

## PENGANGGARAN DANA PENDIDIKAN DAN KESEHATAN DALAM PERSPEKTIF AKUNTABILITAS LEGAL

Oleh :

Tengku Imam Syarifudin<sup>1</sup>, Budiman<sup>2</sup>, Suswanta<sup>3</sup>.

[tengku.imam.pasca18@mail.umy.ac.id](mailto:tengku.imam.pasca18@mail.umy.ac.id)

<sup>1</sup>Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

<sup>2</sup>Ilmu Pemerintahan Universitas Mulawarman

<sup>3</sup>Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

### ABSTRAK

*Penelitian ini membahas tentang penganggaran dana pendidikan dan kesehatan dalam perspektif akuntabilitas legal di Kabupaten Bantul. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan menggunakan metode studi kepustakaan dengan menanalisis laporan kinerja Pemerintah Kabupaten Bantul dalam kurun waktu tahun 2014 hingga tahun 2017. Hasil dari penelitian ini menyebutkan bahwa Pemerintah Kabupaten Bantul belum bisa melaksanakan akuntabilitas legal pada alokasi anggaran pendidikan. Akan tetapi dalam alokasi anggaran kesehatan Pemerintah Kabupaten Bantul sudah mampu melaksanakan dengan baik. Selain itu penulis juga beranggapan bahwa evaluasi yang dilakukan oleh Mendagri hanya bersifat formalitas dalam rangka menitipkan kepentingan pusat kepada daerah. Penulis merekomendasikan dalam penganggaran dana pendidikan dan kesehatan harus proporsionis dan seimbang agar tercapainya tujuan serta akuntabilitas di Kabupaten Bantul.*

**Kata Kunci:** *Legal Accountability, Education Budget, Helth Budget, Bantul*

### A. PENDAHULUAN

Semenjak era reformasi pada tahun 1999, pemerintah Indonesia mulai melakukan penerapan secara perlahan-lahan konsep *New Public Management* (NPM) (Ahyaruddin & Akbar, 2018; Nethonzhe & Shikha, 2017). Konsep reformasi sektor publik yang ditawarkan oleh NPM dianggap dapat meningkatkan efisiensi serta responsive lembaga publik (Ahyaruddin & Akbar, 2018; Christensen, 2014). Selanjutnya pengukuran kinerja merupakan salah satu hal penting dalam manajemen lembaga publik untuk mengukur fungsi keberadaan lembaga tersebut (Soemardi, 2013).

Akuntabilitas memungkinkan masyarakat untuk menilai pertanggungjawaban pemerintah atas

kinerja sebuah instansi pemerintah (Darwanis & Chairunnisa, 2013). Di Indonesia sistem pengukuran kinerja pemerintah diatur dalam Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 7 tahun 1999 tentang Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) (Ahyaruddin & Akbar, 2018; Darwanis & Chairunnisa, 2013). Hal itu merupakan bentuk komitmen pemerintah untuk mendukung reformasi birokrasi (Ahyaruddin & Akbar, 2018). Selain itu pengukuran kinerja bermanfaat bagi para pengambil keputusan untuk memonitor dan memperbaiki kinerja organisasi (Novatiani et.al, 2019; Riantiarno & Azlina, 2011).

Selain itu salah satu amanat dari Inpres Nomor 7 tahun 1999 tentang LAKIP

adalah dilaksanakannya Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah disemua tingkatan pemerintah (Sofyani & Akbar, 2013). Menurut (Novatiani et al., 2019) LAKIP merupakan sebuah sistem yang berisikan informasi yang menjadi tolak ukur dalam mencapai suatu kinerja program atau kegiatan terhadap sasaran yang telah direncanakan. LAKIP dibentuk karena meningkatnya tuntutan masyarakat kepada pemerintah untuk menyediakan penyelenggaraan pemerintah yang baik dan bersih serta mendorong untuk mengembangkan penerapan sistem pertanggungjawaban yang jelas, tepat, teratur, dan efektif (Riantiarno & Azlina, 2011). Selanjutnya (Azizal et.al, 2015) menyatakan bahwa akuntabilitas di sektor publik adalah masalah yang sangat penting karena dapat menyebabkan kegagalan dalam tata kelola, penipuan, ketidakefisienan, korupsi serta manajemen keuangan yang lemah. Kinerja akuntabilitas dalam sektor publik akan lebih sulit di karenakan kebutuhan kelompok-kelompok pemilih lebih beragam dan dipolitisasi (Model, 2012). Pada penelitian yang dilakukan oleh (Ahyaruddin & Akbar, 2018) menunjukkan bahwa *isomorfisme* atau tekanan dari pihak lain ada dalam penerapan sistem pengukuran kinerja dan akuntabilitas dalam organisasi sektor publik.

Akuntabilitas anggaran masih merupakan titik lemah dalam sistem politik dan sistem administrasi publik di Indonesia (Kumorotomo, 2011). Konstitusi Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) telah mengamanatkan bahwasannya setiap warga negara memiliki hak untuk mendapatkan pendidikan yang layak. Dalam pembiayaannya pemerintah berkewajiban untuk mengakomodir dalam pelaksanaan pendidikan dasar. Selain itu

warga negara juga berhak untuk memperoleh hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Penelitian yang dilakukan oleh Lengkong et.al, (2019) menyebutkan bahwa pengalokasian anggaran pendidikan dan kesehatan nantinya akan mempengaruhi indeks pembangunan manusia. Penelitian lainnya yang dilakukan oleh Hasanah (2011) terkait kebijakan pemerintah Kota Pontiank dalam hal penganggaran dana pendidikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem pendidikan Nasional menyatakan bahwa tidak maksimalnya penganggaran dana pendidikan dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti adanya indikasi politisasi dalam penyusunan APBD serta adanya multi tafsir terhadap alokasi 20% dana pendidikan.

Penelitian ini akan melihat bagaimana penganggaran dana pendidikan dan kesehatan di Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Bantul dalam perspektif akuntabilitas legal. Dalam hal penganggaran akan melihat dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Bantul serta Laporan Kinerja Pemerintah (LAKIP) Kabupaten Bantul dalam kurun waktu tahun 2014-2017.

Sebelumnya kondisi penganggaran dana pendidikan yang Kabupaten Bantul hingga tahun 2016 tidak mencapai patokan legal yang telah ditetapkan sebesar 20% dari porsi APBD. Hal tersebut sejalan dengan pendapat (Kumorotomo, 2011) yang menyatakan bahwa masalah APBD belum sepenuhnya efektif dan patuh dalam upaya membangun daerah. Misalnya, kewajiban anggaran untuk pendidikan sebesar 20% dari postur anggaran serta postur anggaran 10 % untuk kesehatan.

Selain itu pemerintah Kabupaten pada alokasi anggaran 2017 akan menaikkan pos anggaran pendidikan dan kesehatan serta kesejahteraan mencapai angka 50%. Komitmen pemerintah kabupaten Bantul dengan menaikkan post anggaran tersebut menjadi *state of art* dari penelitian ini. Penelitian ini mencoba melihat apakah penganggaran dana pendidikan dan kesehatan telah sesuai dengan regulasi yang telah di tetapkan. Berdasarkan fenomena tersebut, maka penulis merumuskan *research question* dalam penelitian ini adalah “Bagaimana penganggaran dana pendidikan dan kesehatan di tinjau dari perspektif akuntabilitas legal di Pemerintah Kabupaten Bantul?”

## B. KAJIAN PUSTAKA

Pemerintahan merupakan sebuah istilah yang digunakan dalam ilmu politik, manajemen dan ekonomi untuk mendeskripsikan sebuah persepsi berkaitan dengan metode tata kelola yang hirarki (Model, 2012; Bevir, 2009). Untuk melihat kewenangan kontrol dalam konteks pemerintahan dibuat istilah tata kelola sektor publik (Model, 2012). Tata kelola sektor publik merupakan serangkaian kontrol eksternal oleh pemerintah yang menyangkut tujuan politik, ekonomi, sosial, dan pertanggungjawaban yang berdampak pada kebijakan dalam rangka peningkatan masyarakat (International Federation of Accountant, 2001; Model, 2012).

Menurut Shika & Aktan (2017) selain untuk mempertahankan nilai-nilai *New Public Management* (NPM), gagasan tata kelola pemerintahan yang baik muncul sebagai permulaan normatif dari prinsip, nilai dan etika untuk mewujudkan tindakan pemerintahan. World Bank mendefinisikan tata pemerintahan yang baik sebagai suatu cara yang dilakukan pemerintah dalam

pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial suatu negara untuk pembangunan (International Federation of Accountant, 2001; Nethonzhe & Shikha, 2017; Shika & Aktan, 2017). Selanjutnya United Nations Development Programme's (UNDP) menyatakan bahwa tata kelola memiliki tiga dimensi yaitu tata kelola ekonomi mencakup proses pengambilan keputusan yang memengaruhi aktivitas ekonomi suatu negara dan hubungannya dengan ekonomi lain, tata kelola pemerintahan politik adalah proses pengambilan keputusan untuk merumuskan kebijakan, dan tata kelola administratif adalah sistem implementasi kebijakan (Elahi, 2009). Agenda dari tata kelola yang baik adalah menekankan kepada penerapan pemerintahan yang transparan, akuntabel, efisien, berkeadilan, partisipatif, dan kepemilikan (Elahi, 2009; International Federation of Accountant, 2001; Nethonzhe & Shikha, 2017; Shika & Aktan, 2017).

Akuntabilitas adalah bentuk pertanggungjawaban yang mengacu untuk apa dan kepada siapa pertanggung jawaban tersebut diberikan, akuntabilitas juga dipahami sebagai kewajiban pemegang kepercayaan untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan dan melaporkan semua kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak yang memberikan kepercayaan (Kohotami, 2017). Kumorotomo (2005) mengartikan akuntabilitas sebagai ukuran yang menunjukkan apakah aktivitas birokrasi publik atau pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah telah sesuai dengan nilai-nilai dan norma yang dianut oleh rakyat serta apakah pelayanan publik tersebut mampu mengakomodasi kebutuhan rakyat yang sesungguhnya.

Sektor publik secara keseluruhan perlu ditransformasikan menjadi sektor

yang andal dan efisien dengan memastikan akuntabilitas yang tepat dan sistem penilaian yang tepat pula (Azizal et al., 2015; Jamaliah Md & Mahmudul, 2015; Said & Alam, 2015). Salah satu cara untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas adalah dengan meningkatkan partisipasi masyarakat sebagai auditor (Monfardini, 2010). Memastikan akuntabilitas di sektor publik adalah masalah yang sangat penting karena dapat menyebabkan kegagalan dalam tata kelola, penipuan, ketidak efisienan, korupsi serta manajemen keuangan yang lemah (Said & Alam, 2015).

Akuntabilitas sektor publik terbagi menjadi dua yaitu akuntabilitas vertikal dan horizontal. Akuntabilitas vertikal berkaitan dengan pertanggungjawaban dana kepada otoritas yang lebih tinggi. Akuntabilitas horizontal yakni berkaitan dengan pertanggungjawaban yang disampaikan kepada publik (Kohotami, 2017). Selanjutnya akuntabilitas sektor publik akan mempengaruhi hubungan horizontal pemerintah dan masyarakat (Kohotami, 2017). Selain itu akuntabilitas memiliki tiga fungsi yaitu sebagai kontrol, jaminan, dan peningkatan atau pembelajaran yang berkelanjutan (Lindquist & Huse, 2017). Selanjutnya Azizal et al (2015) berpendapat ada tiga faktor yang dapat mempengaruhi akuntabilitas yaitu sistem integritas, sistem kontrol internal dan kualitas kepemimpinan. Pendapat berbeda dikemukakan oleh Peters (2014) dengan meletakkan empat instrumen dari akuntabilitas yaitu hierarki, mutualitas, kompetisi, dan kecakapan. Untuk membedakan antara tanggung jawab pribadi dan kolektif Brown (2013) mengidentifikasi empat ruang akuntabilitas dilaksanakan antara lain kebijakan (ruang tengah), pemberian layanan (ruang depan), layanan perusahaan (ruang belakang), dan

iklan dan komunikasi. Sesuai dengan karakteristik *good governance*, akuntabilitas berkenaan mengenai *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equality, effectiveness and efficiency, dan strategy vision* (Elahi, 2009; Riantiarno & Azlina, 2011). Selanjutnya Moncieffe berpendapat bahwa dalam proses akuntabilitas publik harus memenuhi dimensi *ex-post facto accountability*. Dimensi tersebut mengartikan bahwa pejabat publik dan lembaga negara dalam melakukan pertanggung jawabannya harus berdasarkan oleh norma hukum, monitoring sistem, dan mekanisme penilaian (*appraisal mechanism*) melalui lembaga publik lain yang independen (Baharuddin, 2015).

Dalam mewujudkan organisasi publik yang akuntabel, mekanisme akuntabilitas harus memenuhi empat dimensi yaitu dimensi akuntabilitas kejujuran dan hukum, dimensi akuntabilitas proses, dimensi akuntabilitas program dan dimensi akuntabilitas kebijakan (LAN RI, 2015; Putra, 2013). Mc. Kinney dalam bukunya yang berjudul *Public Administration: Balancing Power and Accountability* membagi beberapa jenis akuntabilitas, yaitu: akuntabilitas fiskal, akuntabilitas legal, akuntabilitas program, akuntabilitas proses, akuntabilitas hasil dan akuntabilitas berkelanjutan (Baharuddin, 2015). Selanjutnya Prasojo (2009) melihat akuntabilitas sektor publik dari sumber kontrol, yaitu akuntabilitas birokratik/administratif, akuntabilitas legal, akuntabilitas professional, dan akuntabilitas politik.

Wijaya, A.F (2007:9) mengartikan akuntabilitas sebagai sebuah norma dalam hubungan antara pengambil keputusan dan stakeholders dan para pengambil keputusan bertanggung jawab terhadap konsekuensi

yang timbul dari keputusan mereka dalam semua sektor dan tingkatan. Di dalam akuntabilitas terdapat komponen penting, diantaranya adalah; a) pihak yang bertanggung jawab melaksanakan akuntabilitas; b) pihak-pihak yang mempunyai kewenangan dan hak menanggung gugatan pihak-pihak yang bertanggung jawab; c) ukuran-ukuran yang dijadikan patokan penilaian akuntabilitas, dan d) norma atau nilai yang menjadi moral spirit dari sistem akuntabilitas. Sejalan dengan pandangan Dwiyanto (2006:22) akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma eksternal yang ada di masyarakat atau yang dimiliki oleh para stakeholders. Menurut Jabbar dan Dwivedi (1989:77), akuntabilitas harus dapat diimplementasikan sebagai suatu kebijakan yang strategis. Oleh karena itu, untuk menjamin adanya kepatuhan aparat pemerintah dalam menjalankan tugasnya perlu memahami dan menerapkan lima akuntabilitas; yaitu moral, administratif, profesional, legal dan politik.

Sedangkan (Baharuddin, 2015) mengemukakan bahwasannya akuntabilitas legal merupakan akuntabilitas hukum dan peraturan yang menekankan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain dengan menggunakan sarana seperti konstitusi, peraturan-peraturan teknis, dan delegasi kewenangan formal. Secara sederhana LAN RI (2015) mendefinisikan *accountability for probity and legality* sebagai akuntabilitas yang terkait dengan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan yang diterapkan. Selanjutnya Mardiasmo melihat akuntabilitas hukum dari perspektif pemberian jaminan

kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan sumber dana publik (Putra, 2013). Dalam perspektif hukum, penegakan hukum termasuk di dalamnya adalah penjaminan terhadap penegakan hukum memiliki tujuan utama yaitu penegakan keadilan atas hak masyarakat (Arif Fakhruulloh, 2005).

Penelitian yang dilakukan oleh Hasanah (2011) terkait kebijakan pemerintah Kota Pontianak dalam hal penganggaran dana pendidikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem pendidikan Nasional dianggap dapat membantu penulis dalam penyusunan penelitian ini. Faktor pertama adalah terdapat indikasi praktik politisasi oleh DPRD dan pemerintah daerah dalam penyusunan APBD. Maksud dari politisasi adalah keputusan mutlak terdapat pada kesepakatan antara pemerintah daerah dan DPRD. Faktor kedua adalah terdapat perbedaan penafsiran hukum terkait dengan 20% dana pendidikan. Ada yang berpendapat 20% dana pendidikan merupakan akumulasi dari setiap Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang melaksanakan kegiatan terkait pendidikan, semisal Dinas Pendidikan, Dinas Pekerjaan Umum dan lainnya. Pendapat lainnya adalah bahwa anggaran tersebut merupakan 20% dari anggaran Dinas Pendidikan, dan anggapan terakhir adalah akumulasi anggaran dari pemerintah daerah dan kementerian agama lewat instansi pendidikan di bawah naungannya (Hasanah, 2011).

### C. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Menurut Moleong metode kualitatif meliputi observasi dokumen, wawancara, atau studi

(Yulindaningtyas, 2015). Beberapa alasan dalam penulisan ini menggunakan metode kualitatif diantaranya disebabkan oleh: *Pertama*, ketika berhadapan dengan realitas majemuk, menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah. *Kedua*, metode ini secara langsung menyajikan sifat hubungan peneliti-responden. *Ketiga*, metode ini lebih sensitif dan mudah beradaptasi dengan banyak efek penajaman pengaruh timbal balik pada pola nilai yang telah ditemukan.

Lokasi penelitian dilaksanakan pada Pemerintah Kabupaten Bantul alasannya karena pendidikan dan kesehatan masuk kedalam program prioritas Pemerintah Kota Bantul. Dalam penelitian kualitatif, data dikumpulkan dengan menggunakan beberapa metode, yang penggunaannya disesuaikan dengan jenis dan sifat yang diperoleh untuk membuat data yang diperoleh benar-benar objektif. Metode pengumpulan data dibagi menjadi tiga jenis dasar penelitian kualitatif, yaitu: dengan wawancara, observasi dan kepustakaan, tetapi dalam penelitian ini hanya menggunakan teknik kepustakaan. Studi pustaka atau kepustakaan merupakan serangkaian kegiatan berkaitan metode pengumpulan data secara pustaka, membaca dan mencatat serta mengolah bahan penelitian (Supriyadi, 2016). Studi kepustakaan merupakan studi yang digunakan untuk mengumpulkan informasi serta data dengan berbagai macam material pustaka, seperti dokumen, makalah, buku, majalah, penelitian terdahulu, kisah-kisah sejarah dan lainnya (Mirzaqon & Purwoko, 2015).

#### **D. HASIL DAN PEMBAHASAN**

Akuntabilitas yang dikemukakan oleh Malena *et al* (2004) bahwa akuntabilitas sebagai kewajiban dari pemegang kekuasaan untuk menjelaskan

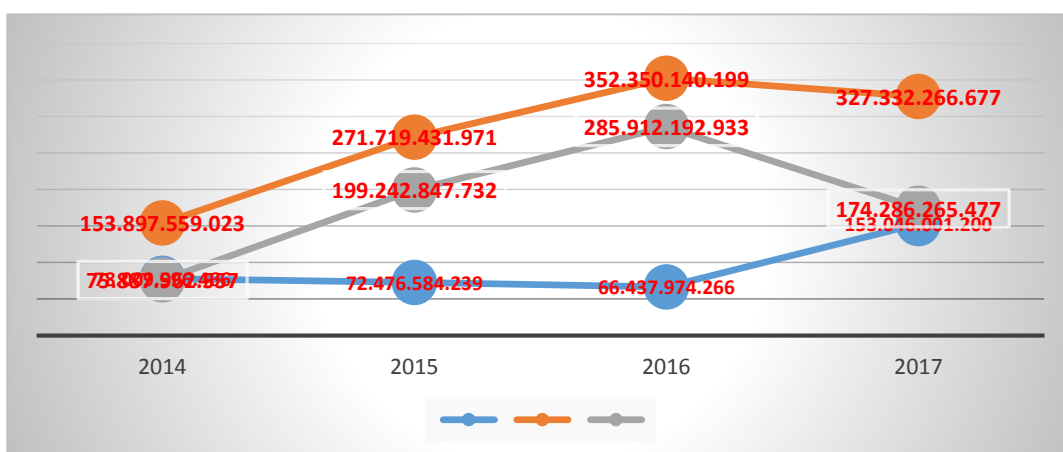
atau bertanggungjawab atas tindakan yang mereka lakukan. Selanjutnya Kumorotomo (2005) menyatakan bahwa akuntabilitas menjawab pertanyaan apakah aktivitas birokrasi publik sesuai dengan norma dan nilai yang dianut oleh masyarakat serta apakah pelayanan publik tersebut mengakomodasi kebutuhan rakyat sesungguhnya. Meninjau pemerintah sebagai aktor yang penyedia pelayanan publik, sepantasnya bahwasanya pemerintah bertindak sebagai distributor kesejahteraan masyarakat (Warner, 2017). Hal ini dilakukan agar pemerintah selaku pemegang amanah rakyat (Budiardjo, 2014), secara mutlak harus memenuhi hak-hak masyarakat untuk menimbulkan *trust* terhadap kinerja pemerintah (Dillard, 2015). Dalam konteks Pemerintah Kabupaten Bantul memperoleh tren positif terkait pendapatan pendapatan daerah. Jumlah pendapatan daerah adalah hasil akumulasi dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan pendapatan daerah lainnya yang sah. Pada tahun 2014 Pemerintah Kabupaten Bantul memperoleh pendapatan daerah sebesar Rp.1.733.247.144.497 dan meningkat pada tahun 2015 menjadi Rp. 1.914.059.443.086, tahun 2016 Rp. 2.092.586.355.760, serta Rp. 2.095.073.460.546 pada tahun 2017. Namun yang menjadi pokok pembahsan bukan bagaimana Pemerintah Kabupaten Bantul mendapatkan angka tersebut, melainkan bagaimana Pemerintah Kabupaten Bantul mengalokasikan anggaran pendidikan dan kesehatan sesuai dengan aturan yang berlaku.

Undang-Undang Dasar 1945 secara tegas menjamin hak-hak masyarakat Indonesia beberapa diantaranya adalah hak untuk memperoleh pendidikan dan kesehatan yang layak. Selanjutnya UUD 1945 mewajibkan pemerintah untuk

mengalokasikan anggaran APBN ataupun APBD sekurang-kurangnya 20 persen untuk penyelenggaraan pendidikan nasional. Secara spesifik di tuangkan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Pendidikan Nasional) Pasal 49 Ayat 1 yang menyatakan dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan dari APBN dan APBD pada

sektor pendidikan minimal 20 persen. Pada sektor kesehatan pemerintah wajib mengalokasikan minimal sebesar 5 persen berasal dari APBN dan 10 persen dari APBD di luar pembayaran gaji. Aturan tersebut tertuang pada Pasal 171 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan.

**Gambar 1**  
**Pengalokasian Dana Pendidikan Pemkab Bantul**



Sumber: Data Diolah Penulis (2019)

Dari gambar 1 di atas dapat dilihat bahwa naiknya pendapatan daerah nampaknya tidak selaras dengan kenaikan alokasi anggaran pendidikan. Pada tahun 2014 Pemerintah Kabupaten Bantul hanya mampu menganggarkan sebesar 4,5% dari total pendapatan daerah. Tahun selanjutnya justru penganggaran 2015 dan 2016 terdapat penurunan anggaran. Prosentasenya sangat memperhatikan, hanya mampu mengalokasikan 3,78% pada 2015 dan 3,17 ditahun 2016. Tahun 2017 alokasi anggaran pendidikan mengalami peningkatan yang tidak begitu signifikan, prosentasenya belum bisa menembus setengah dari prosentase ideal. Prosentase yang dialokasikan pada tahun 2017 hanya

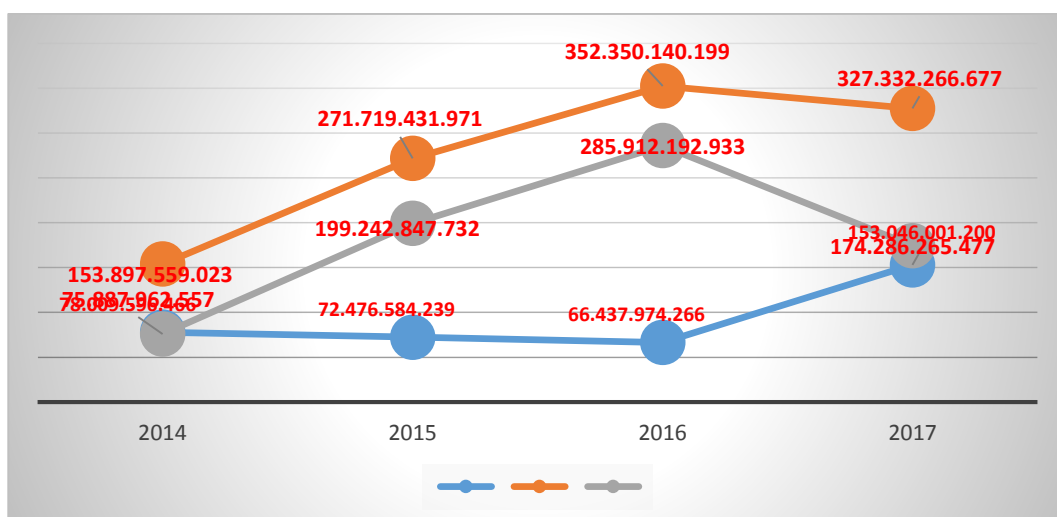
mencapai 7,3% dari total pendapatan daerah Kabupaten Bantul. Ironinya adalah alokasi anggaran pendidikan Pemerintah Kabupaten Bantul dalam kurun waktu 2014-2017 jika dirata-ratakan angkanya tidak melampaui seperempat dari amanat Undang-Undang Pendidikan yaitu 20 persen dari anggaran APBD. Angka prosentase rata-rata dari alokasi anggaran pendidikan dalam kurun waktu empat tahun hanya mencapai 4,68% saja. Selisih alokasi anggaran dengan alokasi seharusnya dapat mencapai rata-rata lima kali lipat. Padahal peningkatan mutu pendidikan merupakan sasaran strategis dari Pemerintah Kabupaten Bantul.

Berbeda dengan alokasi anggaran

kesehatan, tabel 2 memperlihatkan bagaimana penganggaran dana kesehatan akan secara kolektif mengalami peningkatana yang cukup baik. Pada tahun 2014 Pemerintah Kabupaten Bantul hanya mampu mengalokasikan anggaran sebesar 8,87%. Seiring dengan peningkatan pendapatan daerah alokasi dana kesehatan meningkat cukup signifikan. Pada tahun 2015 Pemerintah Kabupaten Bantul mampu mengalokasikan 14,19% dan pada tahun

2016 sebesar 16,83% dari anggaran pendapat daerah. Namun pada tahun 2017 mengalami penurunan anggaran, akan tetapi masih melampaui jumlah presentase yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang Kesehatan, prosentase yang dianggarkan sebesar 15,62%. Walaupun sama-sama menjadi sasaran strategis, nampaknya Pemerintah Kabupaten Bantul lebih terfokus kepada sektor kesehatan.

**Gambar 2**  
**Pengalokasian Dana Kesehatan Pemkab Bantul**



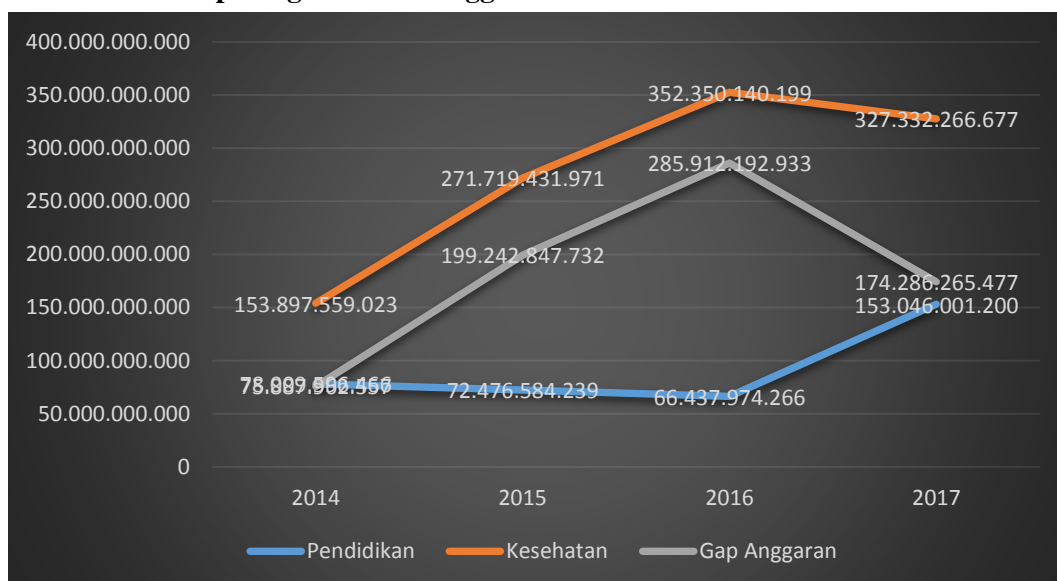
Sumber: Data Diolah Penulis (2019)

Berdasarkan gambar 3 di atas dapat dilihat bahwa pengalokasian anggaran antara bidang Pendidikan dan Kesehatan setiap tahunnya terdapat selisih (gap) yang cukup besar. Gap tersebut tiap tahun mengalami peningkatan yang cukup signifikan, kecuali pada tahun 2017. Pada tahun 2014 gap yang dihasilkan adalah hampir mencapai angka alokasi anggaran pendidikan, atau bisa dikatakan pengalokasian anggaran kesehatan pada tahun 2014 mencapai dua kali lipat dari alokasi anggaran pendidikan. Di tahun 2015 gap tersebut meningkat lebih dari 2.5%.

Sama halnya dengan tahun sebelumnya, pada tahun 2016 gap anggaran tersebut mencapai 4,3% dari alokasi anggaran pendidikan. Hal ini dirasa cukup fantastis mengingat kedua sektor ini merupakan prioritas Pemerintah Kabupaten Bantul, akan tetapi gap yang dihasilkan dari perbandingan kedua sektor ini cukup besar. Pada tahun 2017 alokasi anggaran pendidikan mengalami peningkatan dan alokasi anggaran kesehatan mengalami penurunan yang begitu signifikan, sehingga gap anggaran menurun namun masih diangka yang cukup besar.



**Gambar 3**  
**Gap Pengalokasian Anggaran Pendidikan dan Kesehatan**



Sumber: Data Diolah Penulis (2019)

Dari gambar 3 di atas penulis memberikan argumen dalam perspektif akuntabilitas legal, Pemerintah Kabupaten Bantul belum mampu untuk melaksanakan prinsip akuntabilitas dalam penganggaran dana pendidikan. Namun dalam melaksanakan prinsip akuntabilitas pada alokasi anggaran kesehatan Pemerintah Kabupaten Bantul telah melaksanakan dengan baik. Dengan demikian, seharusnya pemerintah dapat menjamin dalam penganggaran dana publik agar taat kepada konstitusi atau aturan yang berlaku lainnya (Baharuddin, 2015; Putra, 2013). Karena pada dasarnya salah satu indikator dari akuntabilitas adalah ketaatan kepada hukum (Elahi, 2009; Riantiarno & Azlina, 2011).

Selanjutnya akuntabilitas sektor publik akan mempengaruhi hubungan horizontal pemerintah dan masyarakat (Kohotami, 2017). Penelitian yang dilakukan oleh Lengkong et.al, (2019) menyebutkan bahwa pengalokasian anggaran pendidikan dan kesehatan yang

akan berpengaruh terhadap indeks pembangunan manusia. Seharusnya jika menginginkan kemampuan sumber daya manusia yang semakin baik haruslah berinvestasi pada bidang pendidikan maupun pada bidang kesehatan. Sehingga keseimbangan pengalokasian seharusnya tetap terkontrol, hal ini bertujuan agar tidak terjadi ketimpangan dalam rangka peningkatan kemampuan sumber daya manusia.

Gap anggaran yang terlalu besar antara alokasi anggaran pendidikan dan kesehatan juga nampaknya menjadi salah satu sorotan. Sehingga keseimbangan pengalokasian seharusnya tetap terkontrol, hal ini bertujuan agar tidak terjadi ketimpangan dalam rangka peningkatan kemampuan sumber daya manusia. Seperti yang disampaikan oleh Azizal et al, (2015) bahwa jika sektor publik tidak melaksanakan prinsip akuntabilitas akan menyebabkan kegagalan dalam tata kelola, penipuan, ketidakefisienan, korupsi serta manajemen keuangan yang lemah. Dalam

konteks pengalokasian anggaran pendidikan Pemerintah Kabupaten Bantul yang secara legal tidak melaksanakan prinsip akuntabilitas terbukti mengakibatkan manajemen keuangan yang lemah. Terlihat dari gap anggaran yang dihasilkan dari perbandingan kedua bidang tersebut.

Aturan-aturan yang dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) setiap tahun terkait dengan pedoman penyusunan APBD. Dalam setiap pedoman tersebut menyatakan bahwa setelah mendapat persetujuan antara Pemerintah Daerah dan DPRD, maka dokumen APBD disampaikan paling lambat 3 hari kerja kepada Menteri Dalam Negeri/Gubernur untuk dievaluasi. Pada bagian ini penulis memberikan kritik (masukan) bagaimana substansi dari evaluasi APBD yang dilaksanakan oleh Mendagri/Gubernur tidak berjalan sesuai dengan semestinya. Idealnya bahwa ketika telah melaksanakan evaluasi terhadap APBD, maka struktur penganggaran juga akan terlaksana sesuai dengan amanat aturan yang berlaku lainnya. Hal ini menandakan bahwasanya pelaksanaan evaluasi yang dilakukan oleh Mendagri tidak mengindahkan prinsip akuntabilitas secara legal. Penulis berpendapat bahwasanya proses evaluasi yang dilakukan oleh Mendagri hanya sebagai proses penyamaan kepentingan atau bisa jadi sebagai proses penitipan kepentingan pusat di daerah. Selaras dengan penelitian yang dilakukan oleh Ahyaruddin & Akbar, (2018) menunjukkan bahwa isomorfisme atau tekanan dari pihak lain ada dalam penerapan sistem pengukuran kinerja dan akuntabilitas dalam organisasi sektor publik.

Selain itu penulis berpendapat terjadi ketimpangan anggaran pendidikan disebabkan sebagian kewenangan pengelolaan pendidikan yang sebelumnya

menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota telah diserahkan kepada pemerintah provinsi. Kebijakan tersebut tentunya akan mempengaruhi pos-penganggaran bidang pendidikan di tingkat provinsi, seperti pemberian insentif guru honorer, Bantuan Operasional Pendidikan, Bantuan Operasional Sekolah Daerah Provinsi. Pos-pos anggaran tersebut memang menjadi penopang anggaran pendidikan di kabupaten dan kota. Bisa jadi hal ini yang menjadikan pemerintah kabupaten Bantul tidak menganggarkan anggaran pendidikan sebesar 20%. Namun hal ini memerlukan penelitian yang lebih mendalam kedepannya, untuk itu penulis merekomendasikan para peneliti selanjutnya untuk meneliti lebih mendalam terkait hal ini.

#### **E. KESIMPULAN DAN SARAN**

Akuntabilitas legal merupakan akuntabilitas hukum dan peraturan yang menekankan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain dengan menggunakan sarana seperti konstitusi, peraturan-peraturan teknis, dan delegasi kewenangan formal. Selanjutnya akuntabilitas diperlukan untuk menghindari terjadinya kegagalan dalam tata kelola, penipuan, ketidakefisienan, korupsi serta manajemen keuangan yang lemah. Melihat fenomena yang terjadi di Pemerintah Kabupaten Bantul bahwasanya dalam pelaksanaan akuntabilitas legal pada alokasi anggaran kesehatan dapat dikatakan bahwa telah terbilang baik. Dalam kurun tahun 2014-2017, secara keseluruhan sudah dikatakan baik meski pada tahun 2017 belum dapat melaksanakan penganggaran dana kesehatan sesuai dengan peraturan yang berlaku yaitu 10% dari pendapatan daerah.

Dalam bidang pendidikan

Pemerintah Kabupaten Bantul belum mampu untuk merealisasikan 20% alokasi anggaran pendidikan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Ironisnya dalam kurun waktu empat tahun rata-rata prosentase hanya mencapai 4,3 persen saja. Selain itu gap anggaran yang dihasilkan dari perbandingan alokasi anggaran pendidikan dan kesehatan terlihat sangat jauh sekali. Hal ini membuktikan bahwa ketika tidak melaksanakan prinsip akuntabilitas akan berdampak pada manajemen keuangan yang lemah.

Selain itu penulis juga berpendapat bahwasanya evaluasi yang dilakukan oleh Medagri terkait APBD masih bersifat formalitas. Karena pada dasarnya penerapan sistem pengukuran kinerja dan akuntabilitas akan dipengaruhi oleh tekanan dari pihak lain. Agenda untuk menitikkan kepentingan pusat di daerah bisa menjadi salah satu faktor tidak terpenuhinya penganggaran ideal dalam sektor pendidikan dan kesehatan. Selanjutnya penulis merekomendasikan dalam penyusunan anggaran harus proposional dan seimbang. Karena pada dasarnya aturan dibuat untuk menegakan keadilan dan hak masyarakat. Selain itu seharusnya jika menginginkan kemampuan sumber daya manusia yang semakin baik haruslah berinvestasi pada bidang pendidikan maupun pada bidang kesehatan. Atas dasar hal tersebut sehingga diperlukannya keseimbangan antara anggaran pendidikan dan kesehatan.

Dari hasil penelitaian di atas, penulis memberikan rekomendasi dalam perspektif akuntabilitas legal bahwasanya Pemerintah Kabupaten Bantul harus lebih meningkatkan akuntabilitas baik secara vertikal maupun horizontal, terutama dalam akuntabilitas Pendidikan. Besaran anggaran sebanyak 20% harus dimanfaatkan dengan

maksimal agar masyarakat dapat merasakan hasilnya secara nyata. Dalam sektor Kesehatan, secara keseluruhan telah berhasil dilakukan dengan baik, meski pada tahun 2017 Pemerintah Kabupaten Bantul belum berhasil untuk mencapai angka 10% dari peraturan yang berlaku. Hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Bantul ialah dengan meningkatkan kapasitas dan kapabilitas Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Bantul agar dapat merancang anggaran dan memanfaatkannya sesuai dengan sasaran yang diharapkan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Ahyaruddin, M., & Akbar, R. (2018). Indonesian Local Government ' s Accountability and Performance : The Isomorphism Institutional Perspective, 19(1), 1–11. <https://doi.org/10.18196/jai.190187>
- Arif Fakhruulloh, Z. (2005). Penegakan hukum sebagai peluang menciptakan keadilan. *Jurisprudence*, 2(1), 22–34.
- Azizal, M., Aziz, A., Rahman, H. A., Alam, M., & Said, J. (2015). Enhancement of the Accountability of Public Sectors through Integrity System , Internal Control System and Leadership Practices : A Review Study. *Procedia Economics and Finance*, 28(April), 163–169. [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(15\)01096-5](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(15)01096-5)
- Baharuddin. (2015). Akuntabilitas Pelayanan Publik: Studi Kasus Pelayanan Perizinan Mendirikan Bangunan di Kota Makassar. *Jurnal Sosial Dan Pembangunan*, 31(2).
- Brown, D. C. G. (2013). Accountability in a collectivized environment : From Glassco to, 56(1), 47–69.
- Christensen, T. (2014). Performance and

- Accountability — A Theoretical Discussion and an Empirical Assessment Performance and Accountability — A Theoretical Discussion and an Empirical Assessment, (June). <https://doi.org/10.1007/s11115-013-0267-2>
- Darwanis, & Chairunnisa, S. (2013). Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, 6(2).
- Dewi, I. G. A. A. K. S. (n.d.). AKUNTABILITAS PELAYANAN PUBLIK DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN (IMB) (Studi Kasus: Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Satu Pintu dan Penanaman Modal dan Dinas Tata Ruang dan Perumahan Kota Denpasar). *Jurnal Administrasi Negara*.
- Dillard, J. (2015). An Ethic of Accountability. [https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/S1574-0765\(08\)13001-1](https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/S1574-0765(08)13001-1)
- Dwiyanto, Agus. (2006). Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan. Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- Elahi, K. Q. (2009). UNDP on good governance, 36(12), 1167–1180. <https://doi.org/10.1108/03068290910996981>
- Hasanah, S. U. (2011). Kebijakan Pemerintah Kota Pontiank Dalam Hal Penganggaran Dana Pendidikan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem pendidikan Nasional. 99 *Jurnal Edukasi*, 8(1), 97–121.
- International Federation of Accountant. (2001). A Governing Body Perspective International Public Sector Study.
- Jabbara, J.G.and Dwivedi O.P (1989). Public Service Accountability; A Comparative Perspective. Kumarian Press, Inc.
- Jamaliah Md, S., & Mahmudul, A. (2015). Public Accountability System: Empirical Assessment of Public Sector of Malaysia, (February). <https://doi.org/10.3923/ajsr.2015.225.236>
- Kohotami. (2017). The Concept of Accountability in Good Governance. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, 163(Icodag), 30–33. <https://doi.org/https://doi.org/10.2991/icodag-17.2017.6>
- Kumorotomo, W. (2011). Akuntabilitas Anggaran Publik: Isu Politik, Prioritas Belanja, dan SILPA dalam Alokasi APBD di Beberapa Daerah. *Journal JIANMaP*, 1(1), 1–22.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2005. Akuntabilitas Birokrasi Publik: Sketsa Pada Masa Transisi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- LAN RI. (2015). “AKUNTABILITAS” Modul Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan Golongan III.
- Lengkong, S. M. K., Rotinsulu, D. C., & Walewangko, E. N. (2019). Pengaruh Alokasi Anggaran Pendidikan Dan Kesehatan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Dan Dampaknya Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Kota Bitung. *Jurnal Pembangunan Ekonomi Dan Keuangan Daerah*, 19(2), 1–20. <https://doi.org/10.35794/jpekd.15783.19.2.2017>
- Lindquist, E. A., & Huse, I. (2017).

- Accountability and monitoring government in the digital era: Promise, realism and research for digital-era governance, 60(4), 627–656.  
<https://doi.org/10.1111/capa.12243>
- Malena, Carmen, et al. 2004. Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice. Social Development Papers; Participation and Civil Engagement Paper No.76 December 2004.
- Mirzaqon, A., & Purwoko, B. (2015). Studi Kepustakaan Mengenai Landasan Teori Dan Praktik Konseling Expressive Writing, 1–8.
- Model, G. (2012). Public sector governance and accountability.  
<https://doi.org/10.1016/j.cpa.2012.11.005>
- Monfardini, P. (2010). Accountability in the new public sector: a comparative case study. *International Journal of Public Sector Management*, 23(7).  
<https://doi.org/10.1108/09513551011078897>
- Nethonzhe, T., & Shikha, V.-D. (2017). The Role Of Organisational Ethics Management Within The South African Public Service. *Journal, International Business, OF Studies, Management*, 9(2), 137–150.
- Novatiani, A., Kusumah, R. W. R., & Vabiani, D. P. (2019). Pengaruh Transparansi dan Akuntabilitas Terhadap Kinerja Instansi Pemerintah, 10(1), 51–61.
- Peters, B. G. (2014). *Oxford Handbooks Online Accountability in Public Administration*, (September 2018), 1–19.  
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0032>
- Putra, D. (2013). Langkah – langkah taktis pengembangan E-Government untuk Pemerintahan Daerah (PEMDA) Kabupaten Pringsewu (Studi Empiris pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Padang). Skripsi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang, 1(1), 1–26.
- Riantiarno, R., & Azlina, N. (2011). Faktor-faktor yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. *Pekbis Jurnal*, 3(3), 560–568.
- Said, J., & Alam, M. (2015). ASSESSMENT OF ACCOUNTABILITY PRACTICES IN THE PUBLIC SECTOR IN MALAYSIA, 13(1), 167–184.
- Shika, V.-D., & Aktan, C. C. (2017). Progression From Ideal State To Good Governance An Introductory Overview. *INTERNATIONAL JOURNAL OF BUSINESS AND MANAGEMENT STUDIES*, 9(1), 29–49.
- Soemardi, B. W. (2013). Alternative Performance Measurement for Road Management Agencies Using Data Envelopment Analysis Method, 20(3), 161–172.
- Sofyani, H., & Akbar, R. (2013). HUBUNGAN FAKTOR INTERNAL INSTITUSI DAN IMPLEMENTASI SISTEM AKUNTABILITAS KINERJA INSTANSI PEMERINTAH (SAKIP). *Jurnal Akuntansi Dan Keuangan Indonesia*, 10(2), 184–205.
- Supriyadi. (2016). *Community Of Practitioners: Solusi Alternatif Berbagi Pengetahuan Antar Pustakawan*. *Lentera Pustaka*, 2(2), 83–93.
- Warner, L. M. (2017). *Ethics in Public Service*, 1–5.

- <https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5>
- Wijaya, A.F. (2007). “Akuntabilitas Aparatur Pemda dalam Era Good Governance dan Otonomi Daerah.” *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, Vol VIII No.2. Maret- Agustus 2007: 537-552. FIA Universitas Brawijaya. Malang.
- Wulandari, C., Kartono, D. T., Haryanti, R. H., & Hughes, R. (2003). “AKUNTABILITAS SOSIAL PADA PEMERINTAHAN LOKAL ” ( Studi Terbentuknya Akuntabilitas Sosial Masyarakat Kelurahan Kalisoro Kecamatan Tawangmangu ), 1–15.
- Yulindaningtyas, D. (2015). KUALITAS PELAYANAN KEPENDUDUKAN TERHADAP KEPUASAN MASYARAKAT, 4(2), 418–425.
- Dokumen**
- Undang- Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
- Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan
- Instruksi Presiden Nomor 7 tahun 1999 tentang Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah
- Laporan Kinerja Pemerintah Kabupaten Bantul Tahun 2014
- Laporan Kinerja Pemerintah Kabupaten Bantul Tahun 2015
- Laporan Kinerja Pemerintah Kabupaten Bantul Tahun 2016
- Laporan Kinerja Pemerintah Kabupaten Bantul Tahun 2017