

## Analisis Politik Keuangan Daerah di Era Desentralisasi Studi Akuntabilitas Kebijakan “Program Banjar Cerdas” di Kota Banjar tahun 2013

Oleh

Deni Fauzi Ramdani

Email : denifauziramdani@gmail.com

Prodi Administrasi Negara, FISIP Universitas Serang Raya

*This research aims to analyze the Policy of Smart Banjar Program (SBP) as a pro public-budget policies implemented in Banjar city is a political model that comes after the local financial decentralization. Measuring with the accountability studies expected to find new local political dynamics in the contestation will be the mapping of budgeting and budgeting mechanism to buget review in a decentralized system that is more complex than the previous era. Studies accountability in the process of formulating and implementing policy seen from the distribution of local budgets in accordance with the implementation of Good Governance within the framework of local autonomy is an important study. Because of the budget is driven not only be done in a democratic for formulating process, but also should be more pro-poor and pro improvement of human development indicators. The lack of public accountability policy which could be involved in monitoring and evaluation. In this space included in assessing public policies that are being implemented. Public know the outcome, impact or implications of policies being implemented. The important part is expected in public accountability is the need review and reform on this policy in terms of free education through SBP in the peride 2013.*

*Using the analytical tool from David Easton is combined JD Stewart that accountability identifies five levels: Policy Accountability as accountability for policy choices are made; Accountability Program as the accountability for the achievement of objectives / outcomes and effectiveness are achieved; Performance accountabilty as accountability towards the achievement of efficient activity; Process accountabilty as accountability for the use-process, procedure, or a decent size in implementing measures adopted; Probitiy and legality Accountability as accountability for legality and honesty of the use of funds in accordance with approved budgets or obedience to the laws in force.*

*The methode Based on a qualitative approach uses a type of descriptive with case study. Accountability mechanism from any process of accountability in SBP policy in Banjar in 2013 are still experiencing a gap in minimizing accountability so that the process is less transparent, effective and efficient. SBP policies still biased by political interests ahead of the elections (pilkada) of 2013. In addition, elements of society, NGOs, Banjar community in general who became the subject of accountability does not get valid data and information so that accountability externally inadequate.*

**Keyword: Accountability, Good Governance, Decentralization**

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Tulisan ini hendak menjelaskan bagaimana perubahan proses kebijakan di era desentralisasi setelah melampaui beberapa tahapan era reformasi yang mempengaruhi tatanan kebijakan pemerintah terutama dalam pengelolaan kebijakan sosial untuk memberikan pelayanan hak-hak dasar yaitu peningkatan kualitas sumber daya manusia dalam kebijakan pendidikan. Kebijakan sosial dalam bidang pendidikan yang dikenal dengan Kebijakan Program Banjar Cerdas (PBC) tersebut sebagai bagian dari langkah politik walikota Banjar sebagai kepala daerah yang akhirnya menuai dukungan luas dari mayoritas warga. Sehingga Walikota Banjar Herman Sutrisno dapat memenangkan kembali pertarungan Pemilihan kepala daerah dengan mencalonkan istrinya sebagai Walikota Banjar Periode 2013-2018.

Kajian Kebijakan Sosial dalam era desentralisasi di Kota Banjar sudah pernah ditulis dalam tesis Kebijakan Sosial di Kota Banjar, sebuah studi kasus tentang pola kebijakan sosial dan populisme baru di tingkat lokal di Indonesia (Asep Mulyana, 2011). Pelembagaan kebijakan sosial yang mendorong kesejahteraan rakyat dalam tata kelola pemerintahan daerah di Indonesia mendorong lahirnya rezim kesejahteraan ditingkat lokal. Kebijakan yang saat ini diterapkan di Kota Banjar sebenarnya sudah dilakukan di daerah lain di Indonesia seperti Jember, Blitar dan Jakarta.

Maka bisa dikatakan kalau pemerintahan Kota Banjar mampu menangkap kesempatan yang diberikan rezim desentralisme untuk memajukan kesejahteraan daerahnya melalui kebijakan sosial. Namun demikian kebijakan sosial ini tidak akan berjalan dengan baik kalau tidak ada kontrol dari semua pihak baik dari DPRD selaku badan legislatif maupun masyarakat yang memberikan mandat kekuasaan. Maka dengan pelaksanaan asas akuntabilitas dalam penyelenggaraan

pemerintahan disemua tingkatan. Akuntabilitas menuntut setiap kegiatan program dan hasil akhir dari kegiatan program penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Prinsip akuntabilitas ini sangat relevan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Karena dengan prinsip ini diharapkan fungsi pemerintahan daerah dapat dilaksanakan secara optimal, efektif, dan efisien sesuai kebutuhan masyarakat. Dalam konteks ini, pengelolaan dan pelaksanaan kekuasaan sangat relevan dengan pola-pola *governance* (suyanto, 2002). Selain itu kuatnya wewenang kepala daerah saat ini dalam menentukan kebijakan sosial menimbulkan kekhawatiran terjadinya penyalahgunaan kekuasaan di daerah. Ini akan menghambat pelaksanaan akuntabilitas publik (*public accountability*) pemerintahan daerah dan perwujudan *Good Governance* secara keseluruhan. Terwujudnya *Good Governance* selain menciptakan mekanisme *check and balances* dalam hubungan kekuasaan antara DPRD, Kepala Daerah dan masyarakat. Hal ini juga akan melahirkan pemerintahan yang akan bertanggungjawab (*akuntabel*).

Maka adanya pertanggungjawaban kepada publik (*public accountability*) sangat penting dalam negara demokrasi. Dengan demikian akuntabilitas publik di pemerintahan daerah sangat menentukan makna otonomi daerah bagi masyarakat setempat sebagai upaya mewujudkan *Good Governance* dan merealisasikan pemerintahan yang demokratis.

Ada beberapa pijakan penting sebagai alasan pemilihan topik dalam kajian ini adalah; *pertama*, akuntabilitas publik sangat penting dalam rangka otonomi daerah sebagai bagian dari prinsip untuk mewujudkan *Good Governance* serta merealisasikan pemerintahan demokratis. *Kedua*, anggaran merupakan persoalan

sangat mendasar, sehingga politik keuangan daerah merupakan proses dominan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah dan pelaksanaan otonominya, hal ini juga merupakan bagian dari implementasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 serta dikaitkan dengan desentralisasi fiskal yang dihadapi oleh setiap pemerintah daerah saat ini. **Ketiga**, pentingnya kajian akuntabilitas agar bisa melakukan pengujian dan penilaian terhadap program yang dijalankan apakah sesuai berdasarkan kinerja yang akan dicapai atau manajemen program dan penganggaran berbasis kepada kepentingan politik (*conflict of interest*). Sehingga sudah menjadi bentuk yang nyata dalam implementasi bukan hanya dijadikan *blueprint*.

Studi akuntabilitas publik dalam kebijakan dilihat dari distribusi anggaran daerah pada bidang pendidikan merupakan kajian menarik. Karena anggaran didorong bukan hanya harus dilakukan secara demokratis dari proses penyusunannya, tetapi juga harus didorong lebih pro rakyat miskin dan pro terhadap perbaikan indikator-indikator pembangunan manusia misalnya pendidikan dan kesehatan. Untuk itu diperlukan adanya akuntabilitas publik dimana publik bisa terlibat dalam monitoring dan evaluasi. Dalam ruang ini publik diikutkan dalam menilai kebijakan yang sedang dilaksanakan. Dengan pelibatan ini publik bisa mengetahui hasil, dampak atau implikasi dari kebijakan yang sedang dilaksanakan. Bagian yang penting yang diharapkan dalam akuntabilitas publik adalah kebutuhan review (tinjau ulang) serta reform (perbaikan) atas kebijakan dalam hal ini pendidikan gratis melalui Kebijakan Program Banjar Cerdas.

Pemerintah Kota Banjar yang dipimpin Wali Kota Dr. dr. H. Herman Sutrisno, MM mulai Mei 2013 melakukan program kebijakan pembebasan biaya sekolah mulai tingkat Sekolah Dasar (SD) hingga SMA/SMK sederajat khusus berlaku bagi siswa yang berasal dari Kota Banjar dan siswa yang orang tuanya PNS di Kota

Banjar (Pikiran Rakyat, 2013). Kebijakan ini dilaksanakan dengan istilah Program Banjar Cerdas (PBC) yang modelnya hampir sama dengan program Biaya Operasional Sekolah (BOS) yang digelontorkan dari APBN. Hanya saja PBC ini untuk membiaya kebutuhan biaya sekolah tingkat menengah atas, SMA dan yang sederajat.

Dalam perumusan anggaran pada dasarnya merupakan hal yang netral. Anggaran daerah dipahami merupakan bagian dari estimasi keuangan yang didalamnya kita bisa mengetahui pilihan kebijakan yang diambil oleh pemerintah dan pihak legislatif. Itulah yang menjadi konsep dasar yang bisa dipakai untuk memahami anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) dalam hal ini kebijakan mengenai PBC. Tetapi pada akhirnya akan bernilai politis karena dalam prosesnya melibatkan DPRD dan pihak eksekutif dalam memutuskan kebijakan tersebut.

Tidak berlebihan analisa mengarah pada kebijakan populis ini bukan hanya sekedar bernilai sebagai program yang pro publik tetapi bermuatan politis. Karena kalau kita lihat kebijakan ini digulirkan bersamaan dengan pemilu yang dilaksanakan bulan agustus 2013. Tentu ini sangat menguntungkan kandidat yang diusung oleh Walikota *incumbent*. Dan inilah yang membuat penyusunan pada akhirnya merupakan produk dari pertarungan kepentingan.

## 2. Pernyataan Riset

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, penelitian ini ditujukan untuk menjawab pertanyaan **Bagaimana Akuntabilitas Kebijakan Pendidikan Gratis melalui kebijakan Program Banjar Cerdas (PBC) di Kota Banjar Periode 2013-2014 ?**

## 3. Kerangka Teori

Teori-teori yang akan dielaborasi dibawah ini adalah untuk memberikan penjelasan berupa teori dan konsep yang mengkerangkai pemikiran mengenai akuntabilitas publik dalam politik keuangan

daerah di era desentralisasi di Indonesia dengan studi kasus pada kebijakan pendidikan gratis “Program Banjar Cerdas” sebagai dasar pijakan dalam mengkaji bagaimana formulasi dan alokasi penganggaran dalam merealisasikan kebijakan PBC. Maka perlu kiranya kita mengetahui teori dan konsep otonomi daerah, governance desentralisasi pengelolaan keuangan daerah dan akuntabilitas publik dalam penganggaran (*Budget Accountability*).

Akuntabilitas merupakan salahsatu konsep kepemerintahan yang luas yang lebih dikenal dengan akuntabilitas publik. Akuntabilitas publik adalah salahsatu prinsip dasar dalam proses penyelenggaraan pemerintah yang baik (*Good Governance*). Akuntabilitas dapat hidup dan berkembang dalam suasana manajemen pemerintahan yang transparan, demokratis dan adanya kebebasan mengemukakan pendapat. Akuntabilitas mencakup dua komponen hak dan kewajiban yaitu kewajiban pemerintah untuk memenuhi hak-hak masyarakat (slide perkuliahan PKD, 2014).

Menurut *JD Stewart* yang disampaikan Rizal Djalil (2014) bahwa akuntabilitas bisa dilihat dari sudut pandang fungsional dengan mengidentifikasi akuntabilitas publik terdiri dari lima tingkatan:

- a. *Policy Accountability*, yakni akuntabilitas atas pilihan-pilihan kebijakan yang dibuat;
- b. *Program Accountability*, yakni akuntabilitas atas pencapaian tujuan/hasil dan efektivitas yang dicapai;
- c. *Performance Accountability*, yakni akuntabilitas terhadap pencapaian kegiatan yang efisien;
- d. *Process Accountability*, yakni akuntabilitas atas penggunaan proses, prosedur, atau ukuran yang layak dalam melaksanakan tindakan-tindakan yang ditetapkan;
- e. *Probity and legality Accountability*, yakni akuntabilitas atas legalitas dan kejujuran penggunaan dana sesuai

anggaran yang disetujui atau ketaatan terhadap undang-undang yang berlaku.

Sebagai kerangka penelitian penulis mempadu-padankan siklus kebijakan yang dicetuskan oleh David Easton (1984) dengan 5 model akuntabilitas *JD Stewart*. Easton menguraikan kebijakan sebagai hasil dari masukan (*input*) yang terdiri dari dua hal yaitu tuntutan masyarakat dan dukungan penuh publik. Selanjutnya digulirkan pada tahap sistem dan proses politik untuk menghasilkan sebuah *output* yang bisa dirasakan oleh masyarakat sebagai keputusan atau kebijakan.

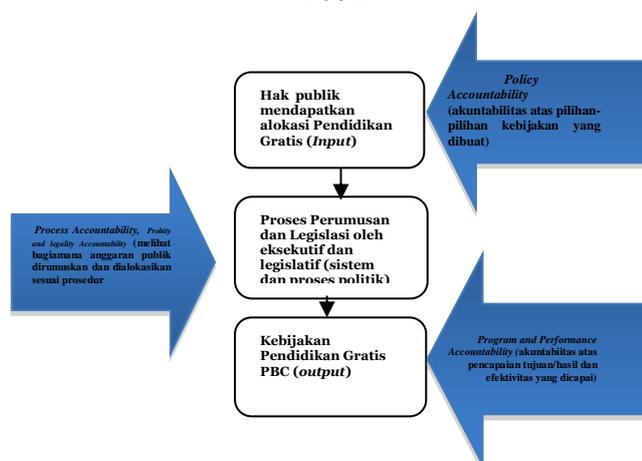
Siklus kebijakan Easton memudahkan penulis dalam mengurai akuntabilitas kebijakan model *JD Stewart*. Tahapannya jelas diuraikan sebagai kerangka 5 model akuntabilitas. Tahapan pertama hak publik mendapatkan pendidikan gratis di Kota Banjar sebagai *input* karena ada tuntutan dan dukungan dari masyarakat untuk menganalisis akuntabilitas maka memakai *Policy Accountability* (akuntabilitas atas pilihan-pilihan kebijakan yang dibuat).

Siklus berikutnya yaitu pada tahapan proses perumusan dan legislasi oleh pihak eksekutif dan legislatif sebagai proses politik yang akan menghasilkan sebuah kebijakan baru. Pada tahapan ini menggunakan dua model akuntabilitas yaitu *pertama*, *Process Accountability*, yakni akuntabilitas atas penggunaan proses, prosedur, atau ukuran yang layak dalam melaksanakan tindakan-tindakan yang ditetapkan. *Kedua*, *Probity and legality Accountability*, yakni akuntabilitas atas legalitas dan kejujuran penggunaan dana sesuai anggaran yang disetujui atau ketaatan terhadap undang-undang yang berlaku.

Tahapan terakhir yaitu pada *output* kebijakan, dimana sudah menjadi keputusan berupa program pendidikan yaitu Program Banjar Cerdas (PBC). Dimana alat analisisnya dua model akuntabilitas yaitu; *pertama*, *Program Accountability*, yakni akuntabilitas atas pencapaian tujuan/hasil

dan efektivitas yang dicapai. *Kedua, Performance Accountabilty*, yakni akuntabilitas terhadap pencapaian kegiatan yang efisien.

### Alur Berfikir dalam Kerangka Teori



## 4. Metodologi Penelitian

Penelitian ini menekankan pada proses dalam melihat realita dalam politik lokal yang terjadi di Kota Banjar. jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif (*qualitative approach*). Menurut Sarantakos (1993) metode merupakan instrumen untuk peneliti sosial dengan memilih elemen dasar dalam metodologinya, seperti persepsi terhadap realiti, definisi tentang ilmu, persepsi tentang perilaku manusia, tujuan penelitian. Sedangkan metodologi kualitatif bertujuan untuk menggali lebih dalam sebuah fenomena yang ada dalam hal ini adalah studi akuntabilitas program pada sector pendidikan yang bisa mempengaruhi proses penganggaran atau melegitimasi sebuah kebijakan. Penelitian dengan menggunakan metodologi kualitatif bukan hanya menggambarkan apa yang tampak melainkan meneliti yang fenomena itu bisa terjadi secara rinci dan teliti.

Metode yang digunakan kali ini dengan studi kasus dari kebijakan Pemerintah kota Banjar dalam program pendidikan gratis dengan kebijakan program Banjar cerdas (PBC). Melihat bagaimana proses anggaran dijadikan

sebuah arena dalam mengambil kebijakan yang berkaitan dengan isu kesejahteraan dan langsung berhubungan dengan publik yang melibatkan berbagai aktor. Karena itu studi kasus bersifat naturalistik atau alamiah. Menurut Yin, suatu inkuri empiris yang menyelidiki fenomena di dalam konteks kehidupan nyata, apabila batas – batas antara fenomena dan konteks tidak tampak dengan tegas, dan dimana menggunakan multisumber bukti yang dimanfaatkan (Yin, 1996). Tujuan dari studi kasus sendiri mempelajari secara intensif tentang latar belakang menggunakan multisumber bukti dimanfaatkan.

Studi kasus juga mengharuskan adanya *bounded* (batasan) untuk menggali lebih mendalam satu penelitian yang hendak digali. Dalam hal ini kami mengambil data tentang kebijakan pendidikan gratis melalui program Walikota Banjar “Program Banjar Cerdas” yang dilaksanakan pada periode 2013. Penelitian ini, penulis berusaha memotret peristiwa yang menjadi pusat perhatiannya kemudian dilukiskan sebagaimana adanya. Masalah yang diteliti adalah masalah yang terjadi pada saat penelitian dilaksanakan, sehingga pemanfaatan temuan penelitian ini berlaku pada saat itu dan belum tentu relevan jika digunakan dimasa yang akan datang. Karena itu penelitian deskriptif tidak selamanya menuntut hipotesis.

## B. PEMBAHASAN

### 1. Setting Politik Keuangan Daerah pada Kebijakan PBC

Peran aktor politik dalam dinamika penganggaran Kota Banjar didominasi oleh peran eksekutif sebagai pemegang kuasa anggaran. Lebih khusus lagi peran Walikota Banjar yang mempunyai peran dominan dalam menentukan setiap kebijakan. Tidak adanya pembagian kekuasaan pada wakilnya dengan jelas membuat wakil walikota Banjar tidak begitu berperan dalam menentukan kebijakan-kebijakan strategis. Terlebih lagi kebijakan sosial yang menyangkut kebijakan langsung dengan masyarakat. Hal ini berimplikasi

pada populisme personal yang hanya dimiliki oleh Walikota Banjar.

Memanfaatkan momentum dalam sebuah kebijakan sosial untuk kepentingan politik merupakan hal yang lumrah bagi pemegang jabatan politik. Setiap kesempatan bisa menjadi peluang mendongkrak popularitas dalam membangun citra positif kepemimpinan. Hal ini juga dibenarkan oleh salahsatu anggota DPRD Kota Banjar dalam sebuah wawancara

Kenapa lebih kencang (cepat) merealisasikan program banjar cerdas padahal provinsi Jabar yang lebih dahulu mewacanakan saja programnya belum dimulai, Saya lihat kebijakan karena ada kepentingan x yaitu kepentingan pilkada pada saat itu, yang menjadi pertanyaan berikutnya pada waktu itu apakah kita mampu memenuhi anggarannya. Maka saya selalu menyampaikan kepada masyarakat bahwa program pendidikan gratis, beras gratis bukan pemberian pribadi walikota tetapi program pemerintah. Karena seringkali program seperti ini menjadi dagangan politik yang laris<sup>1</sup>

Kebijakan PBC menggunakan anggaran publik, sehingga masyarakat berhak mengetahuinya. Dengan demikian dokumen-dokumen kebijakan PBC juga merupakan dokumen publik. Namun demikian tingkat keterbukaan proses dan akses dokumen rencana kebijakan PBC masih sangat terbatas. Bahkan cenderung mendekati tertutupan.

Terbukti antara Walikota Banjar dan Wakilnya tidak melakukan koordinasi dengan baik perihal kebijakan ini. Hal ini diungkapkan oleh Nana Suryana ( Anggota DPRD Fraksi PDIP Kota Banjar) bahwa karena antara walikota dan wakil walikota berbeda haluan politik dan mendekati pemilihan kepala daerah yang sudah dipastikan keduanya akan mencalonkan kepala daerah masing-masing. Segala kebijakan yang akan meraih banyak simpati masyarakat dibatasi oleh kepala daerah.

Maka dikeluarkan Peraturan walikota untuk menjadi payung hukumnya. .

Pada tahun 2013 ketentuannya masih merujuk pada Undang-undang No.32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah yang kewenangan penganggarannya msih bisa dilakukan oleh pemerintah daerah tingkat Kota dan Kabupaten. Sedangkan Undang-undang No.23 tahun 2014 terbaru saat ini pengelolaan anggarannya diserahkan kepada pemerintah provinsi.

Prosentase anggaran pendidikan dalam APBD Kota Banjar sejak tahun 2008 selalu melampaui angka 20 persen misal pada tahun 2008, prosentase anggaran pendidikan di Kota Banjar mencapai 29,34 persen dan pada tahun 2009 26,81 meskipun menurun. Bantuan sosial terhadap pendidikan juga terhitung sangat tinggi misalnya pada tahun 2008 4,9 milyar. Angka-angka tersebut merefleksikan perhatian yang besar dari Pemkot Banjar untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pendidikan formal.

**Tabel**

**Porsi APBD Tahun 2013 untuk Sektor Pendidikan**

	Besaran
Belanja Pegawai	Rp 1,063,974,000
Barang dan Jasa	Rp 6,518,168,000
Belanja Modal	Rp 43,521,790,532
Jumlah	Rp 51,103,932,532

Sumber : BAPEDA Kota Banjar

Kalau melihat APBD 2013-2014 pada sektor pendidikan diatas porsi yang paling banyak pendanaanya pada belanja modal. Hal ini diperuntukan sebagai anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah asset tetap dan asset lainnya yang memberikan manfaat terhadap keberlangsungan pada sektor pendidikan bisa lebih dari satu periode

<sup>1</sup> Wawancara dengan Nana Suryana Wakil Ketua DPRD Kota Banjar berasal dari fraksi PDIP

akuntansi seta melebihi batas minimal kapitalisasi asset tetap yang ditetapkan pemerintah. Misalnya bangunan kelas baru yang digunakan sebagai kegiatannbelajar mengajar sehari-hari.

Kebijakan PBC ini sama dengan program BOS yang diluncurkan oleh pemerintah pusat dan program Biaya Pendidikan Menengah Universal (BPMU) pada tingkat provinsi yaitu membebaskan biaya pendidikan untuk siswa dan siswi tingkat SMA/SMK/MA dengan program yang berkesinambungan dan berkelanjutan (Radar Banjar tanggal 28 Februari 2013). Program ini pertama direalisasikan pada awal april tahun 2013 sebagai program yang akan terus berjalan diperuntukan bagi siswa dan siswi yang berasal dari Kota Banjar.

Pemerintah Kota Banjar ingin mengejar target Pendidikan Menengah Universal (PMU) yaitu pendidikan dasar 12 tahun untuk masyarakat Kota Banjar. Kalau kebijakan sebelumnya pemerintah mencanangkan pendidikan Wajib Belajar (Wajar) 9 tahun . Kebijakan tersebut sudah bisa ditangani oleh pemerintah pusat, sedangkan untuk tingkat SMA/SMK/MA belum bisa dibiayai oleh program nasional. Maka pemerintah kota Banjar melakukan terobosan dengan menambah anggaran pendidikan untuk menggratiskan biaya sekolah pada tingkat SMA sederajat. Masyarakat Kota Banjar jangan sampai dipusingkan dengan biaya sekolah. Sehingga dapat meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia dengan meningkatkan angka Rata-rata Lama Sekolah (RTS).

Mekanisme pemberian bantuan pendidikan dibagi dua untuk tingkat SMA, SMK negeri akan langsung masuk ke DPA sekolah sedangkan bagi SMA, SMK swasta dan MA yang dibawah kementerian agama ini dilakukan dengan cara Hibah.

Pembangunan infrastruktur sekolah baik rehab maupun Ruang kelas baru (RKB) di

kota banjar sudah cukup, "karena infrastruktur fisiknya sudah cukup sekarang ini bagaimana memikirkan untuk meningkatkan angka rata-rata lama sekolah, nah dengan kartu cerdas inilah kita berharap wajar 12 tahun bisa dilaksanakan, sebab warga yang tidak mampu tidak lagi ada alasan tidak bisa melanjutkan dengan alasan tidak mampu membayar spp dan uang bangunan karena keduanya sudah ditanggung oleh pemerintah.<sup>2</sup>

Biaya pendidikan gratis ini diberikan pengganti SPP setiap siswa SMA/ sederajat warga Banjar akan ditanggung oleh pemerintah sebesar Rp 175 ribu/siswa/bulan. Jumlah siswa warga Banjar akan menjadi alat hitung, besaran dana yang dikucurkan Pemkot kepada pihak sekolah. Tetapi khusus untuk siswa SMAN 1 Banjar, pemerintah memberikan pengecualian dengan memberikan besaran dana Rp 250 ribu/siswa/bulan. Hal itu dilakukan mengingat kebutuhan dana di SMAN 1 Banjar lebih besar karena sekolah itu merupakan sekolah unggulan.

Anggaran PBC digunakan untuk membiayai program-program sekolah yang meliputi pengembangan kompetensi lulusan, pengembangan standar isi, pengembangan standar proses, pengembangan pendidik dan tenaga kependidikan, pengembangan sanpras, pengembangan standar pengelolaan, pengembangan standar pembiayaan dan / atau biaya oprasional penyelenggaraan pendidikan, Pengembangan serta implementasi sistem penilaian. Maka program sekolah tersebut harus dituangkan dalam Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS).

## **2. Akuntabilitas dalam Penyusunan Kebijakan dan Anggaran PBC**

Penyusunan kebijakan dan anggaran melalui berbagai tahap perencanaan dan perumusan. Proses perencanaan sebenarnya secara administratif dimaksudkan untuk

<sup>2</sup> Wawancara dengan Dr Herman Sutrisno MM Walikota Banjar periode 2008-2013 pada 22 April 2015

menajamkan perumusan kebijakan dan anggarannya sehingga dapat dialokasikan secara efektif dan secara politis bertujuan melaksanakan prinsip akuntabilitas publik. Dalam ukuran demokrasi, proses perencanaan yang transparan dan partisipatif akan menghasilkan kebijakan yang akuntabel. Maka bagian ini akan membicarakan proses politik dalam perencanaan kebijakan PBC, bagaimana akuntabilitas pada proses penyusunan kebijakan.

Penganggaran biaya merupakan hal yang penting tidak dapat dipisahkan untuk mewujudkan keberhasilan suatu program. Sehingga kebijakan Program Banjar Cerdas (PBC) memiliki perencanaan yang matang dan arah pembangunan pendidikan di Banjar dapat ditentukan sedini mungkin, tak terkecuali perlu perbaikan fisik/bangunan sekolah, sarana dan prasarana serta SDM guru, akan mampu menciptakan suatu rencana yang konkret untuk meletakkan dasar bagi keberlanjutan program baik untuk jangka menengah maupun jangka panjang. Hal ini perlu adanya dukungan DPRD, sehingga pemerintah dapat selalu berupaya mengalokasikan dana pendidikan yang memadai dalam mewujudkan Banjar Cerdas yang menjadi impian bersama.

Parameter akuntabilitas pada proses penyusunan kebijakan PBC paling tidak harus meliputi tiga aspek, yakni tingkat keterbukaan proses, tingkat partisipasi serta kesetaraan hubungan dan posisi para aktor dari lingkungan DPRD, eksekutif dan dari elemen organisasi-organisasi sosial masyarakat dan tingkat kesesuaian rencana program dan kegiatan dengan arah dan kebijakan anggaran yang sudah ditetapkan.

Sisi keterbukaan proses penyusunan, akuntabilitas kebijakan PBC mencakup tersedianya dokumen perencanaan, publikasi proses dan dokumen perencanaan serta mudahnya akses informasi kepada masyarakat baik kepada individu langsung maupun media massa dan organisasi sosial masyarakat atas dokumen-dokumen yang berkaitan dengan kebijakan PBC. Selain juga harus berkaitan

dengan ketentuan hukum yang berlaku. Sebagaimana telah diuraikan bahwa keterbukaan proses penyusunan kebijakan PBC diupayakan dengan sidang-sidang pembahasan yang dinyatakan terbuka untuk umum.

Namun demikian tidak ditunjang oleh publikasi rencana kebijakan yang jelas, sehingga praktis perjalanan kebijakan PBC sampai akhirnya dijalankan tidak sepenuhnya terpantau oleh elemen masyarakat seperti pers, LSM maupun organisasi sosial yang peduli terhadap pendidikan. Bahkan, sebagaimana pengakuan KH Muin (mantan ketua Dewan Pendidikan Kota Banjar), sepanjang menyangkut kebijakan PBC ini pihaknya merasa tidak mendapatkan informasi utuh sehingga bisa menyampaikan masukan-masukan agar programnya bisa lebih bermanfaat dan dirasakan oleh semua pihak. Maka tampak akuntabilitas pada level ini lemah karena tidak ditunjang faktor-faktor penentu yang memberikan transparansi dan partisipasi publik.

Maka berdasarkan tingkat partisipasinya pun akuntabilitas kebijakan PBC seperti terlihat dari tingkat keterlibatan serta kesetaraan hubungan dan posisi para aktor, dari lingkungan eksekutif, legislatif dan elemen masyarakat tidak terjadi kesetaraan pemahaman mengenai kebijakan PBC ini. Sebaliknya kepala daerah yang memiliki dominasi wacana sampai kepada implementasi kebijakan dan penganggaran. Maka hubungan eksekutif dan legislatif pun cenderung tidak seimbang, atau bahkan hubungan antara kepala daerah dan wakilnya pun tidak sinergis. Birokrat lebih loyal terhadap kepala daerah dalam menjalankan setiap kebijakan termasuk kebijakan PBC ini.

Corong informasi untuk menanyakan kebijakan PBC ini hanyalah walikota Banjar Dr Herman Sutrisno, sementara yang lainnya seolah tidak bisa memberikan informasi pada awal mula kebijakan ini dijalankan. Ketidaksiapan informasi pun kadang terjadi dengan sejumlah berita yang beredar. Pada saat

Walikota Banjar Dr. Herman menyampaikan kepada sejumlah wartawan jumlah anggaran kebijakan PBC akan menghitung berdasarkan jumlah siswa Kota Banjar yang sekolah di Banjar pada tingkat SMA dan sederajat. Pada tahun 2013 Pemkot Banjar menganggarkan Rp 10 milyar sementara yang terealisasi hanya sekitar Rp 8 milyar.

Adanya ketidaksinkronan informasi yang didapatkan oleh masyarakat merupakan bagian dari kurang terbukanya Pemkot terhadap kebijakan ini. Masyarakat hanya bisa mendapatkan informasi dari sejumlah media yang mewawancarai Walikota Banjar.<sup>3</sup>

Hal diatas muncul karena kebijakan PBC ini sebagai kebijakan sosial yang *populis* mampu dimanfaatkan oleh Walikota Banjar untuk meraih simpati masyarakat secara luas. Momen tahun 2013 merupakan momen politik karena tidak lama setelah itu dilaksanakan pemilihan kepala daerah langsung. Sosialisasi langsung dilakukan oleh walikota dengan istrinya kepada sekolah-sekolah. Hampir semua warga mengetahui kebijakan ini merupakan keberhasilan walikota Banjar dalam menjalankan pemerintahannya.

Seperti yang diungkapkan oleh Nana Suryana (Wakil ketua DPRD Kota Banjar fraksi PDIP)

Pilihan kebijakan dilakukan pada momen menjelang pilkada tahun 2013, kami patut mencurigai ada nuansa politik. Dari cara melakukan penyusunan kebijakan hingga melakukan sosialisasi dilakukan hanya melibatkan walikota dan istrinya yang waktu itu akan mencalonkan diri, tidak melibatkan wakil walikota. Padahal siswa SMA merupakan bagian dari pemilih pemula<sup>4</sup>

Aspek kesesuaian rencana program dan kegiatan dengan arah dan kebijakan umum anggaran yang ditetapkan, penyusunan anggaran kebijakan PBC dapat dikaitkan dengan kebijakan dan program yang telah ditetapkan sebagai acuan

penyusunan anggaran. Berdasarkan hal itu penyusunan anggaran kebijakan PBC sudah mengacu pada kebijakan dan program kota Banjar.

Berdasarkan asas keterbukaan proses, masyarakat merasa tidak dilibatkan dalam proses penyusunan program sehingga ketika kebijakan ini keluar ada beberapa kelompok masyarakat yang masih mempertanyakan efektifitas program ini.

Pemerintah dinilai tidak konsisten dengan rencana program. Karena pada awalnya disosialisasikan melalui sekolah-sekolah dengan nama kartu banjar cerdas. Sehingga media memberitakan program diberikan nama Kartu Banjar Cerdas yang model ini sudah lebih dulu diterapkan oleh Jokowi ketika menjabat Gubernur DKI Jakarta. Karena model subsidi diberikan langsung kepada setiap siswa, sementara dalam PBC ini uang langsung diserahkan kepada sekolah sesuai dengan DPA sekolah yang diajukan untuk kebutuhan sekolah yang telah dijabarkan dalam Perwal No.36 tahun 2013.

Tingkat kejelasan rumusan kebijakan PBC masih sangat lemah sehingga masih menimbulkan interpretasi dikalangan masyarakat sudah terpenuhinya seluruh biaya operasional sekolah oleh pemerintah dan disampaikan menjadi bagian pendidikan gratis. Padahal untuk memenuhi semua komponen biaya pendidikan sekolah masih membutuhkan dana lebih. Sementara belanja anggaran harus sesuai dengan Perwal No.36 tahun 2013 sementara biaya yang diberikan kepada sekolah sangat terbatas.

Proses akuntabilitas masing-masing antara sekolah yang melalui dana hibah dan DPA sekolah pun berbeda. Sekolah negeri laporannya melalui sistem pelaporan yang sudah tersedia, Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset (DPPKA) selaku Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) dengan memakai Sistem Informasi Daerah (Simda). Setiap sekolah mengisi

<sup>3</sup> Wawancara dengan Dede Koswara Aktivistis Pemuda Kota Banjar

<sup>4</sup> Wawancara dengan Nana Suryana Wakil Ketua DPRD Kota Banjar

secara online laporannya, memiliki login masing-masing. Semua anggota bisa mengakses secara transparan mengenai pengelolaan keuangan PBC. Sedangkan sekolah yang mendapatkan hibah memberikan pelaporan yang disampaikan kepada dinas pendidikan Kota Banjar.

Pelaksanaan akuntabilitas publik anggaran dapat dilihat dari dimensi hukum dan peraturan (*accountability for probity and legality*) dan dimensi proses (*process accountability*). Sisi akuntabilitas hukum merujuk pada kepatuhan anggaran pada aturan yang berlaku sebagai syarat dalam pengelolaan sumber dana publik. Uraian diatas menjadi bagian penting dalam menganalisis konsistensi pemerintah dalam menjalankan kebijakan dengan benar.

Perwal memberikan konsekuensi hukum berbeda kalau dibandingkan dengan Peraturan Daerah (Perda). Peraturan Daerah dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Walikota, sedangkan Peraturan Walikota dibentuk oleh Walikota tanpa melibatkan DPRD Kota. Peraturan Daerah Kota diundangkan dalam Lembaran Daerah, sedangkan Peraturan Walikota diundangkan dalam Berita Daerah.

Pertanyaan berikutnya kenapa hanya diberikan payung hukum Perwal yang legitimasinya terbatas karena berlaku hanya pada periode walikota menjabat. Beberapa analisis penulis menyimpulkan pada hasil wawancara dengan Walikota Banjar. *Pertama*, Kebijakan Sosial paling mudah dijadikan ajang kampanye dalam hal kesuksesan melakukan kebijakan. *Kedua*, masa waktu yang cukup singkat dalam melakukan keputusan kebijakan, sehingga membutuhkan waktu yang cepat dalam memutuskan kebijakan PBC ini. Berbeda halnya kalau melalui Perda harus melalui tahapan-tahapan yang cukup panjang.

### 3. Akuntabilitas dalam Implementasi Kebijakan PBC

Kebijakan PBC memberikan perubahan tersendiri bagi dunia pendidikan menengah atas Kota Banjar. Sejak Tahun

2013 *aksesibilitas* atau tingkat partisipasi anak terhadap usia sekolah meningkat. Tercatat pada tahun 2012, rata-rata lama sekolah penduduk Kota Banjar adalah 8,09,. Sedangkan pada Tahun 2013 rata-rata lama sekolah 8,11. Mengindikasikan bahwa rata-rata penduduk mengenyam pendidikan yang tadinya kurang dari atau sampai kelas 2 SLTP, pada tahun 2013 lebih dari kelas 2 SLTP. Capaian dibidang pendidikan ini terkait erat dengan peran serta pemerintah yang terus mendorong masyarakat untuk menyekolahkan anaknya.

Namun Kebijakan PBC ini bukan berarti tanpa masalah, karena beberapa tokoh masih mempermasalahkan kebijakan ini. Karena seolah pendidikan gratis, semua biaya operasional sudah terpenuhi. Padahal pada kenyataan sekolah masih belum bisa mencukupi biaya dari bantuan pemerintah. Sementara sekolah dilarang meminta sumbangan dari orang tua. Seperti yang disampaikan Teteng Ketua LBH SMKR pada Koran Priangan (Juli, 2014) pemerintah Kota Banjar setengah hati mengelontorkan anggaran bagi dunia pendidikan. Faktanya, program Banjar cerdas di lapangan banyak dikeluhkan siswa dan pihak sekolah. Berdasarkan hasil penelusurannya ke sejumlah sekolah, dia menyebut bahwa biaya alokasi Kebijakan PBC untuk semua sekolah disamaratakan.

Padahal kebutuhan untuk sekolah masing-masing beragam. Apalagi sekolah yang memerlukan bahan untuk praktek. Seperti yang disampaikan oleh Teteng berikut ini

Setiap sekolah itu kan beda kebutuhannya. Kebutuhan SMKN 1 Banjar dengan SMKN 2, 3 dan SMKN 4 Banjar berbeda. Ya jadi wajar kalau ada sekolah yang berani memunggut biaya seperti SMKN 3 Banjar. Jangan hanya SMA N 1 saja yang

anggarannya dibedakan hanya karena tadinya RSBI.<sup>5</sup>

Pemerintah mestinya membuat standarisasi sesuai dengan kebutuhan normal sekolah. Antara sekolah SMA dan SMK kebutuhannya dirinci berdasarkan aktivitas belajar mengajar dan praktikum. Sudah terlihat seluruh kebutuhan maka mana yang bisa dibiayai pemerintah dan mana yang mesti ada subsidi dari siswanya. Semangat menggembor-gemborkan pendidikan gratis hanya untuk pertimbangan politis meskipun hal tersebut bukan sesuatu yang jelek. Pada akhirnya masyarakat akan menuntut sekolah yang mereka masuki tanpa ada biaya sedikitpun. Gejala dimasyarakatpun tidak dapat dihindarkan ketika ada pungutan kebutuhan yang harus diambil dari biaya setiap siswa.

Sementara kebijakan ini tidak lepas dari pro dan kontra. Bagi yang pro dengan program-program itu mengatakan bahwa kebijakan PBC adalah upaya pemerintah untuk meningkatkan mutu pendidikan dan penurunan angka anak putus sekolah, sekolah gratis bagi orangtua bisa mengurangi beban pikirannya untuk masalah biaya pendidikan dan tidak ada lagi anak-anak yang tidak boleh ikut ujian hanya karena belum bayar iuran sekolah. Sedangkan yang kontra berkata pemerintah bagaikan pahlawan kesiangan, Hal ini dikarenakan telah ada yang lebih dulu melakukan hal tersebut, yaitu LSM-LSM yang concern pada bidang pendidikan dan penanganan masyarakat tak mampu. Sebagian masyarakat mengkhawatirkan kesadaran akan pendidikan sangat kurang, anak lebih mementingkan pekerjaan dari pada harus sekolah yang tidak mengeluarkan apa-apa. Biaya pendidikan gratis hanya akan menurunkan motivasi belajar anak.

Sekolah menjadi bermutu karena ditopang oleh peserta didik yang punya semangat belajar. Mereka mau belajar kalau ada

tantangan, salah satunya tantangan biaya. Generasi muda dipupuk untuk tidak mempunyai mental serba gratisan. Sebaiknya mental gratisan dikikis habis. Kerja keras, rendah hati, toleran, mampu beradaptasi, dan takwa, itulah yang harus ditumbuhkan agar generasi muda ini mampu bersaing di dunia internasional, mampu ambil bagian dalam percaturan dunia, bukan hanya menjadi bangsa pengagum, bangsa yang rakus mengonsumsi produk. Paling susah adalah pemerintah menciptakan kondisi agar setiap orangtua mendapat penghasilan yang cukup sehingga mampu membiayai pendidikan anak-anaknya<sup>6</sup>.

Tidak hanya murid saja melainkan guru yang terkena imbas dari pendidikan gratis ini. Banyak dari guru mengalami keterbatasan mengembangkan diri dan akhirnya kesulitan memotivasi peserta didik sebab harus berpikir soal penghasilan. Pengaruh yang lain adalah kualitas pelayanan pada peserta didik banyak keterbatasan karena biaya sudah dibatasi hanya dari subsidi yang diberikan pemerintah. Tenaga sekolah akan berfikir sebatas dan sebesar honor yang diberikan saja. Jika demikian situasinya, maka akan menghambat peningkatan mutu pendidikan sekolah, terutama sekolah swasta kecil, akan kesulitan menutup biaya operasional sekolah, apalagi menyejahterakan gurunya. Pembiayaan seperti listrik, air, perawatan gedung, komputer, alat tulis kantor, transports, uang makan, dan biaya lain harus dibayar. Mencari donor pun semakin sulit. Sekolah masih bertahan hanya berlandaskan semangat pengabdian pengelolanya. Tanpa iuran dari peserta didik, bagaimana akan menutup pembiayaan itu.

Ketua Lembaga Bantuan Hukum (LBH)- Solidaritas Masyarakat untuk Kedaulatan Rakyat (SMKR) Kota Banjar Teteng Kusjadi, SH mendesak agar program Banjar cerdas bisa dievaluasi. Pemerintah pun dinilai setengah hati dalam

<sup>5</sup> Pernyataan Teteng pada Koran Kabar Priangan 06 Juli 2014

<sup>6</sup> Wawancara dengan Kukun Abdu Syakur wartawan Radar Banjar pada 20 Maret 2015

mendukung pendidikan terkait upaya mengimplementasikan program tersebut.. Maka, dirinya pun tidak terlalu menyalahkan pihak sekolah. Meskipun, dia juga tidak setuju dengan besarnya biaya PPDB (biaya Bangunan) yang berkisar di angka Rp 1,5 juta hingga Rp 2 juta tersebut. Maka kebijakan PBC ini harus segera dievaluasi. Karena dalam implementasinya, program Banjar Cerdas tidak digarap optimal dan cenderung setengah hati. Kalau Pemkot Banjar tidak berani melakukan evaluasi dengan jujur, maka akan muncul pesimistis program yang proyeksinya untuk mencerdaskan justru malah akan berjalan sebaliknya.

Sekolah menengah setelah mendapatkan subsidi dari pemerintah dan tidak boleh memungut biaya dari siswa. Membatasi gerak dalam meningkatkan kualitas sekolah. Beberapa aktivis LSM melihat stagnasi kualitas karena tidak bisa mendorong peningkatan kualitas sekolah karena tidak leluasa pengembangan dengan pos anggaran yang sudah dibatasi.

Apapun hasil kebijakan PBC, langkah baik ini tetap perlu apresiasi, karena terobosan tersebut dilakukan Pemerintah Kota Banjar yakni untuk lebih meningkatkan dan memajukan dunia pendidikan warganya, juga tidak lain mengembangkan struktur dan sistem pendidikan yang semakin bisa diakses oleh semua kalangan, berarti pula saat ini pemerintah daerah telah berinvestasi hingga anak cucu yang akan datang. Biaya yang dibutuhkan sangat besar dalam melaksanakan program ini, namun tentunya Pemkot Banjar mampu menerapkannya, oleh sebab itu yang paling penting partisipasi aktif semua pihak untuk mendukung dan bersinergi

Akuntabilitas Performa Program Banjar Cerdas sebagai tolak ukur pencapaian untuk memahami bagaimana kebijakan PBC ini bekerja sesuai dengan tujuan yang ditargetkan. Adapun elemen penting dalam akuntabilitas pencapaian ini adalah pelaksanaan, pengawasan dan pelaporan. Elemen penting tersebut ada

pada implementasi Anggaran. Pelaksanaan yang diukur dari tingkat keterbukaan pengelolaan mencakup tersedianya dokumen pelaksanaan anggaran Kebijakan PBC dan pembiayaan kepada sekolah serta akses masyarakat (individu, media massa, organisasi sosial masyarakat) atas dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pelaksanaan program PBC. Sekolah bisa menyajikan laporan hanya untuk kepentingan prosedur pelaporan kepada dinas pendidikan dan dinas Keuangan dan Pendapatan Kota Banjar.

Selanjutnya menganalisis dari aspek *Value for money*, yang mencakup ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. ekonomi menggambarkan hubungan nilai uang dengan masukan, sehingga praktek pembiayaan pada sekolah dengan kualitas yang diinginkan sehingga fasilitas pendidikan bisa terpenuhi. Ukuran yang dipergunakan adalah tingkat belanja yang dikeluarkan pemerintah daerah tidak melebihi anggaran yang ditetapkan, dan tingkat belanja yang dikeluarkan tidak lebih besar dari anggaran pemerintah daerah lain. Kebijakan PBC ini sudah memenuhi syarat tersebut.

Pengawasan bisa dilakukan oleh DPRD Kota Banjar. Karena DPRD berhak mengontrol kebijakan Pengawasan, yang diukur dari: Jenis pengawasan yang dilakukan terhadap anggaran dan kebijakan PBC sehingga bisa terealisasi dengan baik oleh *stakeholder*. Pada kenyataannya hal tersebut tidak dilakukan dengan baik. Tingkat intensitas komunikasi dengan stakeholders pun, baik secara langsung maupun melalui media tidak begitu intens dilakukan dalam rangka khusus mengawasi kebijakan ini. Esensi dari pengawasan adalah pengumpulan data untuk mengetahui pelaksanaan anggaran, dan sebagai bahan perbaikan bila terjadi penyimpangan. Hal tersebut tidak dapat dicapai secara maksimal oleh DPRD Kota Banjar.

Frekuensi kritik masyarakat terhadap proses penyusunan dan pelaksanaan kebijakan PBC terjadi beberapa kali. Adanya keterlambatan

pencairan sewaktu termin pertama membuat sejumlah masyarakat melakukan kritik. Seiring dengan kebijakan yang baru diterapkan, sedangkan pemenuhan kebutuhan mendesak harus segera dicairkan. Tingkat responsivitas dan kepatuhan terhadap kritik masyarakat dalam proses penyusunan dan temuan hasil pemeriksaan terhadap pelaksanaan kebijakan PBC disampaikan oleh beberapa kelompok masyarakat, pemerhati pendidikan maupun yang mewakili orang tua murid. Hal ini menggambarkan adanya pengawasan yang memberikan perhatian terhadap kebijakan ini sehingga terus melakukan perbaikan baik untuk setiap sekolah maupun kebijakan pada dinas pendidikan Kota Banjar.

Pelaporan menyajikan informasi kas sehubungan dengan aktivitas operasional kebijakan PBC dan pembiayaan yang menggambarkan penerimaan dan pengeluaran selama satu tahun anggaran. Sekolah harus menyediakan pelaporan pertanggung-jawaban, yang diukur dari subjek penanggung-jawab. Laporan anggaran kebijakan Program Banjar Cerdas (PBC) adalah pengawasan dilakukan *stakeholders*. Tingkat intensitas komunikasi dengan *stakeholders*, baik secara langsung maupun melalui media masa. Selanjutnya harus ada konsekuensi laporan pertanggung-jawaban anggaran kebijakan PBC.

### **C. Kesimpulan**

Berdasarkan analisis penelitian yang sudah diuraikan diatas dengan menggunakan analisis studi akuntabilitas pada Kebijakan Program Banjar Cerdas di Kota Banjar pada tahun 2013.

Mekanisme pertanggungjawaban kebijakan pada setiap tahapan (pra kebijakan, proses penyusunan dan implementasi kebijakan) memiliki karakter masing-masing yang dilakukan dari setiap proses akuntabilitas masih memiliki celah dalam meminimalisir proses kebijakan PBC yang transparan, efektif dan efisien.

Sehingga masih ada bias dengan kepentingan politik menjelang pilkada.

Kebijakan Sosial pada sektor pendidikan di Kota Banjar dengan nama Program Banjar Cerdas menjadi pilihan kebijakan pemerintah Kota Banjar sebagai jawaban terhadap permasalahan partisipasi pendidikan tingkat SMA yang masih rendah.

Mekanisme pertanggungjawaban Kebijakan pada setiap tahapan (Pra Kebijakan, Proses Penyusunan dan Implementasi Kebijakan) memiliki karakter masing-masing yang dilakukan dari setiap proses akuntabilitas masih memiliki celah dalam meminimalisir proses kebijakan PBC yang transparan efektif dan efisien. Sehingga masih ada bias dengan kepentingan politik menjelang pilkada .

Pilihan kebijakan berawal dari dorongan masyarakat yang menghendaki adanya perbaikan sistem pendidikan di Kota Banjar. Kepala daerah pun tidak serta merta melepaskan peluang untuk kepentingan politiknya. *Policy Accountability*, dapat menguraikan aspek berdasarkan keterbukaan proses penyusunan bahwa Walikota Banjar menggunakan logika permasalahan kualitas SDM untuk meningkatkan anggaran pendidikan dan menyusun kebijakan PBC tetapi sebenarnya ada agenda kebijakan dilakukan lebih cepat untuk meningkatkan popularitas walikota Banjar menjelang pilkada. Kesetaraan hubungan dan posisi para aktor baik dari lingkungan eksekutif, Legislatif maupun masyarakat sangat terbatas dan minimal. Meskipun secara administrasi pemerintah mampu memberikan transparansi terbukti mendapatkan penghargaan dengan status laporan keuangan wajar tanpa pengecualian (WTP) dari BPK.

Pada proses-proses perumusan antara pihak eksekutif, legislatif dan elemen lainnya *Process Accountabilty dan Probity and legality Accountability* . Kebijakan PBC merujuk pada kepatuhan hukum dan peraturan yang disyaratkan sudah sesuai dengan amanah Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah.

Pemkot Banjar mampu mengalokasikan anggaran untuk meningkatkan angka partisipasi Sekolah Menengah Atas dengan menerbitkan Peraturan walikota Nomor 36 tahun 2013. Konsekuensinya pelaksanaan kebijakan tidak bisa menjadi program yang lama karena sesuai dengan periode kepemimpinan walikota Banjar. Apalagi walikota yang sebentar lagi selesai masa baktinya belum tentu kebijakannya bisa dilanjutkan lagi oleh penerusnya. Kebijakan PBC ini dalam proses perumusan tidak mendapatkan penolakan yang berarti dari elemen politik karena hampir seluruh masyarakat mendukung kebijakan tersebut. Hanya ada kritik terhadap proses yang kurang konsisten antara kebijakan semula dengan kartu banjar cerdas menjadi program banjar cerdas yang berakibat pada perubahan pelaksanaan kebijakan pada tataran implementasi.

*Akuntabilitas Performa Program Banjar Cerdas* melihat pada pelaksanaan pengawasan dan pelaporan menjadi poin penting dalam proses akuntabilitas kebijakan PBC ini terbentuk. Melihat terjadinya angka partisipasi pendidikan yang terus meningkat tetapi adanya stagnasi dalam kualitas pendidikan karena sekolah tidak leluasa memungut biaya pendidikan dari siswa Banjar. Mekanisme pencairan anggaran dengan dua pintu melalui DPA dan Hibah menjadi titik kelemahan untuk mengkonsolidasikan akuntabilitas secara efektif dan efisien karena dua proses prosedur yang berbeda. Selain itu pada tahapan ini masyarakat dan LSM tidak mendapatkan data dan informasi yang valid sehingga akuntabilitas secara eksternal tidak begitu memadai.

Manajemen anggaran daerah harus lebih banyak berbasis kepada kepentingan publik (masyarakat) berdasarkan kinerja yang akan dicapai bukan pada kepentingan politik (*conflict of interest*). Prinsip-prinsip penyusunan anggaran yang baik (*Good Governance*) harus menjadi *blue print* dan harus juga menemui bentuknya dalam implementasi. Perlu adanya *low informance* dalam setiap pelanggaran dan

penyimpangan anggaran, baik dalam tahap penyusunan, implementasi maupun evaluasi. Pada kerangka itulah, control masyarakat menjadi sangat penting.

Kebijakan sosial pada sektor pendidikan harus dikaji dengan mendalam dan komprehensif karena menyangkut keberlangsungan pendidikan bukan hanya dalam segi peningkatan kuantitas (jumlah) siswa, tetapi menyangkut kualitas siswa. Maka adanya standarisasi model pendidikan yang baik harus menjadi acuan di selaraskan dengan biaya yang dikeluarkan. Sehingga pemerintah bisa membuka ruang untuk mendapatkan subsidi biaya dari siswa yang kiranya tidak ada dalam pos anggaran kebijakan PBC.

#### Daftar Pustaka

- Agustino, Leo, 2006, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Bandung, Alfabeta
- Aprizal, 2012, *Akuntabilitas Publik dalam Pelaksanaan E-Procurement di Kota Pangkalpinang*, Yogyakarta, Program Pascasarjana FISIPOL UGM
- Anderson, James E. 2006. *Public Policy Making: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin.
- Adi, Thomasna, 2006, *Akuntabilitas Birokrasi, Studi Evaluasi Pelaksanaan Sistem Akuntabilitas Kinerja Intansi Pemerintah (SAKIP) di Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (BAPEDAL) JATIM*, Yogyakarta, Pascasarjana UGM.
- Bastian, Indra, 2006, *Sistem Akuntansi Sektor Publik*, Edisi 2 Salemba Empat, Jakarta.
- Birch, A.H, 1978, *Representation*, The MacMillan Press Ltd, London.
- Dhakidae, Daniel, 2011, *Representasi Populer dalam penganggaran partisipatif*, Jakarta, Demos
- Djalil, Rijal, 2014, *Akuntabilitas Keuangan Daerah Implementasi Pasca Reformasi*, RM Books, Jakarta

- Prasojo, Eko, 2009, *Reformasi Kedua, Melanjutkan Estafet Reformasi*, Salemba Humanika, Jakarta
  - Hadiz, Vedi R, 2005, *Dinamika Kekuasaan, Ekonomi Politik Indonesia Pasca Soeharto*, LP3ES, Jakarta
  - Hardojo, Antonio Pradjasto dkk, 2008, *Mendahulukan Si Miskin*, Penerbit LKIS, Yogyakarta
  - Istaniana, Ratri, 2009, *Dinamika Politik Lokal*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta
  - Kaho, Josep Riwu, 2001, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
  - Kautsar, Iqbal, 2015, *Pengaruh Dinasti Politik Terhadap Akuntabilitas Keuangan Pemerintah Daerah dan Kinerja Pemerintah Daerah di Indonesia*, Fakultas Ekonomika dan Bisnis UGM, Yogyakarta
  - Kumorotomo, Wahyudi, *Akuntabilitas Birokrasi Publik, Sketsa pada Masa Transisi*, Pustaka Pelajar dan MAP UGM, Yogyakarta.
  - Rohman, Hermanto, 2012, *APBD Bukan untuk Rakyat*, Yogyakarta, Capiya Publishing
  - Santoso, Purwo, 2004, *menembus ortodoksi : menuju kajian social-politik Kontemporer*, Yogyakarta, Fisipol UGM
  - \_\_\_\_\_, 2010, Modul Pembelajaran Analisis Kebijakan Publik, Yogyakarta, JPP UGM
  - S Grindle, Merilee . 1980. *Politics and Policy Implementation in third world*. Princeton University Press
  - Sidel, JT, 2005, Bossism and democracy in the Philippines, Thailand, and Indonesia: *Towards an alternative framework for the study of 'local strongmen*, dalam: J. Harriss, K. Stoke, O. Teornquist (eds), *Politicising Democracy*, The New Local
  - Suyanto, Cahyo, 2002, *Gerakan Good Governance untuk Indonesia*, dalam jurnal analisis sosia, Vol.7 No.2 juni 2002, hal. 1-17
  - HR, Syaukani, dkk, 2002, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
  - Tim JPP PLOD UGM, 2008, *Modul Mata Kuliah Politik Keuangan Daerah*, Yogyakarta, JPP UGM
  - Turner, Mark, Hulme, David, 1997, *Governance, Administration and Development*, London, MacMillan Press Ltd
  - Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit ANDI, Yogyakarta
  - Musgrave, Robert, 1959, dalam Abdul Rozaki dkk, 2008, *menabur benih dilahan tandus: pelajaran berharga dari Advokasi perencanaan dan Penganggaran di Bantul dan Kebumen*, Editor Sunaji Zamroni, Nasional Democratic Institute dan IRE Press, Yogyakarta.
  - Moleong, J Lexi, 2004, *Metode Penelitian Kualitatif Edisi Revisi, Remaja Rosdakarya*, Bandung.
  - Yin, R Wildavsky, Aaron, Caiden, Naomi, 2012, *Dinamika Proses Politik Anggaran*, Mata Pena Institute, Yogyakarta.
- A. Artikel, Jurnal dan Makalah**
- Artikel A Tony Prasetiantono, *Anggaran Siluman Apa yang Dicari?*, Media Indonesia edisi 18 november 2013
  - Vedi Hadiz, *Decentralisation and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives*. Working Papers Series No. 47 May 2003. Southeast Asia Research Center, University of Hongkong
  - Santoso, Purwo, 2012, *Melepas Bingkai Pemikiran Patologis: Membaca Ulang Dinamika Elit Lokal dalam Pemerintahan Daerah* disampaikan dalam Seminar Revitalisasi Peranan Elit Lokal Menuju

Efektivitas dan Efisiensi Pemerintahan Daerah, diselenggarakan oleh Universitas Mulawarman tanggal 10 Februari 2012.