokok penganggaran dapat dipilah menjadi dua persoalan besar, yaitu menyangkut dasar bagi alokasi anggaran, dan proses penganggaran yang dijalankan (Hardoyo, dkk, 2008:8-9). Pada dasar alokasi, pemerintah daerah diperhadapkan dengan beragam pilihan/keinginan dan kebutuhan masyarakat yang terus berkembang. Karena itu, dasar alokasi anggaran semestinya mengacu pada kebutuhan masyarakat yang merupakan target utama dalam pengambilan kebijakan (Korolev, 2012). Sementara, proses penyusunan/ perencanaan anggaran mengacu pada penganggaran berbasis kinerja, dan tata kelola yang baik (*democratic governance*). 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 (Hardoyo, dkk, 2008:42-43).

### Responsivitas Pemerintah dan Anggaran Daerah

Menurut Stivers (1994:366-386) responsivitas mencerminkan kemauan pemerintah untuk mendengarkan. Hal ini mencerminkan bahwa di dalam proses pengambilan kebijakan publik, kemauan pemerintah untuk mendengarkan memberi peluang bagi masyarakat untuk bersama-sama

dengan pemerintah menerjemahkan program-program yang sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Menurut Hormon, 1995 (Dwiyanto, dkk, 2003:88), responsivitas menjelaskan kemampuan pemerintah untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas, serta mengembangkan program-program sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Dalam konteks anggaran, responsivitas dapat digunakan untuk menilai daya tanggap atau keberpihakan pemerintah daerah kepada masyarakat melalui kebijakan anggaran yang dihasilkan. 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.

Dalam lingkup yang demikian, pemerintah daerah yang responsif mencerminkan kepentingan dan kebutuhan masyarakat sebagai prioritas utama di dalam proses penyusunan kebijakan anggaran. Kepentingan dan kebutuhan masyarakat yang dimaksud menyangkut pelayanan dasar publik seperti halnya layanan pendidikan yang diperlukan oleh masyarakat banyak, dan sebagai salah satu kebutuhan strategis bagi masyarakat. Mengacu pada pendapat Yang (2007), dimensi responsivitas dapat dilihat dari, (1) dimensi “obyek/subyek”, yakni responsivitas pemerintah daerah kepada masyarakat; (2) dimensi “konten/bentuk”, yaitu kebijakan anggaran (belanja) daerah pada sektor pendidikan; dan (3) dimensi “proses”, yakni proses penyusunan APBD. Dengan demikian, responsivitas anggaran adalah keberpihakan pemerintah daerah kepada masyarakat melalui proses penyusunan kebijakan APBD mencakup penyusunan program-program dan pengalokasiannya yang didasarkan pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat.

### **Komitmen Perumus Kebijakan (Pemerintah Daerah)**

Peran komitmen telah dianalisis secara luas dengan dua pendekatan utamanya, yakni di bidang perilaku organisasi (*Organizational Behavior*), dan pilihan rasional (Robertson dan Tang, 1995). Pada perspektif pilihan rasional, komitmen yang kredibel dapat dibangun ketika seseorang taat pada aturan yang berlaku sehingga sulit menyimpang dari keputusan yang telah ditetapkan. Sheple menyebut komitmen dapat dilihat sebagai tekad atau

keteguhan seorang aktor untuk melaksanakan janjinya melalui cara yang ditetapkan untuk kepentingan kolektif (Sheple, 1991, dalam Robertson dan Tang, 1995:68-69; North, 1993:13).

Stevens dan Cooper (2009) mengemukakan teori perilaku berbasis institusi tentang upaya pemerintah dalam membangun komitmennya. Peran penting komitmen tidak hanya pada level institusi, tetapi tindakan aktor-aktor itu sendiri, seperti pemerintah dalam lingkungan kelembagaan (North, 1990 dalam Stevens dan Cooper, 2009:599). Komitmen merupakan keterikatan aktor (pemerintah) terhadap tindakan/ perilakunya. Salancik 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) didasarkan pada kehendak/kemauannya (*volition*) (Salancik, 1977 dalam Stevens dan Cooper, 2009:594-596; lihat juga Robertson dan Tang, 1995). Dalam hal ini, pemerintah daerah sebagai salah satu aktor utama perumus kebijakan memiliki peran yang cukup besar di dalam proses kebijakan anggaran seperti halnya dalam perspektif prinsipal-agen. Komitmen didefinisikan sebagai kesanggupan pemerintah daerah untuk melaksanakan apa yang dinyatakan. Hal ini terutama menyangkut proses penyusunan kebijakan anggaran yang terkait visi dan misi, maupun prioritas pembangunan daerah.

## **Metode**

Tulisan ini berdasarkan hasil penelitian dengan menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Metode ini mendeskripsikan obyek penelitian berdasarkan fakta-fakta yang ada dan sedang berlangsung dengan jalan mengumpulkan, menyusun dan menjelaskan serta menganalisis data yang diperoleh. Penelitian ini dimaksudkan untuk menjelaskan responsivitas anggaran dalam konteks proses penyusunan APBD Kab. Sleman. Adapun teknik pengumpulan data penelitian ini dilakukan dengan cara:

1. Wawancara mendalam dengan informan kunci meliputi pejabat birokrasi/bupati dan perwakilan dari Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPKAD), Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga (Dikpora), perwakilan pimpinan dan anggota DPRD, Badan Anggaran (Banggar) DPRD, organisasi profesi, organisasi

masyarakat/LSM, perwakilan dari pihak sekolah dan warga/tokoh masyarakat.

2. Observasi bersifat terbatas dilakukan untuk mengamati terkait dengan proses kegiatan penyusunan APBD.
3. Studi dokumentasi dan studi kepustakaan. Studi dokumentasi dilakukan terhadap dokumen yang terkait langsung dengan proses penyusunan APBD Kab. Sleman mencakup dokumen APBD perubahan (APBDP) tahun 2010-2012, rencana APBD (RAPBD) dan APBDP tahun 2013, RPJMD tahun 2011-2015, RKPD tahun 2013 dan dokumen lainnya yang terkait. Sedangkan, studi kepustakaan dilakukan terhadap literatur/buku, artikel, hasil penelitian yang berhubungan dengan responsivitas dan proses perumusan kebijakan anggaran.

Analisis data dalam penelitian menggunakan tahapan-tahapan berupa pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan verifikasi data, serta membuat kesimpulan akhir dan rekomendasinya.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **Deskripsi Umum Perumusan Kebijakan Anggaran Kab. Sleman**

#### *Kebijakan Dasar Pembangunan*

Pada dasarnya, kebijakan pembangunan sebagai upaya dalam rangka mencapai tujuan bernegara seperti yang telah diamanatkan dalam konstitusi (UUD tahun 1945). Dalam konteks otonomi daerah, UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengamanatkan kepada daerah untuk menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang penyusunannya mengacu Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan diselaraskan dengan dokumen-dokumen RPJP dan RPJM Nasional (RPJPN/RPJMN). Di Kabupaten (Kab) Sleman, RPJMD sebagai acuan dasar dalam menentukan arah kebijakan dan strategi pembangunan daerah. Secara teknis, RPJMD Kab. Sleman tahun 2011-2015, menjadi acuan dalam penyusunan Rencana Strategis (Renstra) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) bersifat lima tahunan. Pelaksanaan RPJMD setiap tahunnya dijabarkan ke dalam dan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) tahunan yang memuat program dan kegiatan dari Rencana Kerja (Renja) SKPD.

Sebagai penjabaran tahun ketiga (2013) dari tujuan dan sasaran daerah pada RPJMD Kab. Sleman 2011-2015, tema pembangunan mengenai penanggulangan kemiskinan melalui penguatan ekonomi masyarakat yang didukung oleh kualitas layanan publik sebagai bagian dari upaya pencapaian visi dan misi daerah. Angka kemiskinan pada tahun 2012 misalnya, meningkat menjadi sekitar 200.000 (18%) dari jumlah penduduk (1,1 juta) tahun 2011, dan indeks Gini tahun 2012 (0,44) meningkat dari tahun 2011 (0,42). Karena itu, fokus pembangunan daerah diarahkan pada upaya memerangi kesenjangan melalui peningkatan pemerataan akses dan kualitas pendidikan, kesehatan dan pendapatan masyarakat.

### **Mekanisme dan Proses Penyusunan Kebijakan APBD**

Proses kebijakan anggaran daerah didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang terkait dengan sistem penganggaran daerah. Kegiatan penyusunan anggaran pada dasarnya merupakan rangkaian kegiatan dalam proses perencanaan daerah yang terbagi dalam tiga tahapan besar, yakni penyusunan kebijakan, program/kegiatan, dan penyusunan pembiayaan atau penganggaran yang bermuara pada rencana APBD (RAPBD) dan APBD. Adapun penganggaran daerah terdiri atas formulasi kebijakan anggaran (terkait analisis fiskal) dan perencanaan operasional anggaran (alokasi sumber daya) (Munir, 2003: 85).

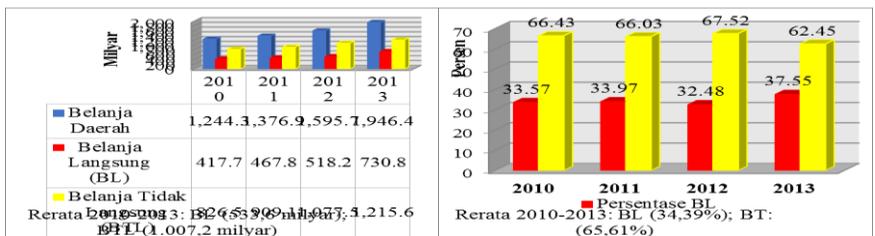
APBD sebagai dokumen rencana keuangan pemerintahan daerah mencerminkan pengambilan keputusan menyangkut kebijakan anggaran. APBD merupakan kompilasi dari program dan kegiatan beserta pembiayaannya dari masing-masing SKPD. Proses penyusunan APBD tahunan di Kab. Sleman dimulai dari penyusunan RKPd yang 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), rencana kerja anggaran-satuan kerja perangkat daerah (RKA-SKPD) tahunan, dan RKA dari masing-masing SKPD tersebut dikompilasi menjadi RAPBD, yang selanjutnya menjadi APBD dalam bentuk peraturan daerah (Perda). Dengan demikian, penyusunan APBD merupakan sebuah proses yang melibatkan masyarakat di dalamnya. Karena itu, proses penyusunan APBD mencerminkan upaya pemerintah daerah bersama DPRD untuk mengakomodasi berbagai kepentingan dan kebutuhan

masyarakat ke dalam kebijakan, program/kegiatan dan pengalokasiannya dalam APBD.

**Kondisi Keuangan (Anggaran Belanja) Daerah**

Dalam Permendagri No. 13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah dirubah dengan Permendagri No. 21/2011, struktur APBD merupakan satu kesatuan rencana kegiatan dan keuangan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah. Dari sisi belanja, belanja daerah diklasifikasikan menjadi dua jenis, yaitu (1) Belanja Tidak Langsung (BTL), yaitu belanja yang tidak terkait langsung dengan program dan kegiatan; dan (2) Belanja Langsung (BL), merupakan belanja yang terkait langsung dengan program dan kegiatan. Di Kab. Sleman, proses penyusunan APBD berorientasi pada kinerja dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan. Namun demikian, anggaran belanja Kab. Sleman tahun 2010-2013 cenderung didominasi oleh BTL dengan rata-rata mencapai 1 triliun (65,61%). Sementara, anggaran BL hanya sebesar 533,6 milyar (34,39%), seperti disajikan dalam Gambar 2. sebagai berikut.

Gambar 2. Tren Belanja Daerah APBD Kab. Sleman Tahun 2010-2013



Sumber: APBDP 2010-2013

Dari total belanja daerah tersebut, mayoritas anggaran terserap untuk belanja pegawai pada BL dan BTL, rata-rata sebesar 977,5 milyar (63,74%). Belanja pegawai tahun 2010 sekitar 801,5 milyar (64,42%) naik menjadi 1,1 triliun (59,68%) pada tahun 2013. Besaran anggaran belanja ini tampak selaras dengan jumlah pegawai negeri sipil (PNS) di Kab. Sleman sekitar 12.149 pegawai, yang sebagian besar diantaranya (sekitar 8.000-an) berada di lingkungan pendidikan. Sementara, anggaran belanja pendidikan tahun

2010-2013 seperti disebutkan terdahulu, hampir setengahnya dari belanja APBD (48,23%). Jika melihat rata-rata kenaikan belanja BTL pendidikan (2010-2013) sebesar 84,01 milyar (13,71%) setiap tahunnya dibandingkan dengan jumlah aparatur di lingkungan pendidikan, maka dengan belanja pegawai yang bersifat pasti dan terukur, terdapat indikasi *mark up* belanja dalam proses penyusunan APBD. Sementara, apabila kemampuan keuangan daerah dibandingkan dengan anggaran belanja, jumlah total belanja daerah lebih besar dari pada jumlah pendapatan APBD sehingga menyebabkan defisit anggaran setiap tahunnya.

### **Komitmen dalam Dinamika Proses Penyusunan APBD: Kepentingan Politik Perumus Kebijakan**

Kebijakan anggaran merupakan suatu kebijakan yang dirumuskan berkaitan dengan penggunaan sumber daya (anggaran) lokal untuk membiayai berbagai program publik di tingkat lokal (Christensen, 1995 dalam Dwiyanto, dkk, 2003:129). Namun, proses pengambilan kebijakan anggaran tidak lepas dari adanya kepentingan para perumus kebijakan (lihat Key, 1940, dalam Wildavsky, 1961:184). Dalam hal ini, aktor perumus kebijakan anggaran meliputi unsur pemerintah daerah, yakni (1) Kepala Daerah beserta Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), (2) Bappeda sebagai koordinator perencana pembangunan daerah, dan (3) SKPD (Dikpora) sebagai penyusun program-program pendidikan beserta pembiayaannya. Sementara, dari unsur DPRD, yaitu (1) unsur pimpinan dewan, (2) Komisi, (3) Fraksi, (4) Badan Anggaran (Banggar), dan (5) anggota DPRD.

Dalam proses penyusunan kebijakan anggaran daerah/APBD, komitmen pemerintah daerah menjadi prasyarat penting dalam menghasilkan kebijakan anggaran yang berorientasi pada kepentingan publik. Komitmen pemerintah daerah terhadap kepentingan masyarakat dalam proses penyusunan APBD Kab. Sleman, tercermin salah satunya melalui penerapan kebijakan alokasi Pagu Indikatif Usulan Kecamatan (PIK) dari APBD sejak tahun 2012 untuk perencanaan pembangunan tahun 2013. PIK ini merupakan strategi perencanaan partisipatif agar kebijakan pembangunan dapat dinikmati oleh masyarakat secara adil dan merata. Dengan demikian, kebijakan alokasi PIK tersebut mencerminkan niat dan upaya pemerintah daerah terhadap visi dan misi maupun prioritas pembangunan daerah. Praktisnya, PIK bertujuan agar aspirasi dan kebutuhan masyarakat berupa

program-program prioritas pembangunan (fisik maupun non fisik) yang diputuskan melalui musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) desa, yang difinalisasi pada Musrenbang kecamatan dan diselaraskan pada Musrenbang tingkat kabupaten, akan lebih diakomodir dalam APBD.

Namun demikian, program-program pembangunan yang dihasilkan melalui Musrenbang tidak jarang belum mencerminkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Belum adanya publikasi yang memadai terhadap usulan kebutuhan masyarakat yang direspons atau tidak diakomodir oleh pemerintah daerah menyebabkan minimnya informasi bagi masyarakat, khususnya tentang penggunaan dana APBD. Di sektor pendidikan misalnya, usulan program-program prioritas masyarakat melalui PIK 2012 telah diakomodir dalam APBD 2013, seperti salah satunya program pembangunan dan rehabilitasi gedung Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD). Namun, program-program prioritas lainnya belum sepenuhnya direspons oleh pemerintah daerah. Misalnya, usulan PIK di Kecamatan (Kec) Sleman yang dikelola oleh SKPD Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga (Dikpora) yang tidak terakomodir dalam APBD, seperti Tabel 1. berikut.

Tabel 1. Daftar Kegiatan Prioritas Sektor Pendidikan Kec. 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	Meningkatnya kualitas pendidikan	Peningkatan SDM	Diklat Teknis PAUD	Kader PAUD	Kecamatan (50 orang)	5000.000 (*)
			Pengadaan Alat Permainan Edukatif (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 2012

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.

\*\* Tidak terakomodir dalam APBD 2013.

Program dan kegiatan prioritas pada Tabel 1. tersebut, semestinya dikelola dalam anggaran belanja langsung pada SKPD Dikpora, akan tetapi sinkronisasi pengelolaan PIK yang masih belum memadai menyebabkan belum terakomodirnya aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Padahal, melalui alokasi PIK diharapkan SKPD menuangkan program dan kegiatan yang mendukung aspirasi masyarakat, dan bukan lebih didasarkan pada selera SKPD sehingga usulan dari masyarakat tidak memperoleh alokasi dari dana APBD (Kedaulatan Rakyat, 2014). Pada saat yang sama, bagi pihak dewan, pokok-pokok pikiran DPRD yang dirumuskan melalui hasil masa reses anggota dewan sebagai instrumen dalam mengakomodir aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Namun demikian, penyerapan aspirasi masyarakat dalam proses kebijakan anggaran masih diwarnai dengan persoalan relasi maupun akses masyarakat dengan para perumus kebijakan.

Munculnya dinamika proses penyusunan APBD pada tingkat pembahasan KUA-PPAS dan RAPBD antara Tim Anggaran (TAPD dan Banggar), seakan menjadi ajang kontestasi kepentingan politik perumus kebijakan. Hal ini tercermin ketika proses pembahasan anggaran perubahan (KUA-PPAS dan APBD – Perubahan) tahun 2013 dan 2014 (tahun anggaran berjalan). Penyusunan anggaran perubahan biasanya dilakukan terutama karena adanya sisa lebih penggunaan anggaran (SiLPA) periode tahun anggaran sebelumnya.

Sebagai ilustrasi, proses pembahasan APBD Perubahan (APBDP) tahun 2013 dibingkai dalam perdebatan argumentatif terkait pemanfaatan dana SiLPA 2012 pada APBDP 2013 untuk Pemberian Pinjaman Daerah (PPD) ke bank daerah. Di tingkat panitia khusus (Pansus) DPRD, proses pembahasan penyertaan modal (PPD) tersebut diwarnai dengan tarik-ulur kepentingan, sehingga realisasinya hanya sekitar 40 milyar dari kesepakatan semula sekitar 92,5 milyar dalam APBDP. Bagi pihak pemerintah daerah, tingginya SiLPA akan lebih bermanfaat jika dapat dioptimalkan untuk meningkatkan PAD. Hal ini sejalan dengan persepsi beberapa anggota Banggar DPRD, akan tetapi persepsi lainnya, pemanfaatan SiLPA tersebut untuk program-program yang dinilai tidak aspiratif.

Dinamika pembahasan APBDP 2013 tersebut, sejalan dengan proses penyusunan APBDP 2014 dalam pembahasan KUA-PPAS Perubahan(P), antara Tim Anggaran yang berlangsung dengan cukup alot. Hal ini ditengarai karena belum selarasnya pokok-pokok pikiran (Pokir) DPRD dengan rencana pembangunan daerah (RKPD) dalam APBD awal tahun 2014. Di samping

persoalan harmonisasi Pokir dengan RKPd tersebut, dinamika pembahasan KUA-PPAS(P) juga terkait dengan wacana pemanfaatan SiLPA 2013 yang dicanangkan sekitar 180 milyar dari sekitar 400 milyar dalam APBDP 2014. Adapun dinamika pembahasan KUA-PPAS(P) 2014 yang dimaksud disajikan melalui hasil observasi pada Kotak 1 berikut.

Kotak 1.

Pembahasan KUA-PPAS Perubahan APBDP Kab. Sleman 2014

**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 SiLPA sebagai acuan terhadap penyusunan APBD Perubahan (APBDP) 2014. Selain itu, dalam rapat pembahasan KUA-PPAS(P) tersebut disajikan mengenai realisasi anggaran belanja 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 menjadi *entry point* yang menggiring dinamika pembahasan diantara Tim Anggaran.

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

Substansi pembahasan KUA-PPAS(P) 2014 pada Kotak 1. tersebut nyaris tidak menyentuh mengenai prioritas pembangunan di bidang pendidikan, akan tetapi lebih menyangkut pembangunan fisik seperti infrastruktur jalan dan sejenisnya, yang cenderung didasari oleh preferensi perumus kebijakan.

Bagi pihak dewan, penyerapan aspirasi masyarakat (konstituennya) dipandang sebagai prasyarat utama di dalam proses penyusunan APBD. Bahkan, strategi “koersif” terkadang menjadi alternatif dalam proses pembahasan anggaran agar kepentingan politik mereka terakomodir dalam APBD. Hal ini terkait dengan adanya persepsi bahwa pihak dewan memiliki otoritas untuk “membongkar anggaran” karena dipandang sebagai lembaga budgeter.

Potret proses pembahasan APBDP 2013 dan APBDP 2014 (KUA-PPAS[P]) tersebut, mencerminkan proses pengambilan kebijakan anggaran diwarnai dengan tarik-menarik kepentingan antara perumus kebijakan (eksekutif dan legislatif). Bahkan, tawar-menawar kepentingan potensial berlangsung dalam proses negosiasi di tingkat elit daerah. Negosiasi ini menjadi alternatif dalam menghindari jalan buntu proses pembahasan anggaran, dan melahirkan kesepakatan politik agar keinginan pemerintah daerah selaras dengan DPRD, dan sebaliknya. Hal ini berlangsung seperti halnya pembahasan APBDP 2013 yang diakhiri dengan negosiasi di tingkat elit daerah.

Dalam lingkup demikian, komitmen pemerintah daerah terkait dengan proses penyusunan kebijakan anggaran rawan terhadap program-program pembangunan yang tidak aspiratif bagi masyarakat. Apalagi, tingginya SiLPA merefleksikan belum optimalnya implementasi kebijakan dan program-program pembangunan daerah. Artinya, komitmen pemerintah daerah terhadap visi dan misi maupun prioritas pembangunan daerah masih terbelenggu dengan kinerja anggaran yang tidak memadai. Hal ini tercermin dari angka SiLPA yang cenderung naik tahun 2011-2013 (35,83%). Kenaikan ini cukup mencolok pada tahun 2012 sebesar 138,5 milyar (19,59%) menjadi 289,1 milyar (52,07%) tahun 2013. Bahkan, SiLPA menjadi sekitar 400 milyar pada tahun 2014 (APBDP 2011-2013; Bappeda).

### **Kebijakan Alokasi APBD Sektor Pendidikan**

#### **a. Tren Alokasi Anggaran Pendidikan**

Alokasi anggaran urusan pendidikan Kab. Sleman tahun 2010-2013, hampir mencapai setengahnya dari belanja APBD atau rata-rata 735,8 milyar, seperti dikemukakan terdahulu. Sementara, alokasi anggaran belanja langsung (BL) urusan pendidikan terhadap BL APBD 2010-2013 hanya sebesar 123,2 milyar. Bahkan, anggaran BL ini cenderung menurun selama tahun 2011-2013. Hal ini terkait dengan adanya pergeseran

pengelolaan anggaran pendidikan antara SKPD. Anggaran belanja seperti bantuan sosial (Bansos) pendidikan yang sebelumnya dikelola oleh Dikpora dalam pos BL bergeser menjadi belanja tidak langsung (BTL) pada Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPKAD). Apabila alokasi anggaran urusan pendidikan di Dikpora dan SKPD yang terkait dikalkulasi dengan alokasi anggaran BTL pendidikan pada DPKAD, maka sesungguhnya tren alokasi anggaran pendidikan tahun 2010-2013 tampak pada Tabel 2. berikut.

**Tabel 2. Tren Alokasi Anggaran Urusan Pendidikan<sup>8</sup>  
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
<b>Rata-rata persentase</b>							<b>48,82%</b>	<b>26,39%</b>
<b>Rata-rata persentase BTL Dikpora / Total Belanja Pendidikan = 81,82%</b>								
<b>Rata-rata persentase BL Dikpora dan SKPD + BTL DPKAD / Total Belanja Pendidikan = 18,18%</b>								

Sumber: APBDP 2010-2013; DPKAD

Ket:

- \* Anggaran BTL urusan pendidikan dalam APBD dikelola oleh Dikpora, sedangkan anggaran BL sebagian besar dikelola oleh Dikpora dan selebihnya terdapat di SKPD lainnya seperti Kecamatan, dan instansi lainnya yang terkait.

<sup>8</sup> Penghitungan alokasi anggaran urusan pendidikan ini belum termasuk anggaran Hibah pendidikan karena keterbatasan data yang diperoleh dilapangan.

- \*\* Anggaran BTL pada DPKAD merupakan pergeseran alokasi anggaran pendidikan dari pos BL Dikpora seperti Bansos pendidikan menjadi pos BTL yang dikelola di DPKAD.
- \*\*\* Isitilah anggaran Bansos Pendidikan untuk tahun 2010-2011, sedangkan tahun 2012-2013 adalah JPPD (Jaminan Pembiayaan Pendidikan Daerah).

Berdasarkan Tabel 2. tersebut, anggaran belanja pendidikan tahun 2010-2013 tampak cenderung meningkat setiap tahunnya meski secara persentasenya menurun. Tahun 2010 sebesar 623,89 milyar (50,14%) menjadi 851,43 milyar (43,74%) pada tahun 2013. Peningkatan anggaran ini seiring dengan kenaikan anggaran BTL pendidikan yang dikelola oleh Dikpora setiap tahunnya. Anggaran BTL pendidikan (81,82%) merupakan belanja pegawai seperti gaji pokok dan penghasilan lainnya. Besarnya anggaran BTL tampak sejalan dengan rasio guru/murid yang masih rendah, seperti rasio guru/murid jenjang SD/MI tahun 2013 adalah 15 murid, SMP/MTs 12 murid, dan jenjang SMA/MA/SMK 9 murid. Sebaliknya, peningkatan anggaran BTL tersebut belum berbanding lurus dengan anggaran BL yang berkaitan langsung dengan program/kegiatan bagi masyarakat. Apabila BL Dikpora dan BL SKPD yang terkait ditambah anggaran BTL DPKAD (Belanja Bansos/JPPD), maka anggaran belanja pendidikan 2010-2013 rata-ratanya hanya sebesar 132,2 milyar (26,39%).

Besaran BTL pendidikan tersebut tampak belum selaras dengan upaya dalam menjaga kualitas pendidikan wajib belajar (Wajar) pendidikan dasar 9 tahun dan rintisan Wajar 12 tahun. Apalagi, kebijakan pendidikan gratis Wajar 9 tahun yang dicanangkan oleh pemerintah sejak tahun 2010, belum sepenuhnya bebas dari biaya pendidikan (“pungutan”) seperti “iuran sukarela” bagi masyarakat. Pada jenjang pendidikan menengah 12 tahun, pemerintah daerah telah menggulirkan bantuan berupa Jaminan Pembiayaan Pendidikan Daerah (JPPD) bagi siswa SMA/SMK negeri dan swasta yang tergolong miskin dan rentan miskin. Namun demikian, anggaran JPPD seperti tahun 2012-2013 dengan rata-rata 10,7 milyar, realisasinya hanya sebesar 7,6 milyar (70,98%). Belum optimalnya penyerapan anggaran ini ditengarai karena sinkronisasi pengelolaan JPPD dan sosialiasasinya kepada masyarakat yang masih belum memadai. Dengan demikian, jika ditinjau dari sisi alokasi, anggaran belanja pendidikan (48,82%) dalam APBD 2010-2013 dapat dikatakan telah responsif jika

mengacu pada amanat konstitusi minimal 20 persen. Namun demikian, apabila dilihat dari anggaran BL pendidikan (18,18%), alokasi anggaran masih belum optimal pemanfaatannya untuk kepentingan peningkatan layanan pendidikan.

b. Alokasi Anggaran (BL) Program-program Pendidikan

Kebijakan anggaran belanja langsung (BL) merupakan anggaran yang berkaitan dengan pelaksanaan program-program pembangunan pendidikan beserta alokasinya. Dalam hal ini, Dikpora sebagai salah satu SKPD di Kab. Sleman memegang peran penting dalam mengelola pembangunan daerah di bidang pendidikan. Dari sisi alokasinya, tren alokasi anggaran pendidikan pada Dikpora disajikan dalam Tabel 3. berikut.

Tabel 3. Alokasi Anggaran Pendidikan pada Dikpora Tahun 2010-2013  
(Angka dalam Seribu Juta)

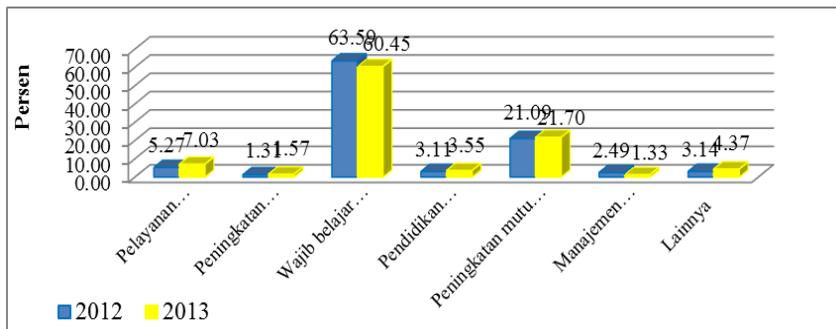
Tahun	Jumlah BTL	Jumlah Belanja Langsung (BL)				Total Belanja Pend. (BTL + BL)	% BL	% BTL
		Belanja Pegawai	Belanja Barang dan Jasa	Belanja Modal	Total BL			
2010	487,9	5,3	63,1	58,2	126,5	614,4	20,59	79,41
2011	551,9	15,7	78,5	61,4	155,5	707,5	21,99	78,01
2012	670,6	23,5	44,2	39,6	107,4	778,1	13,81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

Sumber: APBDP 2010-2013 (Diolah)

Berdasarkan Tabel 3. tersebut, rata-rata anggaran BL hanya sebesar 122,4 milyar (17,07%), dan selebihnya sebesar 612,6 milyar (82,93%) merupakan anggaran BTL. Bahkan, anggaran BL tampak menurun dalam kurun waktu tahun 2011-2013. Hal ini disebabkan terutama karena penerimaan alokasi dana alokasi khusus (DAK) yang tidak konstan setiap tahunnya. Penurunan anggaran BL ini terjadi pada belanja barang dan jasa (28,28%), dan belanja modal (29,63%). Sebaliknya, pada belanja pegawai cenderung naik (29,03%). Namun, jika melihat komposisi anggaran BL tahun 2010-2013, sebagian besar digunakan untuk belanja barang dan jasa rata-

rata sebesar 56,1 milyar (45%), diikuti belanja modal 47,4 milyar (38,15%) dan belanja pegawai 18,9 milyar (16,85%). Sementara, proporsi alokasi (persentase) anggaran BL pada program-program pendidikan Dikpora dalam kurun waktu dua tahun terakhir (2012-2013) disajikan dalam Gambar 3. berikut.

Gambar 3. Persentase Komposisi Anggaran Belanja Langsung pada Program-program Pendidikan di Dikpora Tahun 2012-2013



Sumber: APBDP 2012-2013

Dari Gambar 3. tersebut, tampak lebih dari setengah anggaran BL Dikpora (2012-2013) telah dialokasikan untuk program wajib belajar (Wajar) Pendidikan Dasar 9 tahun (62,02%). Alokasi program ini berkaitan dengan kegiatan pembangunan infrastruktur yang kebanyakan bersumber dari DAK, kegiatan Bosda, dan kegiatan lainnya. Namun demikian, anggaran untuk program-program rutin yang tidak berkontribusi secara langsung terhadap peningkatan akses dan kualitas pendidikan, jumlahnya masih relatif cukup besar. Program pelayanan administrasi perkantoran misalnya, tahun 2012 sekitar 5,6 milyar (5,27%) naik menjadi sekitar 7,0 milyar (7,03%) pada 2013. Anggaran ini dialokasikan untuk kegiatan penyediaan alat tulis kantor (ATK), dan kegiatan lain seperti penyediaan jasa administrasi keuangan, rapat koordinasi, dan lainnya. Dengan demikian, kendati mayoritas anggaran BL telah dialokasikan untuk Wajar Pendidikan 9 tahun, akan tetapi hampir sebagian besar dialokasikan untuk belanja barang dan jasa. Dalam konteks ini, keberpihakan anggaran menyangkut pemerataan akses dan kualitas pendidikan tampak belum optimal untuk kepentingan layanan pendidikan.

c. Proses Penyusunan Anggaran (BL) Pendidikan

Proses penyusunan kebijakan anggaran pendidikan, yakni anggaran belanja langsung (BL) tahunan di SKPD Dikpora dijabarkan dalam program dan kegiatan beserta alokasinya, disesuaikan dengan prioritas dan sasaran daerah, serta disinergiskan dengan kebijakan nasional. Penyusunan program-program di Dikpora, tidak lepas dari rangkaian penyusunan RKPd yang dilaksanakan setiap tahunnya melalui mekanisme Musrenbang. Di samping sinkronisasi program-program pembangunan melalui Musrenbang, penyerapan aspirasi dan kebutuhan masyarakat juga dilakukan dari pemangku kepentingan maupun kelompok sasaran (sekolah) di lingkungan Dikpora.

Namun demikian, keterlibatan pihak sekolah di dalam proses kebijakan anggaran masih terbatas, terutama menyangkut pengambilan keputusan program-program prioritas pendidikan dan pengalokasiannya. Alokasi anggaran cenderung transparan dengan mekanisme seperti anggaran bantuan operasional (Bos), baik nasional maupun daerah (Bosnas/Bosda)<sup>9</sup>. Sementara, penyusunan anggaran pada program-program prioritas dan alokasinya, seperti halnya DAK maupun dana APBD lainnya terkait dengan pembangunan/pemeliharaan gedung sekolah maupun fasilitas penunjang mutu pendidikan belum sepenuhnya transparan. Hal ini akan menyebabkan minimnya informasi bagi sekolah-sekolah. Apalagi, penggunaan anggaran DAK masih menimbulkan persoalan terkait dengan realisasinya. Realisasi ini tidak hanya menyangkut persoalan Juknis semata, akan tetapi juga menyangkut keterbukaan informasinya. Sisa penggunaan DAK seperti tahun 2010-2012 misalnya, sekitar 22,9 milyar menjadi SiLPA tahun 2013 setidaknya mengkonfirmasi hal tersebut. Bahkan, SiLPA DAK untuk tahun 2014 sebesar 1,2 milyar (Dikpora, 2014).

Pada satu sisi, usulan-usulan dari pemangku kepentingan maupun pihak sekolah nyaris sulit di respons oleh Dikpora dalam tahun anggaran yang bersamaan, akan tetapi di sisi lainnya, proses penyusunan kebijakan anggaran yang belum sepenuhnya dilakukan dengan transparan akan bias dengan kepentingan. Dalam hal pengambilan keputusan bagi sekolah-sekolah penerima bantuan misalnya, terkadang tidak sesuai dengan usulan

---

<sup>9</sup> Alokasi anggaran Bos menggunakan variabel jumlah siswa, sehingga alokasinya tergantung pada jumlah siswa di setiap sekolah.

dan kebutuhan sekolah. Apalagi, dalam pengelolaan anggaran DAK maupun dana APBD diprioritaskan bagi sekolah yang tergolong besar, sehingga potensial menimbulkan kesenjangan bagi sekolah-sekolah yang tergolong kecil (jumlahnya di bawah 100 siswa). Hal ini menggiring munculnya strategi tertentu oleh pihak sekolah dalam mengakses anggaran seperti bantuan dana DAK. Secara teoritis, penyusunan program-program prioritas pendidikan dan pengalokasiannya semestinya dilakukan dengan mengedepankan prinsip efisiensi dan efektivitas, akan tetapi sarat dengan kontestasi kepentingan. Pengelolaan maupun penyusunan anggaran di bawah sistem penganggaran kinerja, namun tidak menutup celah munculnya “ego sektoral”. Hal ini terefleksikan dari pengelolaan alokasi PIK 2013 seperti diuraikan sebelumnya. Pada saat yang sama, terdapat alokasi anggaran yang masih berbasis output ketimbang manfaat maupun dampaknya bagi masyarakat secara langsung.

## **PENUTUP**

### **Simpulan**

Responsivitas anggaran dalam konteks proses penyusunan kebijakan APBD Kab. Sleman tampak belum banyak didasarkan pada kalkulasi terhadap kepentingan publik, seperti diuraikan sebagai berikut.

- a. Pemerintah daerah sebagai salah satu aktor utama perumus kebijakan telah berupaya merespons aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam proses penyusunan APBD yang tercermin melalui kebijakan alokasi PIK. Namun demikian, aspirasi dan kebutuhan masyarakat masih belum sepenuhnya diakomodir dalam APBD. Komitmen yang berkaitan dengan visi dan misi maupun prioritas pembangunan tampak “kontras” jika dikaitkan dengan besaran SiLPA 2010-2013, maupun dinamika proses penyusunan APBD tahun 2013 (dan 2014) yang diwarnai dengan tarik-menarik kepentingan diantara perumus kebijakan (eksekutif dan legislatif). Kepentingan politik perumus kebijakan tercermin dari pemanfaatan dana SiLPA dan indikasi mark up belanja.
- b. Dari tinjauan alokasi, anggaran belanja APBD tahun 2010-2013 cenderung berpihak pada belanja (kepentingan) birokrasi dari pada pemanfaatannya untuk kepentingan publik. Hal ini tercermin dari mayoritas anggaran daerah digunakan untuk BTL/belanja tidak langsung (65,61%), dan sisanya untuk BL/belanja langsung (34,39%). Dari belanja

tersebut, sebagian besar dialokasikan untuk pos belanja pegawai (63,74%). Di bidang pendidikan, jumlah anggaran belanja pendidikan terhadap APBD telah cukup besar (48,82%). Namun demikian, anggaran ini cenderung dialokasikan untuk BTL (81,82%), dan selebihnya untuk BL (18,18%) atau belanja publik. Pada saat yang sama, secara sektoral, anggaran BL pendidikan (2010-2013) hampir sebagian besar digunakan untuk belanja barang dan jasa (45%).

- c. Proses penyusunan kebijakan anggaran sektor pendidikan belum sepenuhnya dilakukan dengan transparan, dan keterlibatan organisasi akar rumput (pihak sekolah) masih bersifat terbatas. Penyusunan kebijakan anggaran mencakup program-program pendidikan dan alokasinya dengan berbasis kinerja, akan tetapi masih dibingkai dengan pendekatan inkremental dan sarat dengan kontestasi kepentingan. Dengan kata lain, komitmen pemerintah daerah dalam kaitannya dengan proses penyusunan APBD maupun yang terkait besaran alokasi anggaran pendidikan belum berbanding lurus dengan upaya peningkatan layanan pendidikan, baik pemerataan akses maupun kualitas pendidikan.

### **Saran**

Berdasarkan hasil penelitian dan kesimpulan tersebut, dikemukakan beberapa saran sebagai berikut.

- a. Komitmen pemerintah daerah merupakan faktor penting dalam kerangka proses kebijakan anggaran yang responsif kepada masyarakat. Komitmen tidak hanya menyangkut atribusi kebijakan ataupun besaran alokasinya, akan tetapi juga terkait dengan upaya menekan praktik kontestasi kepentingan. Untuk itu, diperlukan niat dan sinergitas para perumus kebijakan maupun dengan masyarakat.
- b. Dalam proses penyusunan APBD, sinkronisasi dan harmonisasi pokok-pokok pikiran DPRD dengan rencana kerja pembangunan daerah dalam lingkup proses penganggaran perlu ditinjau dengan membuat “aturan main” seperti Perda. Sementara, di sektor pendidikan, masyarakat dan kelompok sasaran (sekolah) perlu dilibatkan secara aktif dalam proses penyusunan kebijakan anggaran. Karena itu, transparansi anggaran hendaknya tidak hanya menyangkut anggaran yang mekanismenya relatif mudah diketahui seperti alokasi Bos, akan tetapi menyangkut

pengelolaan maupun penyusunan anggaran yang terkait dengan penggunaan dana DAK ataupun dana lainnya dari APBD.

- c. Dalam rangka efisiensi anggaran, perlu dilakukan peninjauan kembali dan rasionalisasi terhadap pos-pos anggaran yang tidak berkaitan langsung dengan peningkatan layanan dasar publik, dan mengedepankan program/kegiatan yang lebih memiliki manfaat maupun dampaknya bagi kepentingan masyarakat luas sesuai visi dan misi daerah. Untuk itu, diperlukan komitmen perumus kebijakan (eksekutif dan legislatif) secara berkesinambungan terhadap pemanfaatan keterbatasan anggaran daerah ke dalam konstruksi kebijakan anggaran yang mengedepankan nilai-nilai efisiensi, efektivitas dan responsif terhadap kepentingan publik.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Dwiyanto, A., dkk. (2003). *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Fernandez, J. (2009). Anggaran Prokaum Miskin: Konsep dan Praktik. Dalam Waidl, A., Farhan, Y., & Sakri, D. (Eds), *Anggaran Pro-Kaum Miskin: Sebuah Upaya Menyejahterakan Masyarakat (pp. 3-31)*. Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Hanida, P. R. (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.
- Hardojo, P. A, dkk. (2008). *Mendahulukan Miskin: Buku Sumber bagi Anggaran Pro Rakyat* (Waidl, A., Sudjito, A., dan Bahagijo, S. [Eds.]), Yogyakarta: LKS
- Korolev, A. (2012) Regime Responsiveness to Basic Needs: A dimensional Approach. Disertasi, School of Government and Public Administration, The Chinese University of Hong Kong. (ProQuest ILC Database).
- Mardiasmo. (2004). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah* (2<sup>th</sup> ed). Yogyakarta: Andi.

- Munir, B. (2003) *Perencanaan Anggaran Kinerja: Memangkas Inefisiensi Anggaran Daerah*. Yogyakarta: Samawa Center.
- North, C. D. (1993). Institutions and Credible Commitment. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) / Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft (The New Institutional Economics Recent Progress; Expanding Frontiers)*, 149 (1), pp. 11-23.
- Robertson, J. P., & Tang, Shui-Yan. (1995). The Role of Commitment in Collective Action: Comparing the Organizational Behavior and Rational Choice Perspectives. *Public Administration Review*, 55 (1), 67-80.
- Sigiro, B. (2016). Pengaruh Partisipasi Publik, Transparansi Anggaran dan Komitmen Perumus Kebijakan terhadap Responsivitas Anggaran. *Jurnal Organisasi dan Manajemen*, 12 (1), 26-38.
- Stevens, E. C., & Cooper, T. J. (2009). A behavioral theory of governments' ability to make credible commitments to firms: The case of the East Asian paradox. *Asia Pac J Manag*, 27, 587–610.
- Stivers, C. (1994). The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration. *Public Administration Review*, 54 (4), 364-369.
- Suharyanto, H. (2005). Konsep Anggaran Kinerja. Dalam Kumorotomo, W., & Purwanto, A. E. (Eds.), *Anggaran Berbasis Kinerja: Konsep dan Aplikasinya (pp. 1-20)*. Yogyakarta: Magister Administrasi Publik, UGM.
- TAF (The Asia Foundation) & 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.
- Wildavsky, A. (1961). Political Implications of Budgetary Reform. *Public Administration Review*, 21 (4), 183-190.
- Yang, K. (2007). Responsiveness in Network Governance: Revisiting a Fundamental Concept: Symposium Introduction. *Public Performance & Management Review*, 31 (2), 131-143.

**Sumber Lain:**

Melalui Gebrakan PIK Pembangunan di Sleman lebih Merata. (2014, April 16). *Kedaulatan Rakyat*, p. C6.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Perda Kab. Sleman Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan APBD Kab. Sleman Tahun Anggaran 2011.

Perda Kab. Sleman Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Perubahan APBD Kab. Sleman Tahun Anggaran 2012.

Perda Kab. Sleman Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Perubahan APBD Kab. Sleman Tahun Anggaran 2013.

Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) Kab. Sleman Tahun 2013.