

Anggaran Pendidikan, Kepatuhan terhadap Regulasi, dan Intervensi: Sebuah Telaah Literatur

Aulia Afridzal

STKIP Bina Bangsa Getsempena, Banda Aceh, Indonesia

Syukry Abdullah¹

Economic and Business Faculty, Syiah Kuala University, Banda Aceh, Indonesia

e-mail: syukriyabdullah@unsyiah.ac.id

Maulia Saputra

Economic and Business Faculty, Syiah Kuala University, Banda Aceh, Indonesia

Hasnawati

STKIP Bina Bangsa Meulaboh, Banda Aceh, Indonesia

Abstrak

Pendanaan untuk pendidikan merupakan isu sangat penting dalam upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kualitas generasi muda suatu bangsa. Pemerintah di setiap negara selalu berupaya untuk meningkatkan kualitas pendidikan rakyatnya, terutama melalui pengalokasian sumberdaya yang memadai dalam anggaran pemerintah, baik pusat mau pun daerah. Tulisan ini menjabarkan kondisi, permasalahan, dan realitas yang dihadapi dan dijalani pemerintah daerah di Indonesia dalam penganggaran belanja pendidikannya, sesuai dengan amanat dalam konstitusi Undang-Undang Dasar 1945.

Kata kunci: *anggaran pendidikan, APBD, alokasi minimal, pemerintah daerah, intervensi*

1. PENDAHULUAN

Besaran alokasi sumberdaya untuk pelayanan pendidikan selalu mendapat perhatian luas dari publik karena pendidikan merupakan salah satu sektor pelayanan terpenting di pemerintahan daerah selain infrastruktur dan kesehatan. Pendanaan untuk fungsi Pendidikan sebisa mungkin mendapat jaminan berupa sumber penerimaan yang pasti dengan jumlah yang memadai, seperti dana alokasi umum (*block grant*) dan khusus (*specific grant*), selain dari pendapatan sendiri (disebut pendapatan asli daerah atau PAD).

Salah satu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Republik Indonesia adalah mengatur secara normatif dan khusus besaran alokasi untuk pendidikan ini melalui penetapan persentase dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia, yakni Undang-Undang Dasar 1945, sebesar 20% (dua puluh persen) dari anggaran pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen Keempat Pasal 31 Ayat (4) dengan tegas menyatakan bahwa “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran

pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah¹ untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.”

Penerapan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia sejak 2001 membuka ruang bagi pemerintah daerah untuk lebih inovatif dalam pengelolaan keuangannya, termasuk dalam pengalokasian sumberdaya dalam anggaran belanja daerah. Mengingat keterbatasan sumberdaya yang dimiliki pemerintah daerah, maka pengalokasian sumberdaya untuk belanja pendidikan minimal 20 persen bukanlah persoalan sederhana (Fahlevi, et al., 2018). Persoalan politik dan *self-interest* para pembuat kebijakan anggaran di lembaga perwakilan daerah merupakan salah satu penyebab terjadinya perbedaan antara kepentingan publik dan anggaran yang ditetapkan (Abdullah, 2012; Junita, et al., 2018).

¹Corresponding author:
syukriyabdullah@unsyiah.ac.id.

1. SUMBER PENDANAAN BELANJA PENDIDIKAN

Anggaran belanja pendidikan memiliki jumlah dan proporsi yang relatif besar bila dibandingkan dengan anggaran untuk sektor lain. Hal ini disebabkan oleh adanya pemrioritasan untuk sektor pendidikan pada semua kementerian dan lembaga serta pemerintah daerah, yang sepakat bahwa anggaran pendidikan berkaitan erat dengan masa depan bangsa. Oleh karena itu, diskusi tentang strategi dan cara untuk meningkatkan penerimaan yang dapat digunakan untuk membiayai program dan kegiatan di sektor pendidikan tetap menarik dan dibicarakan dalam berbagai forum internasional.

1.1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Kemandirian daerah dalam hal keuangan merupakan sebuah keniscayaan sebagai akibat dari penerapan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia (Junita & Abdullah, 2016). Implikasi dari kemandirian keuangan daerah adalah adanya upaya untuk meningkatkan penerimaan daerah dari pendapatan asli daerah (PAD), terutama dalam bentuk pajak daerah dan retribusi daerah (Abdullah & Halim, 2003). PAD dapat digunakan oleh pemerintah daerah untuk mendanai kegiatan pendidikan yang bersifat diskresioner, sesuai dengan kebutuhan di daerah.

Kemandirian keuangan mencerminkan kemampuan Pemda untuk membiayai sendiri kebutuhan operasional pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan dana yang bersumber dari pendapatan sendiri dari potensi yang dimiliki daerah (Halim, 2002). Kemandirian keuangan daerah di Indonesia secara rata-rata relatif rendah bila menggunakan persentase PAD terhadap total belanja daerah sebagai *proxy*, yakni sekitar 10% (sepuluh persen).

Hasil penelitian Haq (2017) menunjukkan bahwa kontribusi PAD terhadap belanja daerah sesudah otonomi daerah secara signifikan lebih rendah dibandingkan dengan sebelum diberlakukannya otonomi daerah, sedangkan untuk pertumbuhan PAD sesudah otonomi daerah lebih tinggi dibandingkan dengan sebelum otonomi daerah. Menurut Haq (2017), penurunan kontribusi PAD terjadi karena setelah otonomi daerah, pemerintah daerah cenderung lebih mengandalkan DAU daripada penggunaan

PADnya (*flypaper effect*) (Abdullah & Halim, 2003). Mawarni, et al. (2013) menemukan bahwa PAD berpengaruh positif terhadap belanja modal dan pertumbuhan ekonomi, sedangkan DAU berpengaruh negatif terhadap belanja modal dan berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi.

Hasil penelitian Fazella (2016) menemukan bahwa kemandirian daerah berpengaruh negatif terhadap kepatuhan Pemda dalam pengalokasian belanja wajib bidang pendidikan, namun tidak menemukan adanya pengaruh sisa anggaran dan ukuran Pemda terhadap kepatuhan Pemda dalam pengalokasian belanja untuk bidang pendidikan.

1.2. Sisa Anggaran Tahun Sebelumnya

Pada awal tahun anggaran, biasanya pemerintah daerah memiliki sisa dana yang bersumber dari sisa anggaran tahun sebelumnya. Inilah yang disebut SiLPA atau sisa anggaran tahun lalu, yakni arus kas masuk ke rekening kas daerah pemerintah daerah pada awal tahun anggaran dan diakui sebagai bagian dari penerimaan untuk pembiayaan daerah (Abdullah, 2013b). Sisa anggaran adalah dana milik pemda yang belum terpakai selama satu tahun anggaran atau masih tersisa pada akhir tahun anggaran. SiLPA dapat meliputi dana yang belum ada peruntukannya pada tahun anggaran berkenaan dan sudah terikat dengan kegiatan lanjutan yang anggarannya sudah ditetapkan pada tahun sebelumnya.

Abdullah (2013b) menyatakan bahwa SiLPA berbeda dengan SILPA. SiLPA dapat dimaknai sebagai sisa dana yang bersumber dari APBD tahun lalu, sedangkan SILPA adalah akun terakhir dan terbawah (*the bottom line*) dalam APBD. Di sisi lain, SILPA realisasian pada akhir tahun anggaran n akan menjadi anggaran SiLPA pada tahun anggaran berikutnya ($n+1$). Hal ini bermakna bahwa SiLPA pada akhir tahun merupakan penerimaan pada tahun anggaran berikutnya dan menjadi sumber dana untuk pelaksanaan kegiatan di tahun berikutnya tersebut.²

Dana yang bersumber dari SiLPA dapat digunakan untuk menutup defisit anggaran

² Pasal 60 angka 1a Permendagri No.13/2006 dan Pasal 28 angka 2a PP No. 58/2005.

(terjadi ketika realisasi pendapatan lebih kecil dari realisasi belanja), membiayai pelaksanaan kegiatan lanjutan, dan membayar kewajiban lain yang tidak dapat direalisasikan sampai akhir tahun anggaran sebelumnya.³ SiLPA dapat bersumber dari pelampauan atas target penerimaan PAD, transfer, lain-lain pendapatan daerah yang sah, dan penerimaan pembiayaan, penghematan belanja, kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan, dan sisa dana kegiatan lanjutan.⁴

Temuan dalam penelitian Abdullah, et al. (2015) menunjukkan bahwa SiLPA berpengaruh negatif terhadap serapan anggaran. Hal ini bermakna bahwa semakin besar jumlah sisa anggaran tahun sebelumnya akan menambah beban Pemda untuk merealisasikan anggaran belanja, sehingga semakin besar kemungkinan untuk tidak terserap seluruhnya. Kegiatan yang dibiayai dari SiLPA dalam anggaran murni (*initial budget*) merupakan kegiatan yang belum selesai di tahun anggaran sebelumnya sehingga dilanjutkan pelaksanaannya di tahun anggaran berjalan untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan. Oleh karena kegiatan lanjutan ini sudah tersedia dananya (dari SiLPA) dan telah ditetapkan target kinerjanya pada tahun anggaran sebelumnya, maka pada awal tahun anggaran dapat dilaksanakan tanpa syarat. Artinya, kegiatan lanjutan tersebut dapat dilaksanakan tanpa terkait dengan penetapan anggaran tahun berjalan yang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Keberadaan SiLPA akan menambah pagu anggaran belanja tahun berjalan karena penentuan anggaran belanja bersifat *incremental* atau cenderung mengalami peningkatan dari anggaran tahun sebelumnya. SiLPA membawa beban pekerjaan tahun sebelumnya ke tahun berjalan. Semakin besar SiLPA pemerintah daerah pada suatu tahun anggaran, maka daya serap anggaran pemerintah daerah bersangkutan pada tahun anggaran berjalan akan semakin rendah.

1.3. Dana Perimbangan

Dana perimbangan atau pendapatan transfer merupakan sumber utama pendapatan

daerah dalam struktur APBD. Porsi dana perimbangan bisa mencapai 80 sampai 90 persen dari total pendapatan daerah. Hal ini memiliki makna bahwa pemerintah daerah kurang mandiri dalam membiayai kebutuhannya atau pemerintah pusat tidak menyerahkan pemungutan potensi pendapatan yang besar kepada daerah, seperti potensi sumberdaya alam pertambangan dan minyak dan gas bumi, serta potensi pajak seperti pajak penghasilan. Akan tetapi, pemerintah pusat sendiri memberikan bagian hasil pajak kepada pemerintah daerah melalui skema bagi hasil pajak.

Rosen (2002), membagi jenis grant menjadi 2 macam yaitu *conditional grant* atau *categorical grant* dan *unconditional grant*. *Conditional grant* adalah transfer khusus yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk tujuan khusus, misalnya untuk Biaya Operasional Sekolah (BOS) dan Jaring Pengaman Sosial (JPS). Jadi *conditional grant* serupa dengan *matching grant*. *Unconditional grant* diberikan kepada pemerintah daerah tanpa persyaratan tertentu dan pada umumnya berkaitan dengan usaha-usaha produktif untuk investasi pada badan usaha. Sering juga *unconditional grant* disebut *revenue sharing*. Menurut Azwardi (2007) dalam Purnomo (2011), transfer tidak bersyarat (*unconditional grants*) di Indonesia adalah dalam bentuk Dana Alokasi Umum atau DAU dan Dana Bagi Hasil atau DBH, sedangkan transfer bersyarat (*conditional grants*) berupa Dana Alokasi Khusus atau DAK. Pada dasarnya terdapat dua jenis grant yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, yaitu: (1) *block grant* (Dana Alokasi Umum), dan (2) *specific grant* (Dana Alokasi Khusus). Dalam rangka meningkatkan *local discretion, grant* yang diberikan oleh pemerintah pusat lebih banyak bersifat *block grant*, bukan *specific grant*.

1.3.1. Dana Alokasi Umum (DAU)

Menurut UU No 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintahan pusat dan daerah bahwa yang dimaksud dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah suatu system pembiayaan pemerintah dalam rangka negara kesatuan yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional,

³ Pasal 137 Permendagri No. 13/2006.

⁴ Pasal 62 Permendagri No. 13/2006.

demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya. Dana perimbangan yang diperoleh pemerintah daerah terdiri dari dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan dana bagi hasil. Dana perimbangan yang berasal dari pemerintah pusat ini sesungguhnya berasal dari dana yang dikumpulkan dari bagian hasil penerimaan PBB dan bea perolehan hak atas bumi dan bangunan (Nawatmi, 2006).

Dana alokasi umum merupakan jenis transfer dana antar tingkat pemerintahan yang tidak terikat dengan program pengeluaran tertentu. Dana alokasi umum ini dimaksudkan untuk menggantikan transfer berupa subsidi daerah otonom dan inpres. Adapun tujuan dari transfer ini adalah untuk menutup kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) dan pemerataan kemampuan fiskal antara daerah dan pusat dan antar daerah, sehingga dana alokasi umum tiap daerah tidak akan sama besarnya. Daerah yang mempunyai pendapatan asli daerah rendah akan mendapatkan dana alokasi umum yang tinggi, dan begitu juga sebaliknya daerah yang mempunyai pendapatan asli daerah tinggi akan mendapatkan dana alokasi umum yang rendah.

Menurut UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, jumlah keseluruhan dana alokasi umum ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari pendapatan dalam negeri netto yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dana alokasi umum suatu daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal dihitung berdasarkan kebutuhan fiskal daerah dikurangi dengan kapasitas fiskal daerah, sementara alokasi dasar dihitung berdasar jumlah pegawai negeri sipil daerah. Proporsi dana alokasi umum antara daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota ditetapkan berdasarkan imbalan kewenangan antara Propinsi dan Kabupaten/Kota. Penyaluran dana alokasi umum dilaksanakan tiap bulan masing-masing sebesar 1/12 dari dana alokasi umum daerah yang bersangkutan.

1.3.2. Dana Alokasi Khusus

Secara umum, DAK menyerupai dana Inpres (Instruksi Presiden) yang dikembangkan di masa Pemerintahan Orde Baru. DAK dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk membiayai berbagai kegiatan pembangunan khusus di dan oleh daerah. Tujuannya adalah untuk mengurangi kesenjangan pelayanan publik antardaerah dan meningkatkan tanggung jawab pemerintah daerah (pemda) dalam memobilisasi sumber dayanya. Meskipun DAK termasuk ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dalam pemanfaatannya, pemda harus mengikuti berbagai regulasi pusat, seperti Undang-undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden, Peraturan/Keputusan Menteri, Surat Edaran Direktur Jenderal, dan Surat Edaran Direktur departemen yang memperoleh alokasi DAK. Dengan banyaknya regulasi pusat tersebut, sangat sedikit daerah yang membuat regulasi untuk memerinci kebijakan pengelolaan DAK (Usman, et al., 2008).

Banyak pihak di daerah menilai bahwa regulasi tentang DAK yang dikeluarkan Pemerintah Pusat sering kali terlambat dan tidak cocok dengan jadwal perencanaan di daerah. Ketika isi keputusan pusat yang terbit terlambat itu ternyata berbeda dengan apa yang diperkirakan daerah sewaktu menyusun APBD, beberapa hal dalam APBD terpaksa harus diubah dan dimusyawarahkan lagi dengan DPRD. Proses seperti ini, selain menyita waktu aparatur pemerintah, juga menghabiskan cukup banyak dana, padahal kemampuan keuangan daerah terbatas.

Dalam praktiknya, pemda menjadi penerima pasif atas hibah DAK meskipun sebenarnya peraturan perundangan memungkinkan daerah untuk secara aktif mengajukan usul. Sejauh ini, pemda hanya bertugas untuk mengirimkan data tentang kondisi sarana dan prasarana bidang-bidang yang memperoleh alokasi DAK. Data tersebut menjadi bahan baku bagi Pemerintah Pusat (khususnya Menteri Keuangan) dalam mengalokasikan DAK per bidang dan per daerah. Selain itu, penentuan bidang yang menerima alokasi DAK disesuaikan dengan prioritas pembangunan yang tercermin dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Pada 2007, DAK dialokasikan untuk tujuh bidang pelayanan pemerintahan, yaitu pendidikan,

kesehatan, infrastruktur, prasarana pemerintahan daerah, kelautan dan perikanan, pertanian, dan lingkungan hidup. Pengalokasian DAK mempergunakan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Setelah mengetahui nilai DAK untuk daerahnya, pemda kemudian mendistribusikannya ke berbagai kegiatan/proyek sesuai dengan kebijakan Pemerintah Pusat.

Sampai dengan 2005, proporsi alokasi DAK terhadap total belanja APBN masih di bawah 1%. Pada 2006, proporsinya meningkat hampir dua kali lipat menjadi 1,7% atau Rp11,6 triliun, sementara proporsi DAU terhadap total belanja APBN sebesar hamper 22%. Pada tahun yang sama, dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan berjumlah lebih dari Rp30 triliun atau 4,4% dari total belanja APBN. Kalau sebagian dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan dialihkan menjadi DAK, dalam beberapa tahun ke depan, proporsi DAK terhadap total belanja APBN dapat mencapai sekitar 5%. Sejak 2003, bidang pelayanan pemerintahan yang selalu memperoleh DAK terbesar adalah pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur, khususnya infrastruktur jalan.

Mengenai pengalokasian DAK, sikap pemda mengindikasikan adanya penilaian bahwa Pemerintah Pusat tidak berlaku transparan sehingga pejabat daerah perlu berusaha “melobi Jakarta” untuk mendapatkan alokasi DAK yang lebih besar. Berita mengenai adanya “calo anggaran” menguatkan indikasi ketidakterbukaan pengalokasian DAK. Upaya lobi dilakukan oleh bupati dan/atau kepala dinas yang bidang tugasnya menerima DAK, termasuk dengan cara menyerahkan pengurusan DAK kepada perusahaan konsultan swasta. Pengalokasian DAK per provinsi berkorelasi positif dengan buruknya kondisi infrastruktur pelayanan publik di bidang pendidikan dasar dan infrastruktur jalan, namun dengan nilai yang masih rendah. Pada bidang kesehatan tanda nilai korelasi tersebut malah negative atau bertolak belakang (Usman, et al., 2008).

2. ANGGARAN BELANJA PENDIDIKAN

Anggaran merupakan dokumen keuangan terpenting di pemerintahan, termasuk pemerintah daerah, sedangkan penganggaran adalah proses untuk menyusun sebuah anggaran (Abdullah, 2018). Anggaran belanja merupakan

landasan dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan dan pelayanan publik sekaligus menunjukkan prioritas dalam penggunaan dana publik. Cuéllar (2014) menyatakan bahwa belanja publik adalah bagian dari sebuah mekanisme penting dalam meningkatkan kualitas pendidikan masyarakat. Namun, secara empiris terbukti bahwa terjadi kesenjangan besar antara keluaran yang ditetapkan dengan hutang di masa lalu, kebutuhan, dan tujuan yang ditetapkan oleh pemerintah. Artinya, yang dicapai bukan lah sesuatu yang direncanakan sejak awal.

Siklus politik memiliki kaitan dengan penganggaran pemerintah (Setiawan & Rizkiah, 2017), yakni periode menjelang, saat, dan pasca pemilihan umum. Banyak faktor yang menjadi penyebab terjadinya bias dan misalokasi dalam anggaran publik (Larkey & Smith, 1989; Jones & Euske, 1991; Halim & Abdullah, 2006), seperti perilaku oportunistik legislator terjadi dalam pembahasan rancangan anggaran pemerintah daerah di DPRD; Abdullah, 2012a). Unit kerja pemerintah (*agency*) sendiri sejak awal diidentifikasi sebagai organisasi yang senantiasa memaksimalkan anggarannya untuk memperoleh benefits tertentu (Blais & Dion, 1991), sehingga sering terjadi varian anggaran dan kegiatan lanjutan yang menjadi sisa anggaran pada akhir tahun (Abdullah, et al., 2018).

Anggaran belanja pendidikan ditetapkan bersamaan dengan anggaran belanja lain dalam APBD melalui kesepakatan antara kepala daerah dengan lembaga perwakilan daerah atau DPRD. Alokasi anggaran untuk sektor pendidikan merupakan faktor penting dalam peningkatan kualitas sumberdaya manusia, pemberantasan kemiskinan, dan pembangunan sosial ekonomi masyarakat (Hanushek & Wossman, 2007). Namun, tidak selalu penganggaran untuk pendidikan berjalan dengan baik dan sesuai dengan aturan, sehingga bisa efektif dan efisien dalam penyelenggaraannya (Dufrechou, 2016), bahkan suatu alokasi untuk pendidikan sering terkait dengan praktik korupsi (Haque & Kneller, 2015).

Ablo & Reinikka (1998) menemukan adanya misalokasi dan misrepresentasi dalam anggaran pemerintah, yang dapat mempengaruhi *outcomes* pendidikan dalam jangka panjang. Menurut mereka, alokasi anggaran pendidikan sering *misleading* dalam menjelaskan *outcomes*

dan pembuatan kebijakan publik ketika aspek kelembagaannya lemah, terutama di negara-negara Afrika.

3. KEPATUHAN TERHADAP REGULASI ANGGARAN PENDIDIKAN

Kepatuhan merupakan sebutan untuk keharusan dalam mengikuti apa yang sudah ditentukan. Dalam konteks penganggaran, kepatuhan bermakna ketaatan pada ketentuan tentang jumlah alokasi sumberdaya yang boleh dan/atau harus dipenuhi pada urusan atau bidang tertentu. Sebagai contoh adalah kepatuhan terhadap aturan yang mengharuskan alokasi minimal untuk bidang Pendidikan: Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945 yang mengatur tentang kewajiban pemerintah daerah untuk memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari APBD daerahnya. Kepatuhan terhadap peraturan perundangan merupakan hal mendasar dalam pengelolaan keuangan daerah, terutama dalam penganggaran. Pendekatan anggaran berbasis kinerja secara implisit menyatakan bahwa pengalokasian sumberdaya harus berdasarkan prioritas pembangunan dan pelayanan publik di daerah (Abdullah, et al., 2016).

Penelitian Fatmayanti (2017) menyatakan bahwa kepatuhan terhadap alokasi minimal harus didasarkan pada indikator dan penghitungan yang rasional sesuai dengan kondisi dan kebutuhan anggaran di daerah. Menurut Fatmayanti (2017), kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dapat diukur dari tingkat kepatuhan pemerintah daerah terkait kewajiban untuk mengalokasikan sumber daya dengan persentase tertentu di dalam APBD. Belanja yang wajib dianggarkan untuk urusan pendidikan ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan minimal sebesar 20% (dua puluh persen) dari total belanja daerah. Jika Pemda mengalokasikan sumberdaya dalam APBD, untuk belanja pendidikan sama dengan atau lebih besar dari 20% (dua puluh persen), maka Pemda tersebut dinyatakan patuh pada peraturan perundang-undangan.

Persentase untuk Pendidikan sebesar 20% dalam anggaran daerah dihitung dengan membandingkan antara jumlah alokasi belanja untuk urusan Pendidikan dengan total belanja daerah dikali seratus. Oleh karena ada 3 (tiga) bentuk anggaran daerah, yakni APBD murni,

APBD perubahan, dan pertanggungjawaban APBD, maka persentase tersebut dibuat empat kelompok. Oleh karena itu, tingkat kepatuhan menurut Fatmayanti (2017) dapat dikelompokkan menjadi 4 (empat), yakni:

- a. Sangat Patuh: jika APBD patuh, APBD-P patuh, dan laporan realisasi anggaran patuh. Katagori ini diberi kode 0 (nol);
- b. Patuh: jika APBD patuh, APBD-P patuh, dan laporan realisasi anggaran tidak patuh. Katagori ini diberi kode 1 (satu);
- c. Kurang Patuh: jika APBD patuh, APBD-P tidak patuh, dan laporan realisasi anggaran tidak patuh. Katagori ini diberi kode 2 (dua); dan
- d. Tidak patuh: jika APBD tidak patuh, APBD-P tidak patuh, dan laporan realisasi anggaran tidak patuh. Katagori ini diberi kode 3 (tiga).

Pengukuran kepatuhan untuk anggaran Pendidikan yang diajukan oleh Fatmayanti (2017) ini merupakan hal baru dan dapat digunakan sebagai alternatif indikator dalam penelitian tentang penganggaran publik atau pemerintahan. Hal ini mencerminkan aspek keperilakuan dalam pembuatan kebijakan, khususnya bagaimana perilaku pemerintah daerah dalam memenuhi keharusan untuk mematuhi regulasi yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Penjelasan tentang perilaku *budget actors* dalam penganggaran publik sudah banyak diteliti, termasuk yang berkaitan dengan belanja pendidikan (Abdullah, 2012). Perspektif keagenan dapat digunakan untuk memprediksi perilaku para pembuat keputusan, meskipun dalam regulasi telah ditetapkan hak dan kewajiban setiap pejabat di pemerintahan. Adanya ruang diskresi yang luas, membuat penyalahgunaan kekuasaan terjadi (Halim & Abdullah, 2006), termasuk oleh legislatur (Junita, et al., 2017).

4. SIMPULAN

Alokasi minimal yang harus dipenuhi pemerintah daerah dalam penganggaran daerah untuk bidang Pendidikan yang dinyatakan dalam UUD 1945 adalah 20% dari total belanja daerah. Hal ini menimbulkan persoalan bagi daerah karena daerah membutuhkan banyak sumberdaya bukan hanya untuk bidang pendidikan, tetapi juga bidang lain seperti infrastruktur dan

kesehatan. Prioritas alokasi anggaran tidak lagi murni otonom. Oleh karena itu, sebagian pemerintah daerah beranggapan bahwa pemerintah pusat melakukan intervensi kepada pemerintah daerah, sehingga esensi otonomi daerah dilanggar oleh pemerintah pusat (Indah, et al., 2017; Fahlevi, et al., 2018).

Fatmayanti (2017) mengajukan konsep pengukuran kepatuhan dalam penganggaran daerah yang selama ini belum dijelaskan dengan baik untuk tiga bentuk APBD yang ada saat ini, yakni murni, perubahan, dan pertanggungjawaban. Pengukuran ini dapat digunakan untuk penelitian selanjutnya dalam bidang penganggaran di pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah. Evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah atasan (provinsi atau Kemendagri) tidak hanya untuk anggaran awal dan perubahan, tetapi juga realisasi anggaran.

REFERENSI

- Abdullah, Syukriy & Abdul Halim. 2004. Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Pemerintah Daerah: Studi Kasus Kabupaten/Kota di Jawa dan Bali. *Proceeding Simposium Nasional Akuntansi VI*, 16-17 Oktober 2003, Surabaya.
- Abdullah, Syukriy, Heru Fahlevi, Dewi Rosa Indah, Afrah Junita, & Puti Andiny. 2016. Analisis Kepatuhan Pemerintah Daerah atas Peraturan Perundang-Undangan dalam Pengelolaan Keuangan Daerah di Aceh. *Laporan Penelitian Pekerti*.
- Ablo, Emmanuel & Ritva Reinikka. 1999. Do Budgets Really Matter? Evidence from Public Spending on Education and Health in Uganda. *Policy Research Working Paper 1926*. Washington, DC: The World Bank. Web link: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-1926>
- Blais, André & Stéphane Dion. 1990. Are Bureaucrats Budget Maximizers? The Niskanen Model & Its Critics. *Polity* 22(4): 655-674.
- Dufrechou, Paola Azar. 2016. The Efficiency of Public Education Spending in Latin America: A Comparison to High-Income Countries. *International Journal of Educational Development* 49: 188-203.
- Fahlevi, Heru, Syukriy Abdullah, Dewi Rosa Indah, Afrah Junita & Rahmi Meutia. 2018. Intervention of Central Government in Local Government Budgeting through Financial Regulations (A Case of Indonesia). *International Journal of Civil Engineering and Technology (IJCIET)* 9(5): 1283-1291
- Fatmayanti. 2017. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kepatuhan Pemerintah Daerah terhadap Peraturan Perundang-Undangan dalam Penganggaran (Studi pada Kabupaten/Kota di Aceh). *Tesis (tidak Diterbitkan)*. Banda Aceh: Universitas Syiah Kuala.
- Halim, Abdul dan Syukriy Abdullah. 2006. Hubungan dan masalah keagenan di pemerintahan daerah: Sebuah peluang penelitian anggaran dan akuntansi. *Jurnal Akuntansi Pemerintah* 2(1): 53-64.
- Hanushek, Eric A. & Ludger Wößmann. 2007. The Role of Education Quality in Economic Growth. *World Bank Policy Research Working Paper 4122*. February. Washington, DC.: The world Bank.
- Haq, Anistia. 2017. Analysis of Differences Contributions PAD on Local Expenditure and Revenue Growth before and after Autonomy: Empirical Study on District/City in Indonesia. *Thesis (Unpublished)*. Bandar Lampung: Faculty of Economics and Business University of Lampung.
- Haque, M. Emranul & Richard Kneller. 2015. Why Does the Public Investment Fail to Raise Economic Growth? The Role of Corruption. *The Manchester School* 83(6): 623-651.
- Indah, Dewi Rosa, Heru Fahlevi, Syukriy Abdullah, Rahmi Meutia, & Afrah Junita. 2018. Minimal Budget Allocation and Restricted Deficit Regulation: Local Governments' Compliance Assessment. *Proceedings of International Conference on Science, Technology, and Modern Society (ICSTMS)*.
- Jones, L.R. & K.J. Euske. 1991. Strategic Misrepresentation in Budgeting. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 1(4): 437-460.

- Junita, Afrah, Erlina, Erwin Abubakar, Syukriy Abdullah. 2018. The Effect of Budget Variances on the Local Government Budget Changes with Legislature Size as Moderator. *Academic Journal of Economic Studies* 4(1): 162-173.
- Kolinug, F.C., A.G. Kumenaung, D. Ch. Rotinsulu. Analisis Pengaruh Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Pemerintah Daerah Kota Manado. *Kertas Kerja*. Manado: Fakultas Ekonomi Universitas Sam Ratulangi.
- Larkey, PD & RA Smith. 1989. Bias in the Formulation of Local Government Budget Problems. *Policy Sciences* 22(2): 123-166.
- Rosen, H.S. 2002. *Public Finance*. New York: Mc-Graw Hill.
- Setiawan, Doddy & Farah Rizkiah. 2017. Political Budget Cycles in Municipalities: Evidence from Indonesia. *International Journal of Business and Society* 18(3): 533-546.
- Usman, Syaikhu, M. Sulton Mawardi, Adri Poesoro, Asep Suryahadi, & Charles Sampford. 2008. Mekanisme dan Penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK). *Laporan Penelitian*. Lembaga Penelitian SMERU, Januari