

PRINSIP AKUNTABILITAS PENGELOLAAN ANGGARAN UNTUK OPTIMALISASI KINERJA KEBIJAKAN PENDIDIKAN

Madekhan

Universitas Islam Lamongan
madekhan@unisla.ac.id

Abstract

Accountability variable in educational budget management is mainly for achieving performance indicators effectively. This paper confirm that the absence of accountability in the process of educational budget policy is dominant factor leading Indonesia toward human resource quality problems. Basically, involving accountability principle in every steps of educational budget management is indicated by a). A balanced relations among stakeholders b) transparency of public information, and c) people participation. In line of optimizing the performance of educational budget, the implementation of accountability formula will eradicate potency of corruption. Here, the bad side of the discretion and monopoly (D + M) in the policy process of educational budget by local and national authority will be reduced by functions of accountability (A) mechanism.

Kata kunci : Accountability, Performance, Budget

Abstrak

Variabel akuntabilitas dalam pengelolaan anggaran pendidikan digunakan terutama untuk mengukur tercapainya indikator kinerja secara efektif. Tulisan ini menegaskan bahwa tidak adanya akuntabilitas dalam proses kebijakan anggaran pendidikan merupakan faktor dominan yang menyebabkan terjadinya masalah kualitas sumber daya manusia di Indonesia dewasa ini. Melibatkan prinsip akuntabilitas dalam setiap langkah pengelolaan anggaran pendidikan pada dasarnya ditunjukkan antara lain dengan a). Hubungan yang seimbang antara para pemangku kepentingan b) keterbukaan informasi publik, dan c) partisipasi masyarakat. Hal ini sejalan dengan upaya optimalisasi anggaran pendidikan, pelaksanaan rumus akuntabilitas akan memberantas potensi korupsi. Dalam hal inilah, sisi buruk dari kebijaksanaan dan monopoli (D + M) dalam proses kebijakan anggaran pendidikan oleh otoritas lokal dan nasional akan dikurangi dengan fungsi akuntabilitas (A) mekanisme.

Kata kunci : Akuntabilitas, Kinerja, Anggaran

Pendahuluan

Sektor pendidikan merupakan satu-satunya sektor yang alokasi anggarannya diatur dalam konstitusi, yaitu 20% dari anggaran pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Hal ini menunjukkan tingginya prioritas sektor ini dalam mencapai tujuan bernegara. Pendidikan yang baik dipercaya dapat meningkatkan kualitas keluaran pembangunan, baik dari sisi ekonomi seperti Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) maupun sosial seperti yang diukur melalui beberapa indikator *Millenium Development Goals* (MDGs). Ditingkat mikro, sektor pendidikan dipercaya dapat membantu masyarakat untuk meningkatkan pendapatan dan kualitas hidupnya, sehingga bisa keluar dari kemiskinan.

Sebagaimana Laporan UNDP Tahun 2014, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia berada pada angka 78,81. IPM Indonesia berada pada urutan ke-108 dari 187 negara yang dinilai. Posisi IPM Indonesia masih di bawah Singapura, Brunei, Malaysia dan Thailand. Negara-negara anggota ASEAN lainnya menempati peringkat lebih rendah daripada Indonesia yaitu Myanmar, Laos, Kamboja, Vietnam dan Filipina (UNIC, 2014). Untuk pembentukan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) maka faktor pendidikan merupakan salah satu indikator komposit yang cukup signifikan. Karena itu, pembangunan pendidikan menjadi isu penting dan berperan strategis bagi kemajuan taraf kesejahteraan penduduk negara di dunia.

Sementara dari aspek lainnya, kualitas pendidikan Indonesia juga masih menduduki posisi nomor 69 dari 76 negara anggota Organisasi Kerja Sama Ekonomi Pembangunan (OECD) sebagaimana dirilis pada 13 Mei 2015 oleh BBC dan *Financial Times*. Seiring kita menjalani berbagai kebijakan peningkatan akses dan kualitas pendidikan, masih saja tersisa lima problematika pendidikan nasional. Diantaranya adalah masih rendahnya aksesibilitas pendidikan, minimnya sarana prasarana, kinerja dan kesejahteraan guru yang belum optimal,

jumlah dan kualitas buku yang belum memadai, dan keterbatasan anggaran (Madekur, 2014).

Akibat keterbatasan aksesibilitas pendidikan, rata-rata lama sekolah masih berada pada angka 8,1 tahun. Salah satu kendala terbesar peningkatan rata-rata lama sekolah rupanya berada pada ketidakmampuan masyarakat memenuhi biaya pendidikan (Faried, 2013). Angka kritis ini adalah cerminan masih terbatasnya akses pendidikan yang bisa dijangkau masyarakat. Padahal dari tahun ke tahun, sesuai amanat UUD 1945, minimal 20% besaran Anggaran Pendapatan Belanja Nasional (APBN) telah dialokasikan untuk anggaran pendidikan, demikian pula pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) setiap tahun telah dipastikan mengalami peningkatan.

Problemnya, kebijakan anggaran pendidikan yang telah cukup progresif tidak serta merta mampu menjadi instrumen penopang wajib belajar. Bantuan Operasional Pendidikan selain tidak tepat waktu dalam pencairannya, sasaran, dan penggunaan juga tidak mampu mencegah praktik pungutan dan komersialisasi pendidikan yang cukup membebani orang tua peserta didik. Di sinilah, rantai keberhasilan pencapaian kinerja kebijakan pendidikan tidak boleh sekedar mengandalkan besaran alokasi anggaran, namun sangat penting pula disertai peningkatan akuntabilitas pengelolaan anggaran.

Analisis berikut setidaknya diawali dengan upaya telaah atas kebijakan anggaran pendidikan, sekaligus pencapaian kerjanya. Selanjutnya, berdasarkan hasil telaah kondisi *existing* kebijakan dan capaian kinerja pembangunan pendidikan nasional tersebut, maka dihasilkan suatu kerangka konseptual bagi adanya reformulasi kebijakan anggaran, khususnya di sektor pendidikan. Konseptualisasi kebijakan tentu diarahkan untuk mengatasi persoalan yang paling mendasar yaitu efektifitas pemerataan dan perluasan akses, peningkatan mutu dan daya saing pendidikan.

Kinerja Kebijakan Anggaran Pendidikan

Kinerja (*performance*) adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan, program dan atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planningsuatu* organisasi (Mohamad Mahsun et.al, 2006). Pengukuran kinerja (*performance measurement*) adalah suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi atas: efisiensi penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa; kualitas barang dan jasa(seberapa baik barang dan jasa diserahkan kepada pelanggan dan sampaiseberapa jauh pelanggan terpuaskan); hasil kegiatan dibandingkan dengan maksud yang diinginkan; dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan (Robertson, 2002 dalam Mohamad Mahsun et.al, 2006).

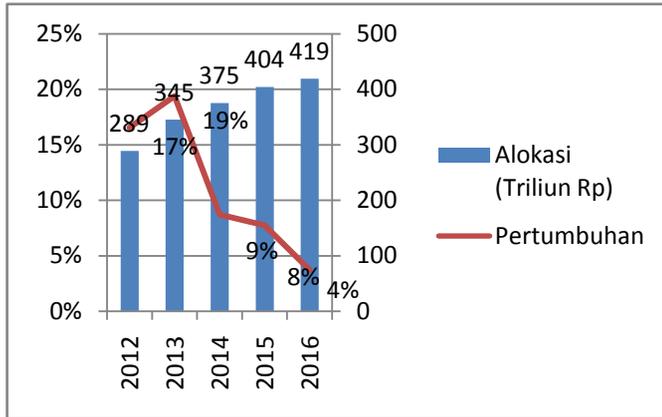
Seperti tercantum dalam UU 10/2010 tentang APBN 2011, anggaran pendidikan adalah alokasi anggaran pada fungsi pendidikan yang dianggarkan melalui Kementerian Negara/ Lembaga, alokasi anggaran pendidikan melalui transfer ke daerah dan alokasi anggaran pendidikanmelalui pengeluaran pembiayaan, termasuk gaji pendidik tetapi tidaktermasuk anggaran pendidikan kedinasan, untuk membiayai penyelenggaraan pendidikan yang menjadi tanggung jawab pemerintah.

Alokasi anggaran pendidikan 2015 sebesarRp. 404 triliun telah sesuai dengan amanat konstitusi dimana mencapai di atas 20% dari APBN 2015. Alokasi anggaran 2015 tersebut juga lebih tinggi, atau mengalami peningkatan dibandingkan dengan alokasi anggaran tahun 2014 yang mencapai Rp. 375,4 triliun. Sementara di dalam APBN 2016 yang baru disahkan oleh DPR RI, telah pula ditetapkan anggaran pendidikan mencapai Rp. 419,2 triliun. Bila dihitung secara rata-rata pertumbuhan maka terungkap bahwa secara komitmen peningkatan anggaran mengalami penurunan. Pada Tahun 2012, anggaran pendidikan meningkat 17% dibandingkan

dengan alokasi tahun anggaran 2011. Sementara pertumbuhan tertinggi terjadi pada tahun 2013 mencapai Rp. 345 Triliun atau tumbuh 19% dibandingkan dengan alokasi anggaran pendidikan tahun 2012 sebesar Rp. 289 Triliun.

Gambar 1.

Alokasi Anggaran Pendidikan dalam APBN 2012-2016



Sumber: diolah dari APBN Tahun Anggaran 2012 -2016

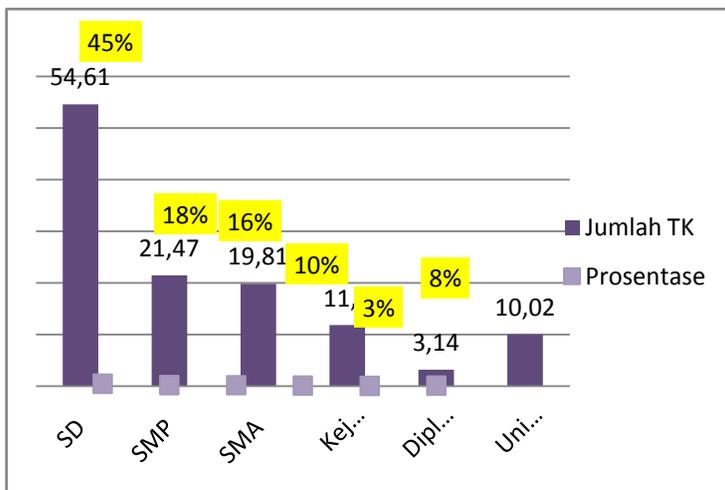
Sejauh kecenderungan peningkatan anggaran lima tahun terakhir yang rata-rata meningkat 11% setiap tahunnya, prioritas kebijakan relatif masih tidak banyak berubah yaitu meningkatkan akses, kualitas, relevansi, dan daya saing pendidikan. Pemerintah akan memperluas sasaran bantuan pendidikan melalui Kartu Indonesia Pintar (KIP) yang mencakup 19,2 juta siswa serta pemenuhan wajib belajar 12 tahun. Prioritas dan target Pemerintah dalam mencapai indikator kinerja pendidikan memang cukup relevan dengan rentannya kualitas sumberdaya manusia (SDM) Indonesia sampai akhir 2015. Apalagi menghadapi era Masyarakat Ekonomi Asean (MEA) mulai tahun 2015, dengan kualitas SDM saat ini, kiranya sulit membayangkan bagaimana Indonesia mampu memenangkan persaingan antar negara anggota ASEAN.

Mengutip data Badan Pusat Statistik pada Pebruari 2015 tingkat pendidikan tenaga kerja Indonesia masih didominasi

pendidikan SD ke bawah, yakni sebesar 54,61 juta orang atau 45,19 persen. Tingkat Menengah Pertama (SMP/MTs) sebanyak 21,47 juta orang atau sebesar 17,77 persen jenjang Menengah Atas (SMA/MA) sebanyak 19,81 juta orang, dan Kejuruan sebanyak 11,80 juta. Sedangkan yang berpendidikan diploma dan universitas masing-masing sebesar 3,14 juta dan 10,02 juta orang (Badan Pusat Statistik, 2015).

Gambar 2.

Jumlah & Prosentase Tenaga Kerja menurut Tingkat Pendidikan



Sumber: diolah dari berbagai sumber

Sebagai informasi, kapabilitas penduduk yang rendah tercermin dari tingkat pendidikan penduduk. Laporan *United Nations Development Programme* (UNDP) pada 2014 menyebutkan, rata-rata lama sekolah penduduk Indonesia hanya 8,1 tahun. Capaian ini jauh di bawah sejumlah negara ASEAN. Rata-rata lama sekolah di Singapura 10,2 tahun, Malaysia 9,5 tahun, Filipina 8,9 tahun, dan Brunei Darussalam 8,7 tahun.

Menurut analisis BAPPENAS, hal yang menyebabkan masih tingginya Provinsi dengan capaian rata-rata lama

sekolah yang rendah disebabkan 1) faktor kondisi perekonomian masyarakat yang rendah yang berpengaruh terhadap keterbatasan untuk mendapatkan pendidikan, 2) banyaknya penduduk di luar usia sekolah (15 tahun keatas) yang melakukan pendidikan di luar sekolah, seperti kursus paket A, B, dan C, 3) masih banyak anak-anak yang tidak ingin melanjutkan pendidikannya, disebabkan lebih memilih untuk bekerja demi membantu perekonomian keluarga mereka, serta 4) adanya faktor sosial budaya, seperti menikah usia dini (usia pendidikan menengah dan atas) (BAPPENAS, 2015.).

Pada tingkat pemerintahan daerah, antara tahun 2012-2013 capaian rata rata lama sekolah tertinggi masih dicapai oleh Provinsi DKI Jakarta. Capaian tahun 2013 meningkat dibandingkan tahun 2012 yaitu menjadi sebesar 11 tahun. Peningkatan rata-rata lama sekolah di tahun 2013, tidak lepas dari peranan pemerintah daerah Provinsi DKI Jakarta yang telah menyelenggarakan beberapa program seperti *dedicated program*. Program ini memberikan Bantuan Operasional Pendidikan (BOP) bagi para peserta didik mulai dari jenjang SD sampai SMA/SMK, bebas biaya sekolah, adanya kartu pintar, peningkatan akses, kualitas, sarana dan prasarana pendidikan serta relevansi pendidikan. Capaian kinerja pendidikan DKI Jakarta rupanya tidak bisa dilepaskan dari dukungan peningkatan anggaran pendidikan, seperti tergambar dalam tabel berikut.

Tabel 1.

Komponen Belanja Pendidikan dalam APBN 2010-2015

KOMPONEN ANGGARAN PENDIDIKAN	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1 Anggaran Pendidikan Melalui Belanja Pemerintah Pusat	,5	05,4	17,2	26,2	28,2	54,2
a. Anggaran pendidikan pada kementerian Negara/Lembaga	96,5	105,4	117,2	126,2	128,2	154,2
1. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	63,0	67,3	77,2	79,7	76,6	88,3

2. Kementerian Agama	26,5	30,4	33,5	38,8	44,6	48,2
3. Kementerian Negara/Lembaga Lainnya	7,0	7,6	6,6	7,8	7,1	8,4
b. Anggaran Pendidikan Melalui BA BUN (Cadangan Anggaran Pendidikan)	-	-	-	-	-	9,3
2 Anggaran Pendidikan Melalui Transfer Ke Daerah dan Dana Desa	127,7	159,0	186,6	214,1	238,8	254,9
a. DBH yang diperkirakan untuk anggaran Pendidikan	0,7	0,9	1,0	0,9	1,2	1,3
b. DAK Pendidikan	9,3	10,0	10,0	11,1	10,0	10,0
c. DAU yang diperkirakan untuk anggaran Pendidikan	95,9	104,3	113,9	128,1	135,6	135,0
d. Tambahan penghasilan guru PGSD	5,8	3,7	2,9	2,4	1,9	1,1
e. Tunjangan profesi guru	11,0	18,5	30,6	43,1	60,5	70,3
f. Otsus yang diperkirakan untuk anggaran Pendidikan	2,3	2,7	3,3	3,7	4,1	4,2
g. Dana insentif Daerah	1,4	2,4	1,4	1,4	1,4	1,7
h. Dana percepatan pembangunan infrastruktur pendidikan	1,3	-	-	-	-	-
i. Bantuan Operasional Sekolah	-	16,8	23,6	23,4	24,1	31,3
j. Dana percepatan pembangunan infrastruktur Daerah (DPPID) pendidikan	-	0,6	-	-	-	-
3 Anggaran Pendidikan Melalui Pengeluaran Pembiayaan	1,0	2,6	7,0	5,0	8,4	-
Anggaran Pendidikan	225,2	226,9	310,8	345,3	375,4	09,1
Total Belanja Negara	1.126,1	1.320,8	1.548,3	1.726,2	1.876,9	2.039,5
Rasio Anggaran Pendidikan	20,0	20,2	20,1	20,0	20,0	20,1

Sumber: Analisis Belanja Pendidikan, Biro Analisis Anggaran dan Pelaksanaan APBN, Setjen DPR RI, 2015.

Tabel 1 di atas memperlihatkan besarnya belanja pendidikan melalui transfer ke pemerintah Kabupaten/Kota selama tahun 2010-2015 selalu lebih besar dari komponen anggaran pendidikan yang lain. Besarnya rasio belanja ini bisa memperlihatkan perhatian pemerintah terhadap pengembangan sektor pendidikan di daerah. Hal ini di satu

sisi, diharapkan menjadi potensi peningkatan pelayanan pendidikan di Kabupaten/Kota di Indonesia. Namun di sisi lain, besarnya peningkatan anggaran pendidikan yang masuk ke dalam APBD tidak secara otomatis mampu menyelesaikan persoalan pendidikan di daerah.

Sejak pemberlakuan otonomi pendidikan dalam koridor desentralisasi pemerintahan, banyak daerah yang mengalami kendala penganggaran pendidikan terutama akibat minimnya Dana Alokasi Umum (DAU) – transfer pemerintah pusat dibandingkan dengan kebutuhan daerah untuk menggaji guru dan pegawai negeri yang sudah didaerahkan. Berdasarkan data Kemendiknas yang dimuat dalam website resminya menunjukkan bahwa secara nasional saat ini kita memiliki 899.016 ruang kelas SD dan sebanyak 293.098 (32,6%) dalam kondisi rusak. Pada tingkat SMP saat ini kita memiliki 298.268 ruang kelas dan 125.320 (42%) ruang kelas dalam kondisi rusak. Bila dilihat dari daerahnya, kelas rusak terbanyak di Nusa Tenggara Timur (NTT) sebanyak 7.652, disusul Sulawesi Tengah 1.186, Lampung 911, Jawa Barat 23.415, Sulawesi Tenggara 2.776, Banten 4.696, Sulawesi Selatan 3.819, Papua Barat 576, Jawa Tengah 22.062, Jawa Timur 17.972, dan Sulawesi Barat 898 (Seknas FITRA, Keranjang Sampah Pendidikan dan Pemanis Anggaran Kemiskinan, Siaran Press, Jakarta, 2013).

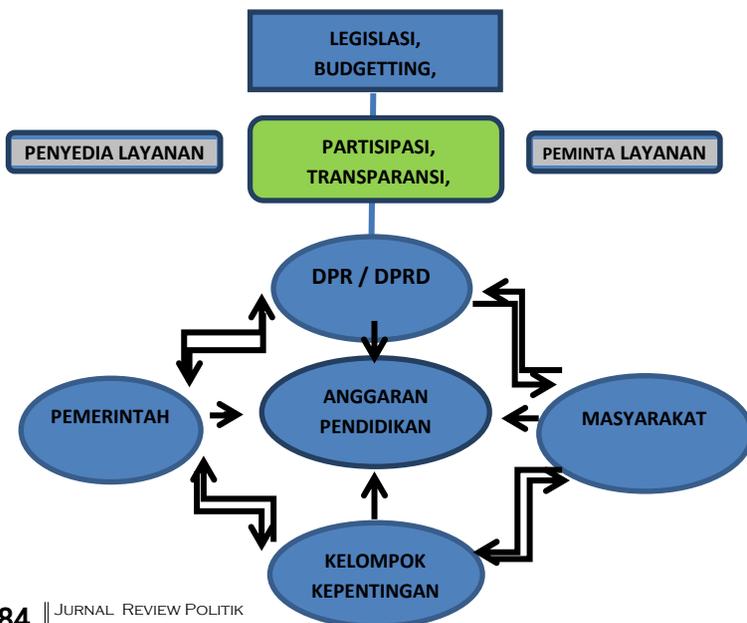
Di sisi lain, bagi sebagian daerah dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang besar, cukup pula melahirkan berbagai program inovatif untuk mendongkrak capaian kinerja pendidikannya. Melalui diskresi fiskal yang ada, beberapa daerah seperti Kabupaten Bantul di Daerah Istimewa Yogyakarta, Kabupaten Jembrana di Bali, Kabupaten Tanah Datar di Sumatera Barat, atau kota Tarakan di Kalimantan Timur, menjadi daerah pioner dalam komitmen pembangunan pendidikan sebagai investasi sumber daya manusia jangka panjang. Kebijakan-kebijakan daerah tersebut paling tidak

berpusat pada penganggaran daerah yang berporos pada penyediaan pendidikan terjangkau dan berkualitas.

Anggaran Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik

Anggaran pendidikan – baik dalam skema APBN maupun APBD–adalah anggaran publik, bersumber dari rakyat dan menjadi instrumen penting dalam menggerakkan roda pelayanan publik dalam sektor pendidikan. Artinya, segala sesuatu menyangkut penyelenggaraan lembaga pendidikan dalam segala tingkatannya, tidak terlepas dari peran dan fungsi kebijakan anggaran publik. Melalui kebijakan anggaran, pemerintah melaksanakan fungsi alokasi, stabilisasi dan distribusi (Richard, 1959). Oleh karena itu, anggaran tidak sekedar dokumen kebijakan alokasi sumberdaya keuangan, tetapi juga dokumen yang dihasilkan dari proses politik, dimana di dalamnya bersaing aneka kepentingan berbagai pihak dalam pemerintahan. Singkatnya, anggaran pendidikan dalam perspektif kebijakan publik adalah dokumen politik dimana besar kecilnya alokasi dan distribusi sumberdaya dana kepada stakeholders pendidikan diukur dan diputuskan dalam suatu arena “penilaian” politik (Gildenhuis, 1997).

Bagan 1.
Stakeholders dan Domain Pengambilan Kebijakan Anggaran Pendidikan (Seknas Fitra, 2014)



Sebagaimana tergambar pada bagan 1, dalam ranah kebijakan publik yang tentu bersifat politis, maka anggaran pendidikan bisa menjadi instrumen untuk mengukur komitmen pemerintah sebagai penyedia layanan pendidikan. Misalnya, setiap periode pemerintahan, penting untuk diukur sejauhmana proses penganggaran pendidikan dilakukan dalam prinsip partisipatif, transparan dan akuntabel. Selain itu, tidak kalah penting lagi, seberapa optimal alokasi anggaran mampu menjawab problem atau aspirasi riil pendidikan dari masyarakat sebagai peminta layanan.

Pada level pemerintahan daerah, karakter kebijakan anggaran pendidikan di daerah akan menentukan terjadinya imbal manfaat yang berkeadilan antar berbagai pihak. Alokasi anggaran pendidikan dalam APBD misalnya, tidak bisa hanya untuk membiayai operasional aparat di Dinas Pendidikan maupun tenaga pendidik dan kependidikan dalam melaksanakan tugas pemerintahan daerah, tetapi lebih dari itu muaranya adalah untuk kepentingan dan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Namun idealnya, sebelum mencapai tingkat kemanfaatan publik, maka rancangan keputusan anggaran akan diuji terlebih dahulu oleh kekuatan politik yang lain; seperti DPRD, Partai politik, kelompok kepentingan, maupun publik itu sendiri.

Dinamika politik antar pihak yang berkepentingan dengan kebijakan pendidikan, paling sederhana dalam penganggaran pendidikan berisi upaya memutuskan dari sekian pilihan-pilihan kebijakan sektor pendidikan. Selain mempertanyakan, atas dasar apa alokasi pada sektor tertentu lebih besar dari alokasi anggaran pada sektor yang lain? Atau bisa ditanyakan mengapa anggaran infrastruktur pendidikan lebih besar daripada anggaran peningkatan kualitas tenaga pendidik dan tenaga kependidikan?

Sebagaimana dikatakan Rubbin, secara teknokratis anggaran publik tidak berbeda dengan anggaran sektor privat (swasta) yakni, bagaimana membuat pilihan antara kemungki-

nan-kemungkinan pengeluaran, keseimbangan dan proses memutuskannya. Namun, semestinya anggaran publik memiliki tipikal berbeda –terutama sifatnya yang politis–yaitu bersifat terbuka, melibatkan berbagai aktor dalam penyusunannya, mempergunakan dokumen anggaran sebagai bentuk akuntabilitas publik, dan adanya keterbatasan yang harus diperhatikan atau disebut budget constraint (Rubbin, 1990).

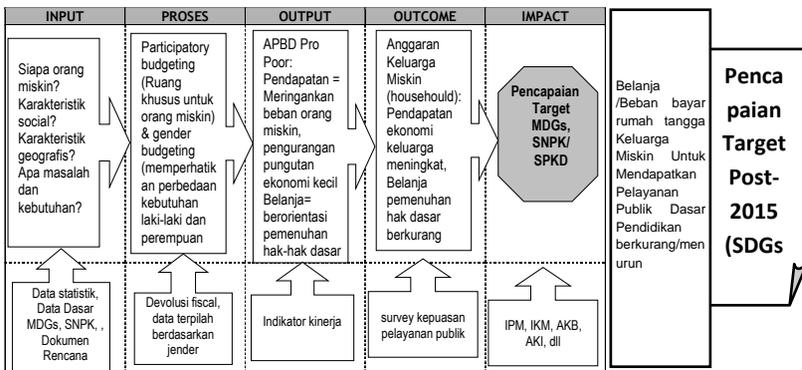
Idealnya, anggaran pendidikan karenanya harus memiliki orientasi kepentingan kesejahteraan publik yang jelas. Dalam hal ini indikator “baik-buruknya” kebijakan anggaran pendidikan, yaitu akan tercermin dari: (1) Adanya dinamika perebutan anggaran antara berbagai kepentingan, baik aktor-aktor di dalam lingkaran sistem pendidikan maupun kelompok kepentingan diluar sistem pendidikan yang berpengaruh dalam arena perebutan sumber daya publik; (2) Alokasi anggaran pada setiap sektor pendidikan sebagai pilihan publik, hendaknya merepresentasikan kehendak dan kepentingan publik yang beragam; (3) Bentuk hubungan rakyat dengan pemerintah dan parlemen yang diwujudkan dalam mekanisme warga negara sebagai pembayar pajak dan aparat pemerintah sebagai penerima dan pengelola pajak, relasi keduanya dalam mekanisme yang partisipatif, transparan dan akuntabel, sehingga dapat menentukan pilihan alokasi anggaran pendidikan yang seimbang dan adil; dan (4) Kebijakan anggaran yang ditetapkan apakah benar-benar sesuai atau menjawab kondisi riil, potensi dan aspirasi kesejahteraan masyarakat.

Politik anggaran pada umumnya dikemas menurut isu utama yang menjadi prioritas kebijakan politik pemerintahan. Di dalam proses politik anggaran (penyusunan, penetapan, pelaksanaan, evaluasi), maka isu politik anggaran yang telah ditetapkan dalam dokumen perencanaan pembangunan, menjadi sentra pembahasan. Misalnya skema kebijakan anggaran dalam isu rendahnya rata-rata lama sekolah (MYS). Di sejumlah provinsi seperti Papua, Nusa Tenggara Barat

(NTB), Nusa Tenggara Timur (NTT), Jawa Tengah dan Jawa Timur sampai akhir Tahun 2013 masih di bawah angka 7,5 tahun atau lebih rendah dari angka Nasional 8,1 tahun (Bappenas, 2015). Melihat sentra penyebabnya di seputar kemampuan ekonomi masyarakat atau wali murid, maka bisa dimunculkan pembahasan dominan pada pro poor budgetting, sebagai pengungkit dari akses masyarakat pada pelayanan publik pendidikan. Secara alur umum bisa tergambar dalam bagan 2 berikut ini.

Bagan 2.

Alur Pembahasan Kebijakan Anggaran Untuk Pengungkit Aksesibilitas Keluarga Miskin atas Pendidikan (Fitra, 2014)



Formula Akuntabilitas Dalam Kebijakan

Terminologi akuntabilitas dalam kebijakan berada pada kewajiban pihak pemegang amanah (pemerintah) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak yang memberikan amanah (masyarakat). Akuntabilitas di sini lebih diterjemahkan melalui pemberian pelayanan publik pendidikan yang cepat, responsif, dan efisien. Pengawasan dan pemeriksaan

berbasis akuntabilitas dapat menghindari kolusi, korupsi dan nepotisme (Ellwood, 1993: 368-386).

Kebijakan otonomi pendidikan diharapkan akan membuka kesadaran akan tanggung jawab pemerintah daerah terhadap kelangsungan dan perbaikan mutupelayanan pendidikan. Bercermin dari peningkatan alokasi dan pola distribusi anggaran yang telah cukup signifikan pertumbuhannya setiap tahun, maka solusi mendasar mewujudkan pemerataan, akses, dan peningkatan mutu dan daya saing pendidikan, terletak pada akuntabilitas pengelolaan anggaran pendidikan. Urgensi penegakkan prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan anggaran pendidikan tidak terlepas dari realitas bahwa meningkatnya potensi anggaran tidak serta merta mendongkrak capaian kinerja pendidikan.

Praktisi pendidikan, Darmaningtyas dalam buku 'Pendidikan Rusak-rusakan' menyebut tiga fenomena kinerja birokrat pendidikan di daerah (Darmaningtyas, 2005). Pertama, mereka sesungguhnya tidak paham persoalan pendidikan di daerahnya sehingga tidak memiliki konsep jelas pengembangan pendidikan, kecuali sibuk mengurus proyek pembangunan fisik atau infrastruktur. Sedikitnya 75% anggaran pendidikan dialokasikan untuk pembangunan fisik berupa rehabilitasi maupun pembangunan gedung baru.

Kedua, mengingat sudah terbiasa bekerja dalam sistem birokrasi yang feodal, kebanyakan Kepala Dinas pendidikan menempatkan diri sebagai mandor, bukan motivator dan fasilitator jalannya pendidikan. Ketiga, sikap arogan dan penyalahgunaan kekuasaan (korupsi) terutama muncul pada kasus-kasus mutasi kepala sekolah dan distribusi guru dimana kerap kali terjadi karena rentannya posisi tawar guru dalam jajaran birokrasi pendidikan.

Tiga fenomena yang digambarkan Darmaningtyas merupakan konsekuensi logis dari besarnya otonomi yang memberikan keleluasaan (discretionary) para pengambil kebijakan pendidikan di tingkat daerah. Otonomi daerah juga kemudian

menempatkan pejabat di daerah sebagai patron yang mampu memonopoli bentuk-bentuk keputusan publik. Mekanisme pengambilan kebijakan yang monopolitis demikian paling tidak menjadi pembuka wacana mengapa indeks korupsi sektor pendidikan masih tinggi di Indonesia.

Formula kebijakan sebagaimana tergambar di bawah ini mencakup menggambarkan bagaimana potensi korupsi (C = corruption) pengelolaan sumberdaya anggaran pendidikan di daerah saat ini semakin tinggi, sebagai hasil dari keleluasaan (D = Discretionary) dan monopoli kewenangan (M = monopoly) pengambilan keputusan, sebagai imbas tidak adanya variabel akuntabilitas (accountability) dalam otonomi pendidikan.

Gambar 1.

Formula Pengambilan Keputusan Anggaran Pendidikan tanpa Faktor Akuntabilitas

$C = D + M$ <p><i>C = Corruption</i></p> <p><i>D = Discretionary</i></p>
--

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Tidak adanya variabel akuntabilitas dalam formula manajemen anggaran memunculkan kerawanan korupsi yang menghambat efektifitas kinerja anggaran belanja pendidikan. Kerawanan kebijakan anggaran pendidikan terutama terkait dengan gejala patologi pengelolaan anggaran pendidikan. Bila dirumuskan secara patologis, maka terdapat kondisi sebagai berikut. (1) Rendahnya alokasi anggaran pelayanan publik tersebut terutama disebabkan besarnya anggaran yang dibutuhkan untuk belanja pegawai (gaji, honorarium, dan administrasi perkantoran dan operasional dinas aparatur). Problem ini sudah sejak lama ditemukan. Hasil penelitian JPIP

(Nurhidayat, 2005), kebutuhan belanja pegawai sektor pendidikan di daerah terutama dipengaruhi oleh kuantitas Guru PNSD; (2) Dana Alokasi Khusus (DAK) Pendidikan ternyata belum mampu merespon kebutuhan daerah akan investasi untuk mendukung pelayanan publik pendidikan. Kriteria daerah penerima maupun besaran DAK yang diterima tidak jelas dan bias kepentingan politik pemerintah pusat. Pemerintah daerah sulit memprediksi secara rasional setiap tahun; (3) Masih terkait dengan DAK Pendidikan, di tingkat daerah, penentuan lembaga penerima (sasaran) juga sarat kepentingan politik lokal, sehingga sering menimbulkan ketidakadilan akses pembiayaan pendidikan antar sekolah. Dalam cakupan permasalahan ini juga adalah pada realisasi Dana dekonsentrasi, dana tugas pembantuan, dana hibah, dan dana bantuan keuangan dari pemerintah provinsi; (4) Rendahnya kualitas perencanaan dan penganggaran di sektor pendidikan, khususnya dimulai pada saat proses penyusunan rencana kerja SKPD Dinas Pendidikan sampai pada penganggaran pendidikan dalam Rancangan APBD. Seringkali terdapat kecenderungan adanya keputusan oligarkis, khususnya barter kepentingan antara Kepala Daerah, yang diwakili oleh Kepala Dinas Pendidikan, dan anggota DPRD; dan (5) Monitoring dan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan anggaran pendidikan masih belum efektif berjalan. Selain ada masalah pada kinerja lembaga-lembaga pengawasan internal kementerian, pemerintahan daerah dan Dinas Pendidikan, juga karena tidak optimalnya keterlibatan masyarakat dalam Dewan Pendidikan, Komite Sekolah dan organisasi non pemerintah (ornop) dalam pemantauan pengelolaan keuangan di lembaga pendidikan.

Intinya, pengabaian prinsip akuntabilitas dalam manajemen keuangan publik pendidikan akan ditandai oleh masih lemahnya posisi masyarakat (demand side) di hadapan aparatur pemerintah (supply side). Sebaliknya, bila prinsip akuntabilitas ditegakkan, maka setiap proses pengambilan keputusan dalam manajemen anggaran pendidikan akan

mencerminkan a). relasi yang berimbang antar aktor dalam arena stakeholders kebijakan anggaran, b) keterbukaan (transparency) informasi publik, dan c) keterlibatan (participation) masyarakat, tidak terkecuali warga miskin, perempuan dan kelompok masyarakat rentan lainnya.

Gambar 2.

Formula Pengambilan Keputusan Anggaran Pendidikan dengan Faktor Akuntabilitas

$$C = D + M - A$$

C = Corruption

D = Discretionary

M = Monopoly

A = Accountability

Sumber: diadaptasi dari Robert Kligart, International Cooperation Against Corruption, 1998.

Bila formula pengambilan keputusan kebijakan pendidikan menyertakan faktor akuntabilitas (A), sebagaimana pada Gambar 2, makabesarnya kewenangan dan luasnya keleluasaan kebijakan anggaran pendidikan oleh pemerintah daerah (D+M) akan secara tegas dikoreksi atau diantisipasi melalui optimalisasi prinsip akuntabilitas (A) agar tidak terjadi korupsi anggaran (C).

Eliminasi korupsi dalam kebijakan anggaran pendidikan baik di tingkat dengan faktor kontrol akuntabilitas (A) bisa berisi formulasi kebijakan yang cukup beragam. Searah dengan upaya reformasi manajemen anggaran pendidikan setidaknya bisa dilakukan; Penetapan Pakta Integritas. (b) Pelatihan peningkatan perencanaan anggaran berbasis kinerja. (c) Analisis

temuaan BPK untuk peningkatan kinerja pengelolaan anggaran. (d) Peningkatan keterbukaan proses pengadaan barang dan jasa melalui e-procurement. (e) Pelaksanaan penyusunan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga/SKPD secara partisipatif. (f) Penguatan pelayanan keterbukaan informasi publik. (g) Peningkatan relasi kebijakan, terutama melalui pemberdayaan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah.

Cukup urgen pula menyertakan faktor akuntabilitas dalam kecenderungan semakin besarnya belanja pegawai (gaji, tunjangan dan tambahan penghasilan) bagi guru PNSD. Dalam hal ini untuk menyelamatkan fungsi anggaran pendidikan, dibutuhkan peningkatan akuntabilitas kinerja tenaga pendidik dan tenaga kependidikan. Akuntabilitas kinerja guru adalah konsekuensi besarnya kebutuhan gaji dan insentif yang diberikan pemerintah kabupaten/kota kepada guru.

Penutup

Pengelolaan anggaran pendidikan dengan penegakkan prinsip akuntabilitas mampu memainkan peran penting dalam peningkatan capaian kinerja kebijakan pendidikan nasional. Sayangnya dalam kurun waktu 15 tahun otonomi daerah, prinsip akuntabilitas kebijakan pendidikan belum banyak diterapkan dalam tata kelola anggaran di tingkat Pemerintah Pusat maupun daerah. Permasalahan demikian bisa menjadi benang merah mengapa meski alokasi anggaran pendidikan dalam APBN terus meningkat tingkat aksesibilitas masyarakat terhadap pendidikan yang berkualitas masih memprihatinkan.

Ditengah dilema terbatasnya anggaran di satu pihak dan tuntutan peningkatan mutu di lain pihak, maka reformulasi kebijakan anggaran pendidikan hendaknya mengedepankan formula penegakan prinsip akuntabilitas. Di sini, besar kecilnya alokasi anggaran memang penting, tetapi yang lebih diperlukan adalah adanya komitmen pengambil kebijakan untuk selalu memperhitungkan kebermanfaatannya sebesar-

besarnya anggaran pendidikan untuk mencapai setiap indikator kinerja pendidikan.

Dalam formulasi kebijakan yang akuntabel, langkah pertama yang harus dilakukan adalah mempraktekkan keterbukaan dan partisipasi seluas-luasnya terhadap aspirasi stakeholders pendidikan. Perwujudan akuntabilitas juga dengan upaya pengefisienan penggunaan anggaran yang tersedia. Pemerintah pusat dan daerah harus berupaya mencegah dan menekan kebocoran anggaran. Bersamaan dengan itu pemerintah pusat harus bertanggungjawab dalam menghindari terjadinya kesenjangan yang mencolok antar daerah, baik dalam proses maupun kinerja sektor pendidikan.

Daftar Rujukan

- BAPPENAS RI, 2015. Laporan Nasional Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah Tahun 2014, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik, 2015. Statistik Indonesia 2014, Jakarta.
- Darmaningtyas, 2005. *Pendidikan Rusak-Rusakan*, LKIS, Yogyakarta.
- Ellwood, Sheila. 1993. *Financial Accountability and Management, Local Government Studies*. VOL 19, pp 368-386, Parish and Town Councils.
- Gildenhuis, J.S.H, 1997. *Public Financial Management*, Second edition, J.L. van Schaik Publishers, Pretoria.
- Kementerian Keuangan RI. 2010. *Undang-undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara Indonesia Tahun Anggaran 2011*, Jakarta.
- Kligart, Robert, 1998. *International Cooperation Against Corruption*, Finance & Development Journal, Santa Monica.
- Madekur, 2014. *Pemberdayaan Komite Sekolah*, Artikel, Radar Bojonegoro-Jawa Pos.
- Mahsun, Mohamad, 2006. *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*, Edisi Pertama., BPFE-Yogyakarta, Yogyakarta.
- Musgrave, Richard A. 1959. *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill.
- Nurhidayat, 2005. *Inovasi dan Otonomi Daerah*, Jawa Pos Institute Protonomi (JPIP), Surabaya.
- Seknas FITRA, 2014. *Politik Anggaran Pro Poor*, Jakarta.

- Seknas Fitra, 2014. *Stakeholders dan Domain Pengambilan Kebijakan Anggaran Pendidikan*, Jakarta.
- Seknas FITRA, 2013. *Keranjang Sampah Pendidikan dan Pemanis Anggaran Kemiskinan*, Siaran Press, Jakarta.
- Setjen DPR RI, 2015. *Analisis Belanja Pendidikan, Biro Analisis Anggaran dan Pelaksanaan APBN*, Jakarta.
- Rubin, Irene S, 1990. *The Politics of Public Budgeting; Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. Chatam. New Jersey.
- United Nation Information Centre, 2014. *Human Development Report*, Jakarta.