

BAB II

TINJAUAN LITERATUR

Pada bagian ini, membahas tentang teori desentralisasi fiskal, teori pelayanan publik dan beberapa faktor yang mempengaruhi pelayanan publik di suatu daerah terutama sektor pendidikan serta teori hubungan antara desentralisasi dengan pelayanan publik. Bab ini juga berisi hasil-hasil penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan dampak desentralisasi fiskal terhadap pelayanan publik terutama sektor pendidikan serta kerangka pikir dari penulisan skripsi ini.

II.1. Desentralisasi Fiskal

Secara teoritis, desentralisasi merupakan penyerahan otoritas dan fungsi pemerintah nasional kepada pemerintah sub-nasional atau lembaga independen (*the world-bank group*, 2004). Desentralisasi sering diartikan sama dengan otonomi daerah. Namun, ada perbedaan antara desentralisasi dengan otonomi daerah. Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia sedangkan otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan perundang-undangan.⁴

Secara umum, desentralisasi di berbagai negara terutama di negara berkembang dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain latar belakang atau pengalaman suatu negara, peranannya dalam globalisasi dunia, kemunduran dalam pembangunan ekonomi, tuntutan terhadap perubahan, tingkat pelayanan masyarakat, tanda-tanda adanya disintegrasi di

⁴ Dikutip dari persentasi Max Pohan "*Fiscal Decentralization In Indonesia Revisited*" dalam International Seminar On Decentralization, "Six Year Of Indonesi's Decentralization" Jakarta: July 2007

beberapa negara dan respon terhadap banyaknya kegagalan yang dialami oleh sistem pemerintahan sentralistik dalam memberikan pelayanan masyarakat secara lebih efektif. Di Indonesia, desentralisasi merupakan pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten/kota yakni pada tingkat pemerintah kabupaten berdasarkan pada UU Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang kemudian disempurnakan dengan UU No. 32 tahun 2004 dan UU Nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah yang kemudian disempurnakan dengan UU No.33 tahun 2004.

Desentralisasi fiskal merupakan penyerahan wewenang fiskal kepada daerah yang meliputi:⁵

- a. *Self financing* atau *cost recovery* dalam pelayanan publik dalam bentuk retribusi daerah
- b. *Cofinancing* atau *coproduction* yaitu pengguna jasa publik berpartisipasi dalam bentuk kontribusi kerja sama atau pembayaran jasa
- c. Transfer dari pusat ke daerah terutama yang berasal dari sumbangan umum, sumbangan khusus, sumbangan darurat serta bagi hasil pajak dan non pajak
- d. Kebebasan daerah untuk melakukan pinjaman

Adapun tujuan desentralisasi antara lain untuk mengurangi campur tangan pemerintah pusat dalam masalah kecil di tingkat daerah, meningkatkan pengertian dan dukungan rakyat dalam kegiatan usaha pembangunan sosial ekonomi, menyusun program perbaikan sosial ekonomi secara lebih realitis pada tingkat daerah, dan melatih rakyat untuk mengatur urusannya sendiri dan membina kesatuan nasional (Bintoro

⁵ Esther Sri Astuti S.A. dan Joko Tri Haryanto, “*Studi Analisis Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Pelayanan Sektor Publik*”, Jakarta: Jurnal Ekonomi Indonesia No.1, Juni 2007, hlm.95.

Tjokroamidjojo, 2000). Desentralisasi fiskal juga bertujuan agar pemerintah kabupaten/kota dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerahnya melalui peningkatan pelayanan publik dan menjadi instrumen pendidikan politik di tingkat daerah untuk meningkatkan demokrasi.⁶

Tujuan dari desentralisasi di berbagai negara yang utama adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (Ahmed et.al. 2005; Shaha dan Thompson, 2004). Walaupun demikian, desentralisasi tidak selalu menjadi cara efektif dalam memperbaiki pelayanan publik. Hal tersebut dikarenakan masih lemahnya institusi di pemerintah kabupaten/kota, tidak cukupnya akses ke pasar uang, dan masih kurangnya kapasitas administratif pada pemerintah kabupaten/kota (Elhiraika, 2007).

Dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal terdapat 3 asas yang harus diperhatikan. **Pertama** adalah asas desentralisasi yang merupakan penyerahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten/kota untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan undang-undang yang berlaku yang memberi peluang cukup besar bagi pemerintah kabupaten/kota untuk meningkatkan kinerja penggunaan sumber daya yang dimilikinya dengan kepemilikan wewenang yang lebih besar dalam penentuan kebijakan daerah. **Kedua** adalah asas dekonsentrasi yang menitikberatkan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah kabupaten/kota sebagai wakil pemerintah pusat dan atau perangkat pusat di daerah. **Asas ketiga** adalah asas tugas pembantuan yang merupakan penugasan pemerintah pusat kepada daerah untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya (Nurkholis dan Bambang P.S.B, 2003).

⁶ Made Suwandi, "The Grand Strategy of Promoting Decentralization In Indonesia", dalam International Seminar On Decentralization "Six Year Of Indonesia's Decentralization" , Jakarta: July, 2007

Menurut Ahmed et.al (2005), desentralisasi fiskal juga memiliki 4 komponen utama yakni alokasi tanggung jawab pengeluaran oleh pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten/kota, penugasan pajak sesuai dengan kewenangan antar tingkat pemerintahan, desain sistem dana perimbangan (*intergovernmental grant system*), dan pengawasan serta penganggaran fiskal antar berbagai tingkat pemerintahan.

II.2. Pelayanan Publik

Menurut Soepodo (2003), pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai segala bentuk kegiatan institusi yang merupakan perwujudan tugas dan fungsi pemerintah terhadap pemenuhan hak-hak dan kewajiban masyarakatnya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Adapun pelayanan publik tersebut sering diukur dari hal pelayanan dasar (pendidikan, kesehatan, bantuan kepada kaum miskin), pelayanan administrasi (akte kelahiran dan akte kematian), pelayanan dalam menyediakan sarana dan prasarana yang lebih baik untuk kegiatan ekonomi maupun sosial dan pelayanan dalam penyediaan lapangan kerja serta pelayanan terhadap perlindungan dan keamanan masyarakat (Diamar, 2003).

Sektor pelayanan publik berkaitan dengan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan yakni kegiatan memberikan berbagai pelayanan umum maupun fasilitas sosial kepada masyarakat seperti penyediaan pendidikan, kesehatan, infrastruktur, sarana dan prasarana. Menurut Kalla (2003), pelayanan publik tersebut dapat dibagi dalam 2 jenis yakni:

- Pelayanan untuk menghasilkan *public goods* dimana bentuknya dapat berupa hardware seperti penyediaan jalan, jembatan, sekolah, puskesmas, rumah sakit, dan terminal

- Pelayanan untuk menghasilkan *publik regulation*, dimana pada umumnya berbentuk *software* yang berupa Peraturan Daerah (Perda) yang dikeluarkan oleh pemerintah kabupaten/kota seperti peraturan-peraturan yang mewajibkan penduduk untuk memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Kartu Keluarga (KK) dan akte kelahiran.

Dalam kehidupan bernegara, pemerintah memiliki fungsi memberikan pelayanan yang diperlukan masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan ataupun pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan dan utilitas lainnya.⁷ Pemerintah pada dasarnya mempunyai 3 fungsi yaitu fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi (Musgrave & Musgrave, 1989).

a. fungsi alokasi

Pemerintah berfungsi sebagai alokasi terutama yang berkaitan dengan barang publik atau mengalokasikan faktor-faktor produksi yang tersedia dalam masyarakat sehingga kebutuhan masyarakat akan *public goods* terpenuhi. Hal tersebut dikarenakan adanya kegagalan pasar. Mekanisme pasar tidak mampu menyediakan barang publik dikarenakan barang publik tidak bisa dibedakan pemanfaatannya pada masing-masing individu sebagaimana barang privat.

b. fungsi distribusi

Pemerintah berupaya untuk menciptakan keadilan diantara masyarakat terutamanya dalam hal distribusi pendapatan atau kekayaan. Fungsi ini muncul karena alokasi sumber daya saja tidak dapat menyelesaikan masalah distribusi atau masalah keadilan.

⁷ Ismail Mohamad, *Pelayanan Publik dalam Era Desentralisasi*. Disampaikan dalam acara Seminar “Pelayanan Publik dalam Era Desentralisasi” yang diselenggarakan oleh bappenas pada tanggal 18 Desember 2003, Jakarta.

c. fungsi stabilisasi

Fungsi ini lebih diarahkan pada pencapaian kerja yang tinggi atau tingkat kesempatan kerja yang tinggi, stabilitas harga dan tingkat inflasi yang relatif stabil serta tingkat pertumbuhan ekonomi cukup memadai. Fungsi stabilisasi merupakan intervensi pemerintah dalam upaya antisipasi terhadap siklus ekonomi yang berfluktuatif.

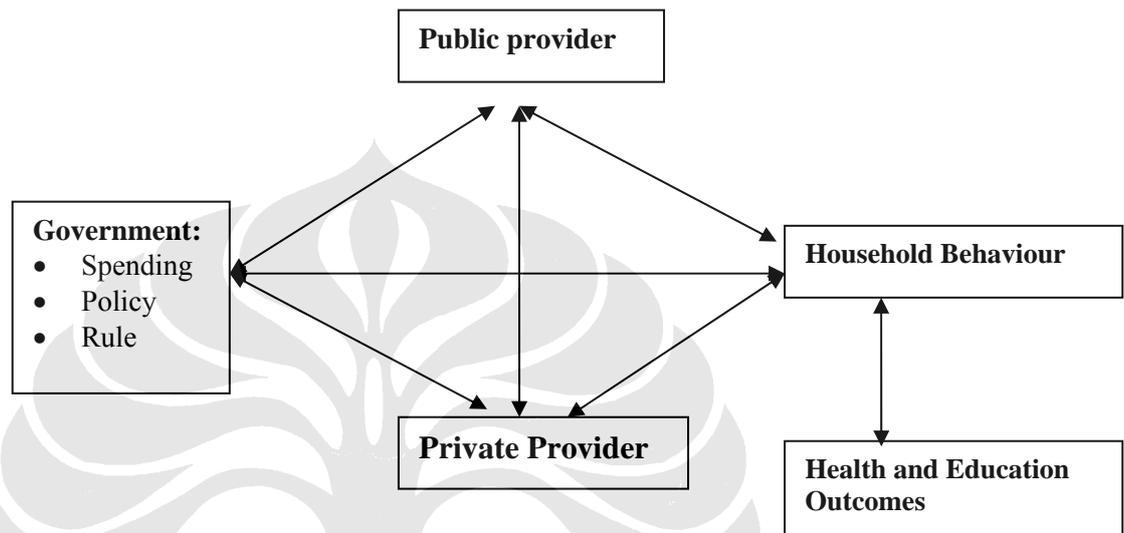
Kinerja pelayanan pemerintah akan tercermin dari kebijakan alokasi sektoral dalam anggaran keuangannya. Makin besar anggaran belanja yang dialokasikan ke dalam suatu sektor (baik absolut maupun relatif), makin besar perhatian pemerintah terhadap sektor tersebut dan makin terbuka peluang bagi terciptanya kinerja pelayanan yang baik untuk sektor tersebut.

Menurut Elhiraika (2007), dalam memaksimalkan tingkat kesejahteraan masyarakat, pemerintah propinsi akan membiayai pengeluaran publik seperti pendidikan, kesehatan, dan pelayanan lainnya dengan penerimaan daerahnya. Sehingga tingkat pengeluaran publik suatu daerah bergantung pada tingkat penerimaan daerah yang berasal dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan penerimaan lainnya pada era desentralisasi fiskal. Selain itu, permintaan akan pelayanan publik tergantung dari tingkat pendapatan riil per kapita. Hasil penelitian yang dilakukannya menunjukkan bahwa di Afrika Selatan, pendapatan asli daerah dan dana perimbangan tidak berpengaruh signifikan terhadap pengeluaran pendidikan di tingkat propinsi. Sedangkan kondisi ekonomi suatu daerah berpengaruh negatif terhadap tingkat pengeluaran pendidikan.

Dalam pembiayaan pelayanan publik sebaiknya pemerintah bekerja sama dengan pihak swasta. Salah satu alasan utamanya adalah karena keterbatasan dana. Untuk penyelenggaraan pelayanan publik yang baik, pemerintah berperan dalam pembiayaan,

pembuat kebijakan dan peraturan pelayanan publik.⁸ Menurut Magnus dan Wagstaff (2003), pola hubungan pembiayaan campuran (antara pemerintah dengan swasta) dalam pembiayaan pelayanan publik khususnya pelayanan kesehatan dan pendidikan dapat dilihat pada **gambar II.a.** di bawah ini.

Gambar II.a. Pola Hubungan Pembiayaan Antara Pemerintah dan Swasta



Sumber: diolah dari berbagai sumber, diolah penulis

Pengukuran Keberhasilan Pelayanan Pendidikan

Pendidikan merupakan salah satu indikator pelayanan publik penting suatu negara. Berhasil atau tidaknya tingkat keberhasilan suatu pemerintah baik di negara berkembang maupun negara maju dapat dilihat dari indikator pendidikan. Berbeda dengan negara berkembang, masalah yang terjadi di negara maju adalah bukan tidak diterimanya pelayanan pendidikan oleh semua lapisan masyarakat akan tetapi kualitas pelayanan yang diterima berbeda antara kaya dan miskin (Gauri, 2003).

⁸ Arya Pradipta, *Analisis Pengaruh Pengeluaran Bidang Kesehatan dan Pendidikan Pemerintah Propinsi di Indonesia Terhadap Infant Mortality Rate dan Net Enrolment Rate Primary School*, Tesis Pasca Sarjana Ilmu Ekonomi FEUI, 2003.

Indikator pengukuran keberhasilan pelayanan pendidikan dapat diukur dari sisi akses dan *outcome*.⁹ Dari sisi *outcome*, keberhasilan pelayanan pendidikan dapat dilihat dari tingkat buta huruf. Sedangkan dari sisi akses untuk mengukur keberhasilan dalam pendidikan, indikator yang digunakan menurut Roberts (2003) adalah *Gross Enrolment Rate* (GER) atau angka partisipasi sekolah kasar yakni proporsi anak-anak yang bersekolah terhadap anak yang bersekolah.

Selain itu, dapat juga digunakan *Net Enrolment Rate* (NER) atau angka partisipasi sekolah murni yaitu proporsi anak-anak usia sekolah yang bersekolah terhadap anak-anak umur sekolah. Keunggulan NER adalah tidak memberikan bobot yang sama terhadap anak-anak yang mengulang kelas dan anak-anak yang sekolah tetapi tidak termasuk usia sekolah sehingga menggambarkan tingkat partisipasi sekolah anak yang tepat waktu. Roberts (2003) menghitung tingkat *Gross Enrolment Rate* (GER) dan *Net Enrolment Rate* (NER) pada tingkat sekolah dasar.

Secara umum, faktor-faktor yang mempengaruhi *outcome* atau akses terhadap layanan pendidikan dapat dibagi menjadi 2 yaitu faktor sisi penawaran dan faktor permintaan.¹⁰ Faktor dari sisi penawaran maksudnya adalah faktor-faktor dari sisi penawaran layanan pendidikan seperti berbagai kebijakan pemerintah, pengeluaran pemerintah dalam pendidikan, ketersediaan fasilitas, tenaga, jarak, dan kualitas pelayanan pendidikan. Sedangkan faktor-faktor dari sisi permintaan adalah faktor-faktor yang terkait dengan individu, rumah tangga, atau masyarakat dalam menggunakan layanan pendidikan seperti umur, gender, tingkat pendapatan dan lain-lain.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi *outcome* atau akses layanan pendidikan. Menurut Baldacci et.al. partisipasi masyarakat untuk sekolah dasar dapat dipengaruhi oleh pengeluaran pemerintah untuk pendidikan, PDB per kapita, rasio antara murid dan guru,

⁹Kurnia Sari, “*Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Terhadap Akses Layanan Kesehatan dan Pendidikan*”, Depok: Tesis Program Pasca Sarjana FEUI, 2006.

¹⁰*Ibid*

dan tingkat melek huruf dewasa. Semua faktor tersebut berpengaruh positif terhadap partisipasi masyarakat untuk sekolah dasar.

Hasil penelitian Alisjahbana (1994) yang dikutip oleh Lanjouw et.al (2001) menyimpulkan bahwa dengan membangun lebih banyak sekolah yang berarti mendekatkan jarak ke sekolah akan meningkatkan partisipasi masyarakat untuk sekolah. Sementara itu, Duflo dalam Lanjouw et.al (2001) menyatakan bahwa *opportunity cost* dari waktu yang diproksi dari angka upah lokal merupakan determinan utama bagi partisipasi masyarakat dibandingkan dengan biaya pendidikan.

Oleh karena itu, peran pemerintah dalam peningkatan pendidikan baik kualitas maupun kualitas sangat penting terutama dari sisi pembiayaan pendidikan. Ablo dan Reinikka (1998) meneliti tentang pengaruh pengeluaran pemerintah untuk pendidikan terhadap *net enrolment rate primary school* di Uganda. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa terdapat hubungan yang positif antara pengeluaran pemerintah untuk pendidikan dengan *net enrolment rate primary school*. Yakni peningkatan pengeluaran pemerintah untuk pendidikan akan meningkatkan *net enrolment rate primary school*. Hal tersebut juga didukung oleh hasil penelitian Ogbu dan Gallagher (1991) yang meneliti pada 5 negara Afrika.

II.3. Hubungan Desentralisasi Dengan Pelayanan Publik

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa salah satu tujuan desentralisasi fiskal adalah memberikan pelayanan publik yang lebih baik maka dengan kata lain desentralisasi erat kaitannya dengan pelayanan publik. Mohamad (2003) menjelaskan bahwa paradigma pelayanan publik berkembang dari pelayanan yang sifatnya sentralistik menuju pelayanan yang lebih memberikan fokus pada pengelolaan yang berorientasi kepuasan pelanggan dengan ciri-ciri:

- a. lebih memfokuskan diri pada fungsi pengaturan melalui berbagai kebijakan yang memfasilitasi berkembangnya kondisi kondusif bagi kegiatan pelayanan masyarakat
- b. lebih memfokuskan diri pada pemberdayaan masyarakat sehingga masyarakat mempunyai rasa memiliki yang tinggi terhadap fasilitas yang telah dibangun bersama
- c. menerapkan sistem kompetisi dalam hal penyediaan pelayanan publik tertentu sehingga masyarakat memperoleh pelayanan yang berkualitas
- d. terfokus pada pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran yang berorientasi pada hasil (*outcome*) sesuai dengan masukan yang digunakan
- e. lebih mengutamakan apa yang diinginkan masyarakat
- f. pada hal tertentu pemerintah juga berperan untuk memperoleh pendapat dari masyarakat dari pelayanan yang dilaksanakan
- g. lebih mengutamakan antisipasi terhadap permasalahan pelayanan
- h. lebih mengutamakan desentralisasi dalam pelaksanaan pelayanan
- i. menerapkan sistem pasar dalam memberikan pelayanan

Oates (1977) menyatakan sistem desentralisasi dapat meminimalkan *welfare loss* atas pembagian pelayanan publik daripada sistem sentralisasi. Oates dan Schwab (1991) juga menunjukkan efisiensi pada perkembangan kompetisi inter-jurisdiksi. Sedangkan Bollens (1987) berpendapat bahwa adanya fragmentasi pemerintah akan mengakibatkan penyampaian pelayanan sektor publik tidak terkoordinasi, kemunduran *accessibility* dan *accountability* (Glendening, 1984), *loss economics of scale* (ACIR, 1964) dan kepentingan sektor swasta untuk membuat keputusan penting bagi sektor publik (Perrenod, 1984).

Pengaruh desentralisasi terhadap pelayanan publik juga dijelaskan oleh De Mello (2000) yang berpendapat bahwa desentralisasi fiskal dapat menyebabkan hal-hal dibawah ini:

- a. pemerintah kabupaten/kota dapat menyesuaikan dengan karakteristik daerahnya seperti budaya, lingkungan, kekayaan sumber daya alam, dan institusi ekonomi dan sosial
- b. informasi tentang keinginan dan kebutuhan masyarakat setempat dapat diidentifikasi secara akurat oleh pemerintah kabupaten/kota, dimana pemerintah kabupaten/kota dapat lebih dekat dengan masyarakatnya
- c. mendorong tugas pengeluaran (*expenditure assignments*) sejalan dengan sumber-sumber pendapatan sehingga bisa mendorong akuntabilitas dan transparansi pemerintah
- d. dapat meningkatkan perkembangan tradisi demokrasi di daerah
- e. dapat mempengaruhi *macroeconomic governance*, pertumbuhan ekonomi di berbagai daerah dan mengurangi tingkat kemiskinan melalui *spillovers*

Walaupun demikian, desentralisasi fiskal memiliki kelemahan, antara lain:

- a. kegagalan untuk mengatur bagaimana hubungan antara tingkat pemerintahan dalam mencapai pelayanan publik yang lebih baik pada pemerintah kabupaten/kota. Desentralisasi fiskal memerlukan institusi pemerintahan yang kuat baik di pemerintah kabupaten/kota maupun pemerintah pusat sehingga tercipta efisiensi dalam pelayanan publik
- b. pelimpahan wewenang dalam mengelola pengeluaran (*expenditure assignments*) dan tanggung jawab pembiayaan kepada pemerintah kabupaten/kota memiliki pengaruh yang berbeda-beda dalam pelayanan publik.

Pengaruh negatif dari desentralisasi terhadap pelayanan publik tergantung dari beberapa faktor yakni kurangnya kapasitas pada pemerintah kabupaten/kota sehingga pemerintah kabupaten/kota kurang mampu untuk mengatur pembiayaan publik dan prosedur pelayanan yang tepat yang akan memperburuk pelayanan publik, ketidakjelasan pembagian tugas antara pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah pusat karena faktor politik, penguasaan politik oleh elit politik lokal ketika tingkat partisipasi di pemerintah kabupaten/kota rendah, dan hambatan anggaran yang akan meningkatkan pinjaman pemerintah kabupaten/kota. Pengaruh desentralisasi fiskal terhadap pelayanan publik berbeda-beda di berbagai negara bergantung pada keadaan politik dan hukum di daerah tersebut (Ahmed et.al , 2005).

Pengaruh desentralisasi fiskal terhadap pelayanan publik di berbagai negara berbeda-beda tergantung dari : ¹¹

1. Tingkat akuntabilitas pemerintah kabupaten/kota terhadap pemerintah pusat. Walaupun demikian, wewenang dan tanggung jawab pengeluaran dan pembiayaan sektor kesehatan dan pendidikan dimana kebijakan, standar pelayanan, dan pembiayaan diputuskan oleh pemerintah pusat sedangkan implementasinya diputuskan oleh pemerintah kabupaten/kota sering terjadi kesalahpahaman, tumpang tindih dan kegagalan.
2. Tingkat akuntabilitas pemerintah kabupaten/kota terhadap masyarakat di daerah tersebut ketika pemerintah kabupaten/kota berhak untuk membebaskan pajak dan penetapan tingkat pajak.

¹¹ Adam B. Elhiraika, "Fiscal Decentralization and Public Delivery in South Africa" Working Paper African Trade Policy Centre No.58, February 2007, hlm 4.

3. Pengaruh dari akuntabilitas pemerintah kabupaten/kota melalui desain dan sistem dana perimbangan (*intergovernmental fiscal transfer system*).

Untuk lebih jelasnya hubungan antara desentralisasi dengan pelayanan publik dapat dilihat penjelasan dibawah ini.

II.3.1 Desentralisasi Meningkatkan Informasi, Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas

Desentralisasi dapat mendekatkan para pembuat keputusan atau kebijakan dengan rakyat. Sehingga akan meningkatkan tingkat informasi, partisipasi rakyat, dan transparansi serta akuntabilitas dalam proses pembuatan keputusan atau kebijakan pemerintah dengan asumsi bahwa proses politik antara pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten/kota sama efisien (Tiebout,1956; Persson and Tabellini, 2000). Desentralisasi dan otonomi daerah juga dapat mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat karena jalur birokrasi pelayanan lebih dekat. Hal tersebut tentu saja akan menghasilkan keputusan atau kebijakan yang lebih baik dan masyarakat dapat mengakses pelayanan pemerintah terutama pelayanan pemerintah kabupaten/kota yang tentu saja dapat meningkatkan pelayanan publik.

Transparansi merupakan kemampuan masyarakat untuk memperoleh informasi yang relevan tentang proses politik yang baik dengan biaya rendah (seperti hukum, peraturan, regulasi dan keputusan anggaran), dan dapat mengidentifikasi tanggung jawab para pembuat kebijakan atau pemerintah serta peranan pemerintah dalam proses pembuatan keputusan.

Sedangkan partisipasi menggambarkan masyarakat dapat mempengaruhi proses pengambilan keputusan. Mekanisme partisipasi seperti kebebasan berserikat, kebebasan

mengeluarkan pendapat, pemilihan yang adil dan jujur. Selanjutnya, akuntabilitas menggambarkan masyarakat dapat memberi sanksi yang efektif terhadap para birokrat pembuat keputusan dan politik. Masyarakat memberikan sanksi seperti dalam pemilihan umum.

Pemerintah kabupaten/kota dapat dengan mudah memperoleh informasi dari rakyat tentang perencanaan dan pembuatan keputusan atau kebijakan serta meningkatkan partisipasi rakyat dalam pembangunan dibandingkan dengan jika dikelola dengan pemerintah pusat. Keuntungan informasi dalam proses pembuatan keputusan ini dapat mengurangi *asymmetris information* antara pemerintah dengan rakyat sehingga akuntabilitas dari pemerintah dapat meningkat.

Selain itu, dengan adanya desentralisasi proses pembuatan keputusan atau kebijakan yang terbaik lebih efisien. Dengan meningkatnya jumlah unit yang terlibat dalam pembuatan keputusan, berbagai kebijakan yang berbeda bisa dicoba secara simultan dalam “*natural experiment setting*”.¹² Pemerintah kabupaten/kota dapat membandingkan kinerja mereka dengan pemerintah kabupaten/kota lain dan belajar dari pengalaman pemerintah kabupaten/kota lain sehingga dapat mengimplementasikan kebijakan yang terbaik untuk daerahnya. Hal tersebut akan mendorong tingkat kompetensi anatra pemerintah kabupaten/kota yang disebut ‘*discovery procedure*’ (Hayek, 1968/1978) yakni dimana pemerintah kabupaten/kota dapat bersaing dalam mencari implementasi kebijakan yang terbaik.

Desentralisasi dapat meningkatkan akuntabilitas sehingga dapat meningkatkan pelayanan publik. Oleh karena itu, diperlukan kemampuan institusi pada pemerintah kabupaten/kota (Fosu dan Ryan, 2004). Penguatan institusi tersebut diperlukan untuk menjamin lebih besarnya partisipasi dan akuntabilitas publik terhadap pengambilan

¹² Kai Kaiser, dkk, “*Decentralization, Governance and Publik Services in Indonesia*”, Yogyakarta: Working Paper Series no.34, May 2006, hlm. 12.

keputusan serta penyediaan pelayanan. Menurut De Mello (2000), hubungan yang erat antara tugas pengeluaran (*expenditure assignments*) dan sumber pendapatan pemerintah kabupaten/kota juga diperlukan untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dalam pelayanan publik dan pembuatan kebijakan.

II.3.2. Peningkatan Kinerja Antara Pemerintah kabupaten/kota Untuk Menarik Modal dan Tenaga Kerja Produktif

Seperti yang telah diungkapkan sebelumnya, bahwa desentralisasi dapat meningkatkan partisipasi rakyat, dan pengawasan dari penduduk setempat yang akan dapat meningkatkan akuntabilitas dari pemerintah kabupaten/kota tersebut. Akan tetapi, hal tersebut dapat terjadi jika tingkat efisiensi dalam proses politik pemerintah kabupaten/kota sama dengan pemerintah pusat. Jika tidak, maka desentralisasi akan memperburuk pelayanan publik dan kinerja pemerintah. Pemerintah kabupaten/kota akan berkompetisi dalam menarik modal dan tenaga kerja yang produktif (*high skilled labor*) yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi di masing-masing daerah.

Oleh karena itu, pemerintah kabupaten/kota harus melakukan berbagai kebijakan yang dapat menarik modal seperti perbaikan infrastruktur (jalan, transportasi, telekomunikasi), tersedianya tenaga kerja yang produktif, keamanan, birokrasi yang efisien, sistem perpajakan yang mudah dan mengurangi tingkat korupsi. Kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang salah atau kurang tepat serta pengaturan yang tidak efisien seperti korupsi, birokrasi yang berbelit-belit, dan infrastruktur yang tidak memadai akan mendorong perpindahan modal dan tenaga kerja yang produktif ke daerah lain.

II.3.3 *Yardstick Competition*

Yardstick competition merupakan perbandingan hasil pembangunan antara pemerintah kabupaten/kota (Besley and Case, 1995). Penduduk suatu daerah dapat membandingkan kinerja dan hasil pembangunan pemerintah kabupaten/kotanya dengan daerah lainnya yang memiliki struktur dan karakteristik yang hampir sama sehingga mereka dapat mengevaluasi dan mengawasi kinerja pemerintahannya. Hal tersebut akan menjadi pertimbangan penduduk daerah tersebut dalam pemilihan bupati atau pemimpin di daerahnya.

II.3.4. Ketidakefisienan Pemerintah kabupaten/kota dan Konflik Otoritas

Pada umumnya di negara berkembang seperti Indonesia, para birokrat pemerintah kabupaten/kota mungkin kurang terdidik dan terlatih dalam proses pembuatan keputusan atau kebijakan dan implementasi kebijakan tersebut. Hal tersebut akan membuat keuntungan dari sistem desentralisasi yang telah dibahas pada bagian sebelumnya akan menjadi kerugian seperti proses politik menjadi tidak efisien, korupsi meningkat dan memperburuk pelayanan publik. Oleh karena itu, pengaruh desentralisasi terhadap pelayanan publik dan kinerja pemerintah menjadi ambigu.

Menurut Tanzi (1996), desentralisasi akan mengurangi kualitas dalam birokrasi pemerintahan. Pemerintah pusat dapat menarik para birokrat yang terdidik dan terbaik dengan memberikan insentif dan gaji yang lebih tinggi dibandingkan dengan pemerintah kabupaten/kota. Sehingga pemerintah kabupaten/kota hanya memperoleh tenaga birokrat yang tersisa dari pemerintah pusat yang kualitas dan kinerjanya diragukan. Kurangnya birokrat yang terdidik dan terbaik ini tentu saja merugikan dan memperburuk pelayanan publik di daerah.

Selain itu, potensi masalah lain yang timbul dari adanya desentralisasi adalah ketidakjelasan dan tumpang tindih tugas antara pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah

pusat. Hal tersebut terjadi jika terdapat ketidakjelasan pembagian tugas antara pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah pusat. Masalah ini merupakan masalah yang sering terjadi di Indonesia, dimana pembagian tugas dan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten/kota kurang jelas serta hukum dan peraturan sering berlawanan satu sama lain. Akibatnya, antar level pemerintahan baik tingkat pusat maupun daerah berusaha untuk mencari *economic rent* atau *rent seeking*.

Dari penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa pengaruh desentralisasi terhadap pelayanan publik terlihat ambigu, ada keuntungan yang dijanjikan dan biaya yang dikeluarkan. Desentralisasi fiskal dapat meningkatkan demokrasi dan partisipasi dalam pembuatan kebijakan pada pemerintah kabupaten/kota yang dapat memperbaiki akuntabilitas, meningkatkan pelayanan publik yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat daerah setempat, serta mendorong pertumbuhan ekonomi daerah tersebut. Akan tetapi, desentralisasi fiskal juga dapat menyebabkan kurangnya koordinasi dalam pembuatan kebijakan seperti infrastruktur antar tingkat level pemerintah, ketidakmerataan fiskal dengan ketimpangan fiskal secara horizontal serta meningkatnya korupsi dan *rent seeking*.¹³

II.4. Penelitian Pengaruh Desentralisasi Terhadap Pelayanan Publik di Indonesia Sebelumnya

Penelitian dampak desentralisasi fiskal terhadap pelayanan sektor publik di Indonesia telah dilakukan sebelumnya oleh Esther dan Joko (2007). Penelitian tersebut menggunakan 3 pendekatan sebagai variabel desentralisasi fiskal yaitu rasio antara pengeluaran pemerintah kabupaten/kota terhadap total pengeluaran pemerintah pusat, rasio antara pengeluaran pembangunan pemerintah kabupaten/kota terhadap total pengeluaran

¹³ Motohiro Sato, "Fiscal Decentralization In Indonesia Revisited" dalam International Seminar On Decentralization, "Six Year Of Indonesia's Decentralization" Jakarta: July 2007.

pembangunan pemerintah pusat, dan rasio antara pendapatan asli daerah terhadap total penerimaan pemerintah pusat sedangkan variabel pelayanan publik dengan pendekatan rasio antara pengeluaran pemerintah kabupaten/kota terhadap PDRB. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa terdapat korelasi negatif antara desentralisasi fiskal dan pelayanan publik. Artinya semakin tinggi tingkat desentralisasi fiskal maka semakin kecil belanja daerah yang dialokasikan untuk sektor publik atau dengan kata lain desentralisasi fiskal justru menurunkan kemungkinan adanya peningkatan kualitas pelayanan publik di Indonesia. Hasil penelitian tersebut sesuai dengan penelitian yang telah dilakukan oleh Bahl dan Linn (1992) dan Prud' Homme(1990) yang menyatakan bahwa desentralisasi fiskal akan meningkatkan efisiensi alokasi sumber daya tidak dapat diimplementasikan di negara berkembang.

Penelitian lainnya dilakukan oleh lembaga penelitian Semeru pada tahun 2002, penelitian dampak desentralisasi fiskal dan otonomi daerah atas kinerja pelayanan publik dilakukan pada propinsi Lampung dengan studi kasus kota Bandar Lampung. Hasil penelitian lapangan tersebut menunjukkan secara umum setelah pelaksanaan otonomi daerah pelayanan di sektor pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur cenderung memburuk. Persoalan mendasar yang dihadapi sub sektor pendidikan di propinsi Lampung adalah rusaknya sekitar 50% gedung SD, rendahnya daya tampung sekolah lanjutan, tidak meratanya distribusi guru, serta masalah mutasi dan intensif guru. Pada sektor kesehatan, masalah yang mengemuka adalah masalah yang menyangkut status tenaga kesehatan dan jumlahnya yang belum mencukupi. Anggaran sub sektor pendidikan dalam APBD propinsi Lampung meningkat terutama yang dialokasikan untuk pendidikan dasar. Sedangkan dana untuk pembangunan pendidikan sekolah lanjutan dialokasikan dari dana dekonsentrasi. Sebaliknya dalam APBD kota Bandar Lampung, anggaran sektor pendidikan merosot

tajam. Dari sini terlihat bahwa alokasi anggaran berbeda antara pemerintah tingkat propinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Kaiser Kei, Daan Pattinasarany dan Gunther G (2006) juga meneliti dampak desentralisasi terhadap kualitas pelayanan publik (pendidikan, kesehatan dan administrasi) di Indonesia.¹⁴ Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa sejak diberlakukannya desentralisasi fiskal, kualitas pelayanan publik tidak menurun bahkan kualitas pelayanan publik secara rata-rata meningkat. Akan tetapi, tingkat korupsi masih tetap tinggi dan *poor governance* pada tingkat pemerintah kabupaten/kota.

Selain itu, dari hasil survey yang dilakukan UGM pada tahun 2002, diketahui bahwa setelah diberlakukannya desentralisasi jika dilihat dari sisi efisiensi, efektivitas, responsivitas, kesamaan perlakuan dan besar kecilnya rente birokrasi masih jauh dari harapan. Namun secara umum, stakeholders menilai bahwa kualitas pelayanan publik mengalami perbaikan.

Penelitian lainnya yang lebih fokus kepada sektor pendidikan dilakukan oleh Priyono (2002). Studi penelitiannya terhadap APBD 245 kabupaten/kota di Indonesia. Hasil penelitiannya menghasilkan bahwa setelah otonomi daerah total pengeluaran APBD, total dana perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah menunjukkan bahwa ketiga variabel tersebut memiliki pengaruh yang signifikan terhadap nilai pengeluaran untuk sektor pendidikan. Jika komitmen suatu daerah terhadap sektor pendidikan dilihat dari persentase pengeluaran sektor pendidikan (bukan nilai absolutnya) maka terlihat bahwa tidak ada jaminan bahwa daerah-daerah yang lebih kaya akan mengalokasikan porsi dana yang lebih besar untuk sektor pendidikan.

Beberapa studi dan penelitian yang berhubungan dengan pengaruh desentralisasi terhadap pelayanan publik terdahulu dapat diringkas pada **Tabel II.a.** dibawah ini

¹⁴ Dikutip dari Kai Kaiser, dkk, “*Decentralization, Governance and Publik Services in Indonesia*”, Yogyakarta: Working Paper Series no.34, May 2006.



Tabel II.a. Studi Pengaruh Desentralisasi Terhadap Pelayanan Publik Terdahulu

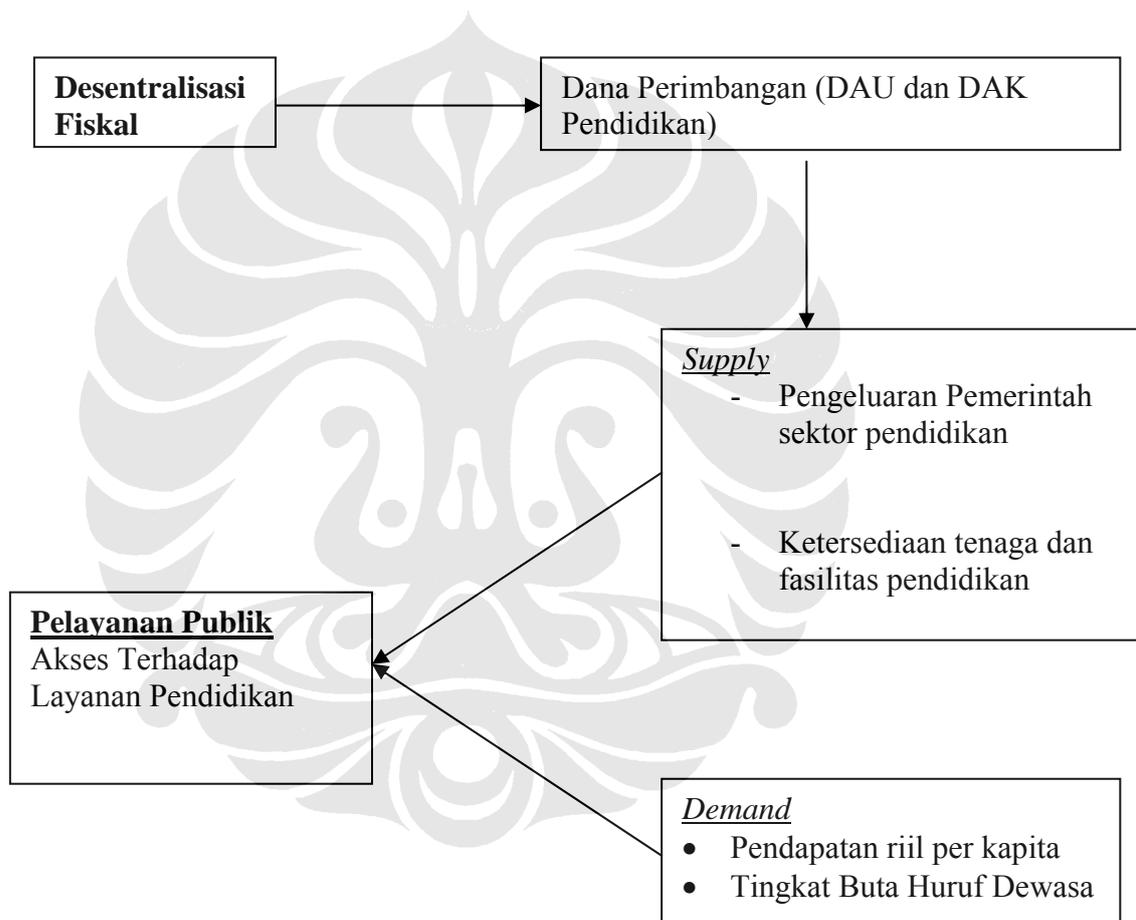
No	Peneliti	Studi	Determinan	Hasil Penelitian
1	Adam B. Elhiraika	<i>Fiscal Decentralization and Public Service Delivery in South Africa</i>	<i>Education expenditure, health expenditure, own source revenue, intergovernmental transfer, income per capita</i>	<i>Own Source Revenue</i> dan <i>intergovernmental transfer</i> tidak signifikan berpengaruh sedangkan <i>income per capita</i> berkorelasi negatif terhadap <i>education expenditure</i>
2	Priyono	Pembiayaan Pendidikan di Era Otonomi Daerah	Total pengeluaran APBD, total dana perimbangan, pendapatan asli daerah, pengeluaran sektor pendidikan	total dana perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah berkorelasi positif terhadap pengeluaran sektor pendidikan
3	Esther dan Joko	Studi Analisis Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Pelayanan Sektor Publik	rasio antara pengeluaran pemerintah kabupaten/kota terhadap PDRB dan rasio total pengeluaran pemda terhadap total pengeluaran pemerintah pusat, rasio PAD terhadap penerimaan pemerintah pusat	Terdapat korelasi negatif antara desentralisasi fiskal terhadap pelayanan publik

Sumber: Dari berbagai sumber, diolah kembali oleh penulis

II.5. Kerangka Pikir

Berdasarkan teori-teori desentralisasi fiskal dan pelayanan publik yang telah dibahas sebelumnya serta berbagai penelitian terdahulu, maka diperoleh suatu kerangka pikir untuk penulisan skripsi ini seperti **Gambar II.b.** dibawah ini.

Gambar II.b. Kerangka Pikir Penulisan



Sumber: Diolah Penulis

BAB III

DESENTRALISASI FISKAL DAN PENDIDIKAN DI INDONESIA

III.1. Desentralisasi Fiskal

Pada bulan Mei 1998 terjadi keruntuhan Orde Baru atau rezim Soeharto dan digantikan oleh Habibie yang kemudian dikenal dengan reformasi. Setelah keruntuhan Orde Baru, hampir setiap daerah di Indonesia menunjukkan kekecewaannya terhadap pemerintah pusat. Banyak daerah yang melakukan berbagai ancaman dan kegiatan separatis yang mengarah pada disintegrasi bangsa seperti ancaman separatis di Aceh dan Timor-Timor. Penyebab ancaman separatis tersebut antara lain dominasi kuat oleh pemerintah pusat dalam pembangunan daerah selama masa pemerintahan Orde Baru tersebut dan penguasaan sumber daya alam oleh pemerintah pusat di daerah atau “*stolen natural resources*”.

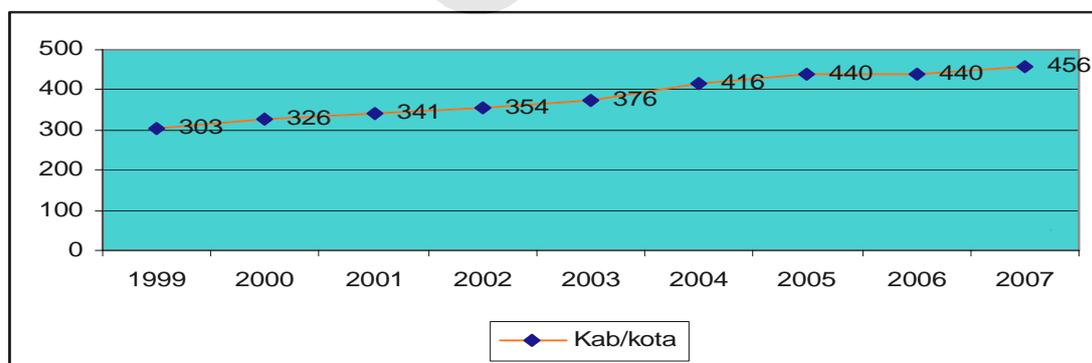
Keadaan tersebut mendorong pemerintahan Habibie mencari dukungan dari berbagai daerah untuk mencegah disintegrasi bangsa. Salah satu usaha untuk mencegah disintegrasi bangsa tersebut diberlakukanlah kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yakni pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten/kota khususnya pada tingkat pemerintah kota/kabupaten bukan pemerintah propinsi serta pemberian otonomi khusus bagi daerah Aceh dan Papua. Selain itu, desentralisasi juga dianggap sebagai jawaban atas tuntutan demokratisasi yang begitu besar dimana pemerintah kabupaten/kota diharapkan lebih responsif terhadap berbagai kebutuhan masyarakat setempat dibandingkan pemerintah pusat (Steven Leach, et al. 1994). Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah tersebut mengacu pada UU Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintah kabupaten/kota yang kemudian diganti dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah kabupaten/kota dan UU Nomor 25 tahun 1999 tentang

perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang kemudian disempurnakan dengan UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dalam prakteknya, desentralisasi diwujudkan melalui pelimpahan kewenangan dari pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang berada dibawahnya untuk melakukan pembelanjaan, pemungutan pajak (*taxing power*), pembentukan dewan yang dipilih oleh rakyat serta pemilihan kepala daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Selain itu, pelaksanaan desentralisasi juga diwujudkan melalui pemberian bantuan dalam bentuk transfer dari pemerintah pusat.¹⁵

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah berimplikasi terhadap semakin terbukanya peluang bagi daerah-daerah tertentu untuk membentuk atau memekarkan wilayahnya sebagai daerah otonom baru yang ingin mengatur sendiri daerahnya. Terjadinya pemekaran daerah ini terutama terjadi lebih cepat pada tingkat kabupaten dibandingkan dengan tingkat propinsi. Pada awal realisasi desentralisasi yakni tahun 2001, jumlah propinsi berjumlah 30 propinsi dan jumlah kabupaten/kota berjumlah 341 kabupaten/kota hingga pada tahun 2007 jumlah propinsi dan kabupaten/kota di Indonesia semakin meningkat mencapai 33 propinsi sedangkan jumlah kabupaten/kota sebanyak 456 kabupaten/kota. Seperti yang terlihat pada **Gambar III.a.** di bawah ini.

Gambar III.a. Pemekaran Kabupaten/Kota Tahun 1999-2007



Sumber: Dari berbagai sumber, diolah penulis

¹⁵ Dikutip dari Tinjauan Pelaksanaan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004-2005. Jakarta: Departemen Keuangan, 2006

Terjadinya pemekaran daerah ini diharapkan terjadinya peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan didearah yang bersangkutan serta peningkatan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, adanya pemekaran daerah ini dapat meningkatkan pelayanan publik. Saat ini mekanisme pembentukan atau pemekaran daerah diatur melalui UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang implimentasinya melalui PP No. 29 tahun 2000 tentang persyaratan pembentukan dan kriteria pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah.

III.1.1. Tinjauan UU Nomor 22 Tahun 1999

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia yang mulai direalisasikan pada tahun 2001, mengacu pada UU Nomor 22 tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dengan UU No. 32 tahun 2004 dan UU Nomor 25 tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dengan UU No. 33 tahun 2004.

UU Nomor 22 tahun 1999 berkaitan dengan pembagian tugas urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah kabupaten/kota yang dalam hal ini pemerintah kabupaten/kota. Pasal 7 ayat 1 dalam UU tersebut dijelaskan bahwa tugas, fungsi dan tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota atau pemerintah kabupaten/kota mencakup seluruh bidang pemerintahan kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal serta agama.

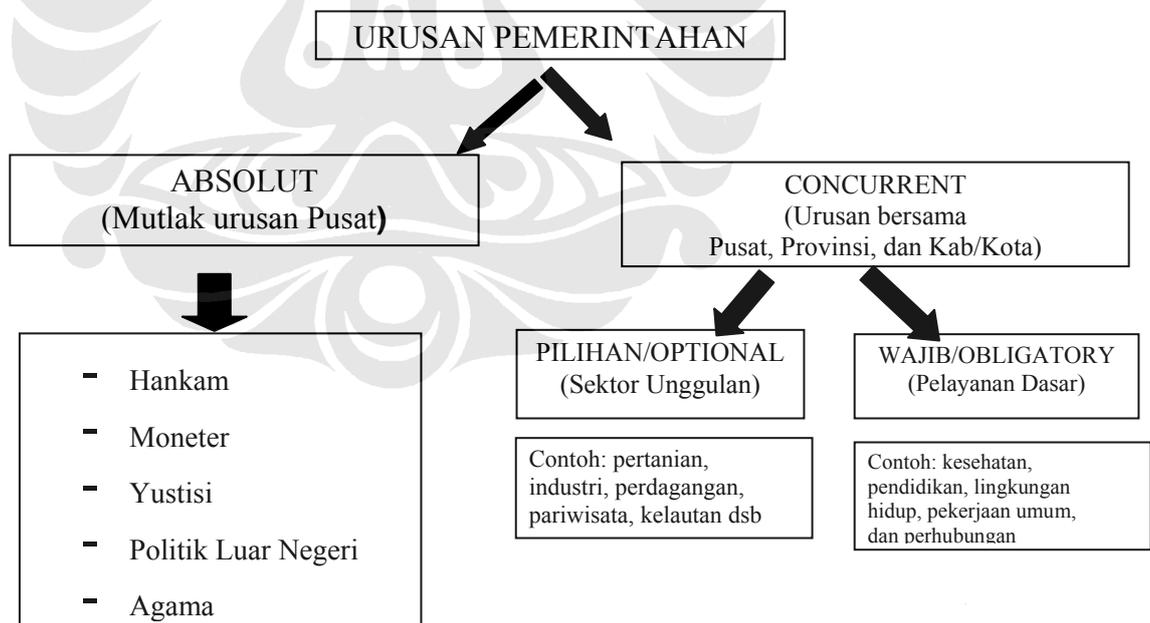
Dalam pasal 11 ayat 2 dikemukakan bahwa bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan pemerintah kabupaten/kota meliputi bidang kesehatan, pendidikan, lingkungan, administrasi, pekerja umum, industri, perdagangan, penanaman modal, koperasi, pertanahan dan infrastruktur. Sedangkan dalam pasal 9 ayat 1 menyatakan bahwa pemerintah propinsi berwenang dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten/kota dan bertugas mengontrol dan mengatur serta koordinator dalam

pelaksanaan pelayanan publik di pemerintah kabupaten. Dari hasil penelitian yang pernah dilakukan menunjukkan bahwa hampir semua kewenangan wajib yang didesentralisasikan oleh pemerintah pusat telah dijalankan oleh pemerintah kabupaten/kota kecuali bidang pertanahan dan penanaman modal.

Pemerintah pusat bertanggung jawab dalam bidang pertahanan dan keamanan, peradilan, perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, agama, politik pihak luar negeri, kebijakan fiskal dan moneter, sistem administrasi dan perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tinggi yang strategis, konservasi serta standardisasi nasional .

Secara garis besar, anatomi urusan pemerintahan dapat dilihat pada **Gambar III.b.** di bawah ini.¹⁶

Gambar III.b. Anatomi Urusan Pemerintahan



Sumber: UU No.22/1999 dan UU No.32/2004

¹⁶ Dikutip dari persentasi Max Pohan “*Fiscal Decentralization In Indonesia Revisited*” dalam International Seminar On Decentralization, “Six Year Of Indonesi’s Decentralization” Jakarta: July 2007

Dengan desentralisasi, pemerintah kabupaten/kota harus mampu melaksanakan berbagai kewenangan yang selama ini dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Pemerintah kabupaten/kota dituntut untuk lebih mampu memberikan pelayanan yang lebih berkualitas. Dalam arti pelayanan publik yang lebih berorientasi kepada pelayanan masyarakat, lebih efisien, efektif dan bertanggung jawab. Oleh karena itu, dari sini terlihat bahwa desentralisasi fiskal dan otonomi daerah merupakan salah satu upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik.

III.1.2. Tinjauan UU Nomor 25 Tahun 1999

Dengan diberlakukannya desentralisasi berimplikasi langsung pada kebutuhan dana yang cukup besar. Oleh karena itu, diperlukan UU yang mengatur perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yakni UU Nomor 25 tahun 1999 yang revisinya UU No. 33 tahun 2004 berisi tentang perimbangan keuangan daerah. Dalam pasal 3 UU tersebut dijelaskan tentang struktur keuangan daerah yang baru yakni bahwa sumber-sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi meliputi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan (DP), Pinjaman Daerah dan penerimaan lain yang sah. Akan tetapi, karena ada kekhawatiran dari pemerintah pusat maka ada larangan dari pemerintah kabupaten/kota untuk melakukan pinjaman daerah.

Dana perimbangan terdiri dari bagian daerah dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Secara rinci komponen-komponen dana perimbangan akan dijelaskan dibawah ini.

a. Dana Bagi Hasil

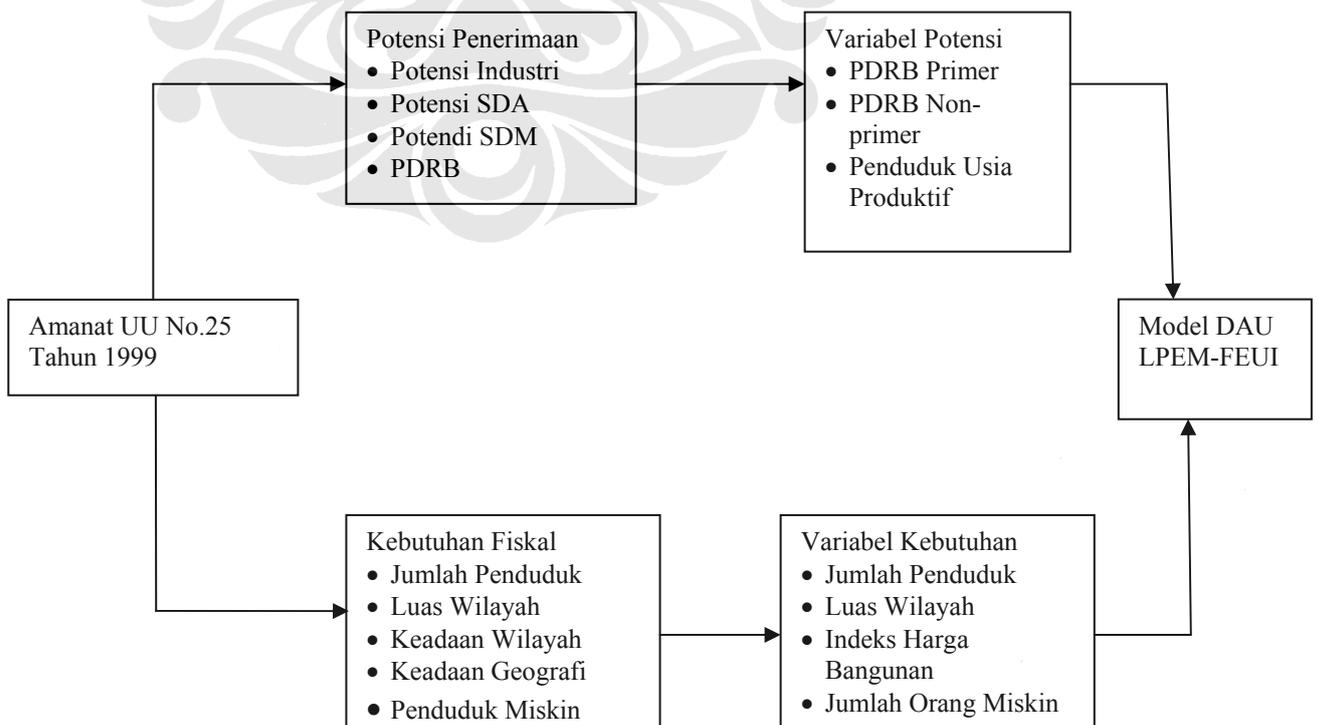
Merupakan hak daerah atas pengelolaan sumber-sumber penerimaan negara yang dihasilkan dari masing-masing daerah. Besarnya dana bagi hasil ini ditentukan atas daerah penghasil atas ketentuan perundangan yang berlaku. Dana bagi hasil ini

terdiri dari dana bagi hasil pajak dan dana bagi hasil bukan pajak atau bagi hasil sumber daya alam. Dana bagi hasil pajak terdiri dari pajak penghasilan (Pph), pajak bumi dan bangunan (PBB), bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB). Sedangkan bagi hasil sumber daya alam terdiri dari bagi hasil minyak bumi, gas alam, pertambangan umum, kehutanan dan perikanan.

b. Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan pengganti dari Subsidi Daerah Otonom (SDO) dan Dana Pembangunan Daerah sebelum desentralisasi. Besarnya DAU akan dibagikan kepada pemerintah provinsi sebesar 10% dan pemerintah kabupaten/kota sebesar 90%. DAU bertujuan sebagai penyeimbang sehingga formulasinya berdasarkan kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) suatu daerah yang merupakan selisih antara kebutuhan daerah (*fiscal need*) dengan potensi daerah (*fiscal capacity*). Proses perhitungan DAU dapat dilihat pada **Gambar III.c.** dibawah ini.

Gambar III.c. Proses Penetapan dan Variabel Rumus DAU



Formula DAU dalam tahun 2004 mengacu pada UU No.25 tahun 1999 dan UU No. 33 tahun 2004. Formula tersebut adalah sebagai berikut.

$$DAU_i = B A_i + F G_i$$

$$F G_i = E N_i - F C_i$$

$$E N_i = [0.3 * \text{indeks jumlah penduduk} + 0.1 * 1 / H D I_i + 0.15 * \text{indeks wilayah} + 0.3 * \text{indeks biaya} + 0.15 * \text{indeks PDRB per kapita}] * \text{rata-rata pengeluaran pemerintah daerah}$$

$$F C_i = P A D_i + S T X_i + S D A_i$$

Dimana: STX = Pendapatan dari pajak SDA = pendapatan sumber daya alam

HDI = Indikator pembangunan manusia

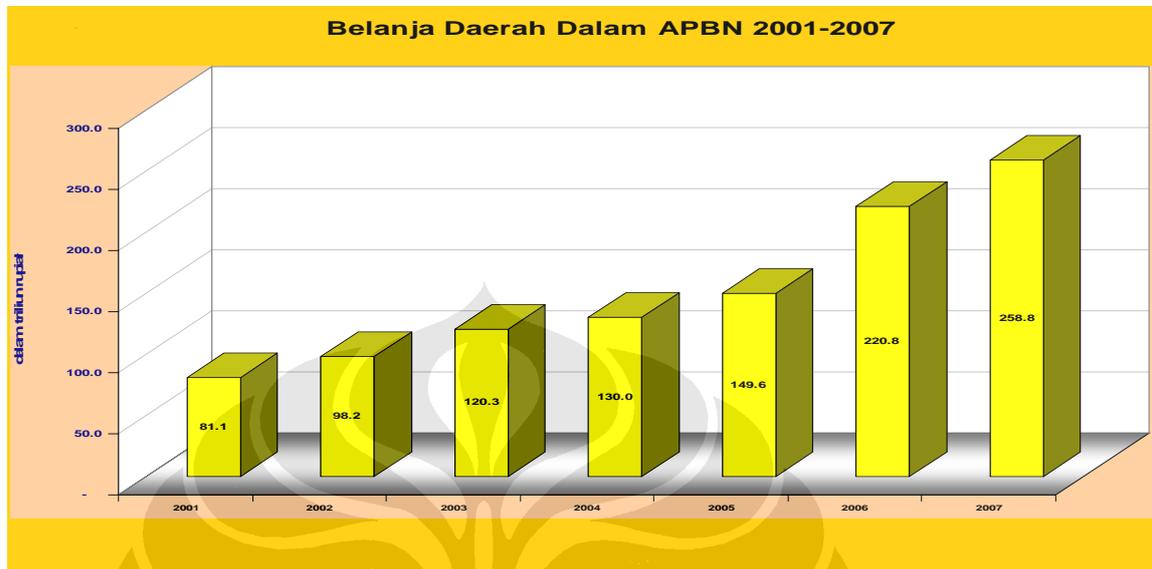
PAD = pendapatan asli daerah i = Kabupaten/kota

Formula DAU memiliki dua komponen yaitu komponen alokasi dasar dan komponen kesenjangan fiskal. Sampai tahun 2005, komponen alokasi dasar terdiri dari lump sum dan komponen proporsional untuk gaji. Mulai 2006, DAU mencakup anggaran untuk pembayaran gaji setiap pemerintah daerah secara penuh sebelum menggunakan formula. Kesenjangan fiskal dihitung sebagai selisih antara kapasitas fiskal (FC) dan kebutuhan pengeluaran (EN), yang sebagian akan ditutup melalui DAU. Dalam perhitungan DAU terdapat kebijakan hold harmless yang menetapkan bahwa daerah tidak akan menerima alokasi lebih rendah dari tahun sebelumnya. Lumpsum adalah suatu mekanisme untuk membagi habis total DAU yang sudah dianggarkan dalam APBN ke daerah-daerah.

Perkembangan Dana Alokasi Umum (DAU) sampai tahun 2007 yang semakin meningkat sejak diberlakukannya desentralisasi di Indonesia seperti terlihat pada **Gambar III.d.** di bawah ini. Peningkatan DAU tersebut menggambarkan bahwa desentralisasi fiskal

di Indonesia menggunakan prinsip *money follow function* atau uang mengikuti kewenangan.

Gambar III.d.



Sumber: APBN berbagai tahun

c. Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana Alokasi Khusus ditujukan untuk membiayai kebutuhan khusus. Kebutuhan khusus tersebut antara lain kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus DAU, kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional seperti kebutuhan fisik sarana dan prasarana dasar bidang kesehatan, pendidikan, infrastruktur jalan dan kebutuhan untuk membiayai kegiatan reboisasi dan penghijauan oleh daerah penghasil.

Berdasarkan PP No. 104 tahun 2000 tentang perimbangan keuangan, kriteria teknis untuk dapat dibiayai melalui DAK ditetapkan menteri atau instansi terkait, untuk sektor pendidikan adalah Depdiknas. DAK tidak bisa digunakan untuk biaya administrasi, biaya penyiapan proyek fisik, biaya penelitian, biaya pelatihan, biaya perjalanan pegawai daerah, dan biaya umum sejenis lainnya. DAK dapat digunakan untuk membiayai investasi pengadaan, peningkatan, sarana dan prasarana fisik dengan umur ekonomis yang panjang.

DAK dibedakan atas DAK dana reboisasi (DAK DR) dan DAK non Dana Reboisasi (DAK non DR). Perkembangan alokasi DAK non DR atau DAK per bidang dapat dilihat pada **Tabel III.a.** dibawah ini.

Tabel III.a. Perkembangan Alokasi DAK Tahun 2003-2005
(Dalam Miliar Rupiah)

No	Bidang	2003	2004	2005
1	Pendidikan	625.00	652.6	1221.00
2	Kesehatan	375.00	456.18	620.00
3	Infrastruktur Jalan	842.5	839.05	945.00
4	Infrastruktur Irigasi	338.5	357.2	384.5
5	Infrastruktur Air bersih	0	0	203.5
6	Prasarana Pemerintahan	88	228.0	148.00
7	Kelautan dan Perikanan	0	305.47	322.00
8	Pertanian	0	0	170
9	Lingkungan Hidup	0	0	0
	Total	2269	2838.5	4014
	% Kenaikan		25.1	41.41

Sumber : DJAPK, Depkeu

Menurut UU Nomor 25 tahun 1999, dana perimbangan bertujuan untuk mengurangi *vertikal imbalance* yakni ketimpangan antara pemerintah kabupaten/kota dengan pemerintah pusat dan *horizontal imbalance* yakni ketimpangan antar pemerintah kabupaten/kota. Selain itu, tujuan pemberian dana perimbangan dalam kerangka otonomi daerah adalah untuk pemerataan kemampuan fiskal pada tiap daerah atau *equalizing transfer* (Ehtisham, 2002). Salah satu tujuan dari pengalokasian DAU adalah untuk pemerataan kemampuan penyediaan pelayanan publik diantara pemerintah kabupaten/kota. Sedangkan tujuan dari DAK adalah membantu membiayai kebutuhan khusus yakni

kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum dan kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional.

Sebelum desentralisasi, dana perimbangan (DAU dan DAK) dikenal dengan SDO (Subsidi Daerah Otonom) dan Dana INPRES. Perubahan bentuk tersebut memberi keleluasaan penggunaan dana bagi pemerintah kabupaten/kota yang pada masa sebelumnya penggunaan dana ditentukan oleh pemerintah pusat. Hanya sebagian dana dari DAK yang masih ada campur tangan pemerintah pusat.

Implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia ditandai dengan proses pengalihan sumber keuangan bagi daerah dalam jumlah yang sangat signifikan. Dibandingkan dengan era sebelum desentralisasi, dana perimbangan melonjak drastis baik secara proporsi maupun absolut. Ketika memasuki era desentralisasi jumlah total dana APBD berbagai daerah melonjak menjadi 5-20 kali lipat dari APBD di tahun-tahun terakhir Orde Baru yang salah satu penyebabnya adalah dana perimbangan tersebut (Hirawan, 2007). Hal tersebut juga diteliti oleh World Bank yang menyatakan bahwa persentase DAU terhadap total penerimaan pemerintah kabupaten/kota sebesar 56 % dan pada pemerintah propinsi sebesar 16 %. Seperti yang terlihat pada **Tabel III.b.** dibawah ini.

Tabel III.b. Penerimaan Pemerintah kabupaten/kota Tahun 2005

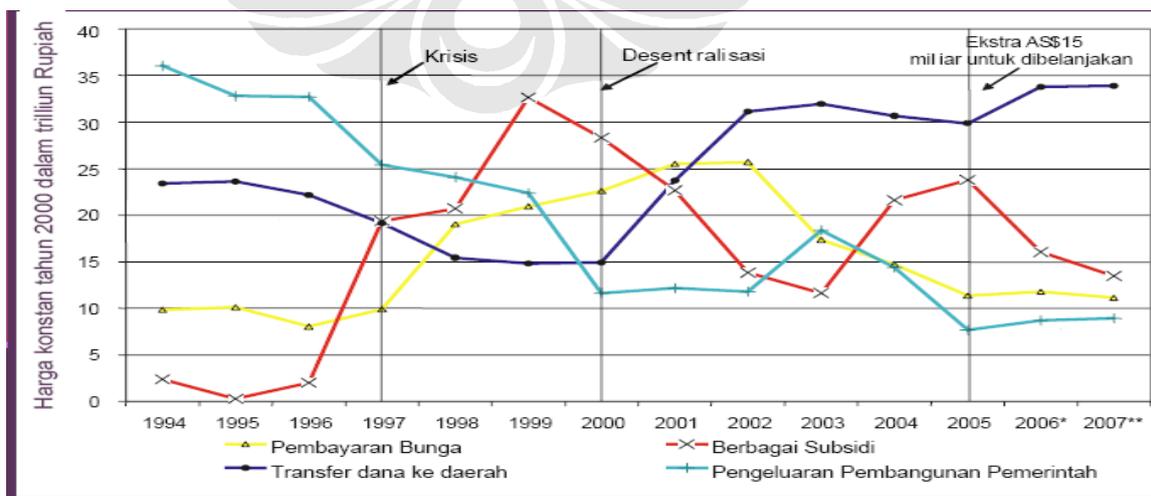
	Propinsi		Kabupaten/Kota	
	Total (Miliar Rp)	Persentase	Total (miliar Rp)	Persentase
PAD	28.014	49.2	12.530	8.8
Bagi Hasil Pajak	9.312	16.3	15.122	10.6
Bagi Hasil Sumber Daya Alam	6.190	10.9	17.488	12.2
Dana Alokasi Umum	9.181	16.1	79.843	55.9
Dana Alokasi Khusus	16	0.0	4.628	3.2
Penerimaan Lainnya	4.260	7.5	13.196	9.2
Total Penerimaan	56.973		142.807	

Sumber: Bank Dunia

Dari tabel diatas juga terlihat bahwa dalam sumber penerimaan pemerintah kabupaten/kota terutama pemerintah kabupaten/kota masih tergantung oleh pemerintah pusat. Hal tersebut dilihat dari persentase DAU dan dana perimbangan lebih besar dibandingkan dengan pendapatan asli daerah terhadap total penerimaan pemerintah kabupaten/kota. Penurunan peranan PAD juga mengindikasikan bahwa terjadi peningkatan peranan mekanisme transfer dari pemerintah pusat melalui dana perimbangan. Idealnya semua pengeluaran pemerintah kabupaten/kota dapat dicukupi dengan menggunakan Pendapatan Asli Daerah nya sehingga daerah menjadi benar-benar otonom karena daerah tidak terlalu bergantung dari pemerintah pusat.¹⁷

Selain itu, sejak diberlakukannya desentralisasi fiskal pada tahun 2001, alokasi anggaran APBN berubah secara mendasar. Sebelum desentralisasi, alokasi pengeluaran pemerintah terbesar dalam APBN adalah pengeluaran pembangunan pemerintah. Alokasi tersebut berubah setelah diberlakukannya desentralisasi, transfer dana ke daerah atau dana perimbangan semakin meningkat dan menjadi pengeluaran yang paling besar dalam APBN seperti yang terlihat pada **Gambar III.e.** dibawah ini. Hal tersebut dikarenakan di Indonesia menggunakan prinsip *money follow function*.

Gambar III.e. Pengeluaran APBN, 1994-2007



Sumber: APBN Berbagai Tahun

¹⁷ Joko Waluyo, "Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Ketimpangan Pendapatan Antar Daerah di Indonesia", dalam Seminar Akademik Tahunan Ekonomi IV, Depok: PPIE FEUI, 2007.

Misi utama yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 22 dan Nomor 25 tahun 1999 bukan sekedar pelimpahan kewenangan dan pembiayaan dari pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten/kota. Namun, yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan terhadap masyarakat. Pemerintah kabupaten/kota dapat menjalankan fungsinya secara efektif, melaksanakan pelayanan publik secara optimal serta memiliki kebebasan dalam mengambil keputusan pengeluaran sektor publik apabila didukung oleh sumber-sumber keuangan yang memadai baik yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Bagi Hasil Pajak Sumber Daya Alam (BHSDA), pinjaman maupun transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten/kota. (Esther dan Joko, 2007).

Akan tetapi, dalam pelaksanaannya desentralisasi fiskal di Indonesia masih jauh dari harapan. Masih kurangnya pendanaan, keterbatasan sumber daya manusia dan pendanaan, kurangnya kesiapan pegawai dan masalah politik lokal serta masih berkembangnya KKN pada masing-masing daerah merupakan penyebab pemerintah kabupaten/kota belum fokus pada pelayanan publik.

III.2. Sektor Pendidikan

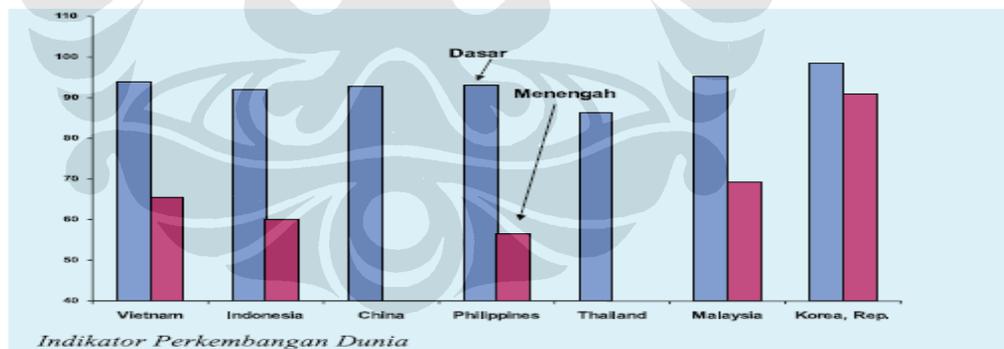
Secara umum, kondisi sektor pendidikan di Indonesia terlihat dari masih rendahnya kualitas sumber daya manusia. Mayoritas tenaga kerja Indonesia hanya berpendidikan sekolah dasar atau kurang yakni sekitar 58% sedangkan tenaga kerja yang berpendidikan tinggi hanya sekitar 4%.¹⁸ Selain itu, menurut *World Economic Forum, United Nation Development Program, General Competitive Report* menunjukkan bahwa pada tahun 2002 daya saing sumber daya manusia Indonesia menempati urutan ke 48 dari 49 negara sedang

¹⁸ Edy Priyono, "Pembiayaan Pendidikan di Era Otonomi Daerah: Masalah dan Prospek", 2005

berkembang, urutan ke 58 dari 59 negara sedang berkembang pada tahun 2004 dan urutan 59 dari 60 negara sedang berkembang pada tahun 2005 serta *Human Development Index* Indonesia menempati urutan ke 112 dari 177 negara pada tahun 2002. Dari sini terlihat bahwa daya saing Indonesia dengan negara-negara lain merosot dari tahun ke tahun terutama dilihat dari kualitas sumber daya manusia.

Jika dibandingkan dengan negara lainnya, tingkat pendidikan di Indonesia masih relatif lebih rendah dibandingkan dengan beberapa negara asia lainnya. Pada tahun 2002, angka partisipasi sekolah tingkat SLTP Indonesia menempati urutan kedua terendah sebelum Filipina dibandingkan dengan Vietnam, Malaysia dan Republik Korea. Sedangkan untuk tingkat SD, angka partisipasi sekolah hampir sejajar dengan negara lainnya. Hal tersebut mengindikasikan di Indonesia banyak terjadi putus sekolah pada tingkat SMP. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada **Gambar III. f.** dibawah ini.

Gambar III. f. Angka Partisipasi Murni Sekolah Dasar dan Menengah, 2002



Sumber: World Bank

Oleh karena itu, salah satu upaya untuk mengatasi berbagai masalah diatas diberlakukanlah kebijakan desentralisasi. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa salah satu tujuan desentralisasi di Indonesia adalah untuk menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang demokratis dan memberikan pelayanan masyarakat yang jauh lebih

baik sehingga pelayanan publik meningkat dan lebih baik yang akan berpengaruh terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat.

Salah satu pelayanan publik yang mendasar dan paling penting adalah sektor pendidikan. Setelah desentralisasi, pembagian urusan pemerintahan dalam bidang pendidikan dapat dilihat dalam Peraturan pemerintah (PP) No. 38 tahun 2007. Selain itu, tekad pemerintah untuk meningkatkan pendidikan dapat dilihat dari Undang-Undang Dasar 1945 dan UU No. 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional yang menyatakan bahwa alokasi anggaran pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan harus mendapat alokasi minimal 20% dari APBN dan APBD. Setelah desentralisasi dimana pemerintah kabupaten/kota memiliki wewenang dalam mengatur pembiayaan pendidikan di daerahnya diharapkan target alokasi minimal 20 % dapat tercapai.

Akan tetapi, pada kenyataannya tekad untuk membangun pendidikan tersebut mengalami berbagai kendala dan masalah. Secara umum pendidikan nasional dihadapkan pada beberapa persoalan mendasar, antara lain:¹⁹

- a. rendahnya pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan, baik antar wilayah, antar tingkat pendapatan penduduk, maupun antar gender
- b. rendahnya kualitas dan relevansi pendidikan antara lain karena kurikulum yang tidak terkait dengan kebutuhan lapangan kerja, rendahnya kuantitas dan kualitas tenaga pengajar, serta terbatasnya sarana dan prasarana pendidikan
- c. lemahnya manajemen penyelenggaraan pendidikan baik di lembaga formal maupun masyarakat

¹⁹ Lihat Propenas 2000-2004.

Oleh karena itu, penelitian dampak desentralisasi terhadap pelayanan publik yang dalam penelitian kali ini fokus kepada pelayanan pendidikan dapat dilakukan dengan membandingkan sebelum dan setelah desentralisasi dimana setelah desentralisasi terdapat perubahan alokasi anggaran antara pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten/kota. Melalui indikator-indikator pendidikan seperti besarnya alokasi dana anggaran untuk pendidikan, tingkat akses pendidikan (angka partisipasi murni), tersedianya fasilitas dan infrastruktur pendidikan yang memadai, jumlah dan kualitas tenaga pengajar, penelitian ini akan menganalisis pengaruh desentralisasi fiskal terhadap pendidikan.

III.2.1. Tinjauan Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 Bidang Pendidikan

Untuk mendukung pelaksanaan UU Nomor 22 tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dengan UU No. 32 tahun 2004 dan UU Nomor 25 tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dengan UU No. 33 tahun 2004 diberlakukan Peraturan Pemerintah (PP) No. 38 tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintah daerah propinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Berdasarkan PP No. 38 tahun 2007 tersebut, pembagian urusan pemerintahan dalam bidang pendidikan secara garis besar terbagi dalam 6 sub bidang antara lain kebijakan, pembiayaan, kurikulum, sarana dan prasarana, pendidik dan tenaga pendidikan dan pengendalian mutu pendidikan. Dalam sub bidang kebijakan misalnya, pemerintah kabupaten/ kota melakukan kebijakan operasional pada tingkat kabupaten/kota dan pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan nonformal sedangkan pemerintah pusat berwenang untuk penetapan kebijakan nasional pendidikan penetapan pedoman pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan.

Dalam sub bidang kurikulum, penetapan standar kurikulum ditetapkan oleh pemerintah pusat, pemerintah provinsi berwenang untuk melakukan koordinasi dan supervisi pengembangan kurikulum tingkat satuan pendidikan pada pendidikan menengah sedangkan pemerintah daerah pada tingkat sekolah dasar. Selanjutnya dalam sub bidang pembiayaan terlihat bahwa pemerintah kabupaten/kota yang bertanggung jawab dalam pembiayaan penyelenggaraan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan nonformal sedangkan pemerintah pusat hanya berwenang dalam pembiayaan pendidikan tinggi.

Selain itu, dalam sub bidang sarana dan prasarana, pengawasan terhadap pemenuhan standar nasional sarana dan prasarana pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan nonformal dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota. Pemindahan tenaga pengajar diatur oleh baik pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota tergantung dari lintas pemindahannya. Selanjutnya dalam sub bidang pengendalian mutu jaminan juga dibagi urusan pemerintahan sesuai dengan skala kewenangannya. Untuk lebih jelasnya, pembagian urusan pemerintahan bidang pendidikan dapat dilihat pada bagian **lampiran III**.

III.2.2. Pembiayaan Sektor Pendidikan

Dalam pasal 31 UUD 1945 menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan bahkan setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar 9 tahun sehingga pemerintah bertanggung jawab untuk membiayainya. Tekad tersebut makin diperkuat melalui perubahan pasal 31 UUD 1945 dan pasal 49 UU No.20 tahun 2003 yakni dengan adanya ketentuan bahwa alokasi anggaran untuk pendidikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Daerah (APBN dan APBD). Usaha pemerintah untuk memprioritaskan pendidikan bisa dilihat dari diberlakukannya UU No.20

tahun 2003 yang mengatur hak dan kewajiban dalam pengelolaan pendidikan baik pemerintah pusat, pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota.²⁰

Berdasarkan amandemen pasal 31 Undang-Undang Dasar 1945 dan UU No. 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional (sisdiknas) tersebut, dana pendidikan selain gaji guru atau pendidik dan biaya pendidikan kedinasan mendapat alokasi minimal 20% dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Daerah (APBN dan APBD). Oleh karena itu, secara sederhana makin besar penerimaan negara dan daerah maka makin besar alokasi dana untuk pendidikan. Ketentuan alokasi anggaran untuk pendidikan juga diatur oleh UNESCO yang menyatakan bahwa minimal dana yang harus disediakan untuk pembangunan dan pengembangan sektor pendidikan adalah 4% dari total Produk Domestik Bruto (PDB) dan 15% dari pengeluaran pemerintah.

Secara keseluruhan, pendidikan di Indonesia dibiayai oleh APBN, APBD dan swasta atau masyarakat. Sebelum diberlakukannya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pada tahun 2001, pemerintah kabupaten/kota hanya membiayai pengeluaran jenjang pendidikan sekolah dasar. Sedangkan pemerintah pusat bertanggung jawab membiayai tingkat SLTP, SLTA dan perguruan tinggi. Pada tingkat provinsi, pembiayaan pendidikan tingkat SLTP dan SLTA dilakukan melalui Kantor Wilayah (Kanwil) Depdiknas. Sedangkan pada tingkat kabupaten/kota pembiayaan pendidikan SLTP dan SLTA dilakukan melalui Kantor Departemen Pendidikan Nasional. Pemerintah pusat bertanggung jawab penuh dalam pembiayaan pendidikan kecuali pendidikan dasar

Mekanisme pembiayaan pendidikan sekolah negeri mengalami perubahan seiring dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Sebagaimana yang diatur dalam UU Nomor 22 tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dengan UU No. 32 tahun 2004 dan UU Nomor 25 tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dengan UU No. 33 tahun

²⁰ Nina Toyamah dan Syaikhul Usman, *Alokasi Anggaran Pendidikan di Era Otonomi Daerah*, Jakarta: Laporan Lapangan Lembaga Penelitian Semeru, Juni 2004.

2004 dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 38 tahun 2007 terlihat bahwa pembiayaan pendidikan dari SD sampai SLTA menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota. Dari sisi penerimaan, aliran dana dari pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten/kota melalui dana perimbangan sedangkan dari sisi pengeluaran, pemerintah kabupaten/kota memiliki keleluasaan dalam merencanakan anggarannya termasuk pembiayaan pada semua tingkat pendidikan kecuali perguruan tinggi sehingga dapat mengalokasikan anggaran sesuai dengan prioritas pembangunan daerahnya.

Oleh karena itu, setelah diberlakukannya desentralisasi keberhasilan pendidikan sangat tergantung dari kemampuan pemerintah kabupaten/kota dalam mengatur dan membiayai sektor pendidikan. Priyono (2002) melakukan studi terhadap 245 kabupaten/kota di Indonesia pada tahun 2002. Hasil studi tersebut menghasilkan bahwa realisasi anggaran alokasi anggaran masih jauh dari harapan. Pada tahun 2002, rata-rata persentase anggaran pembangunan terhadap APBD hanya 3,14 %. Bahkan persentase alokasi tertinggi hanya mencapai 10 %, masih sangat jauh dari 20% yang sesuai dengan yang terdapat dalam UU.

Hal tersebut juga didukung oleh hasil studi World Bank pada tahun 2007 yang menghasilkan bahwa diluar pengeluaran untuk gaji, pengeluaran pemerintah pusat dan daerah untuk sektor pendidikan jauh lebih rendah daripada sasaran yang ditentukan oleh UU Sistem Pendidikan Nasional No. 20/2003 (seperti yang terlihat pada **Tabel III. c.** dibawah ini).²¹ Pengeluaran pendidikan pada pemerintah pusat hanya sebesar 7,4% dan pemerintah kabupaten/kota sebesar 6,1% dari total pengeluaran sesuai dengan definisi UU No. 20/2003 (diluar gaji pendidik). Jika termasuk pengeluaran gaji pendidik, persentase pengeluaran pendidikan sebesar 9,4% pada pemerintah pusat dan 29,9% pada pemerintah kabupaten/kota. Salah satu penyebabnya adalah baik pemerintah pusat maupun

²¹ Dikutip dari "Kajian Pengeluaran Publik Indonesia 2007: Memaksimalkan Peluang Baru", Jakarta: World Bank, 2007.

pemerintah kabupaten/kota tidak memiliki dana yang cukup dan stabil untuk membiayai pendidikan mencapai 20%. Jika hal ini tidak dapat diatasi dengan baik, maka akan terjadi penurunan kualitas sumber daya manusia sebagai dampak dari desentralisasi dan otonomi daerah.

Tabel III. c. Persentase Pengeluaran Pendidikan Terhadap Pengeluaran Pemerintah, 2007

%	Pengeluaran Pendidikan (Definisi Resmi)	Pengeluaran Pendidikan (Termasuk Gaji)
Pemerintah Pusat	7.4	9.4
Pemerintah Daerah	6.1	29.9
Total Pengeluaran Nasional	6.9	17.2

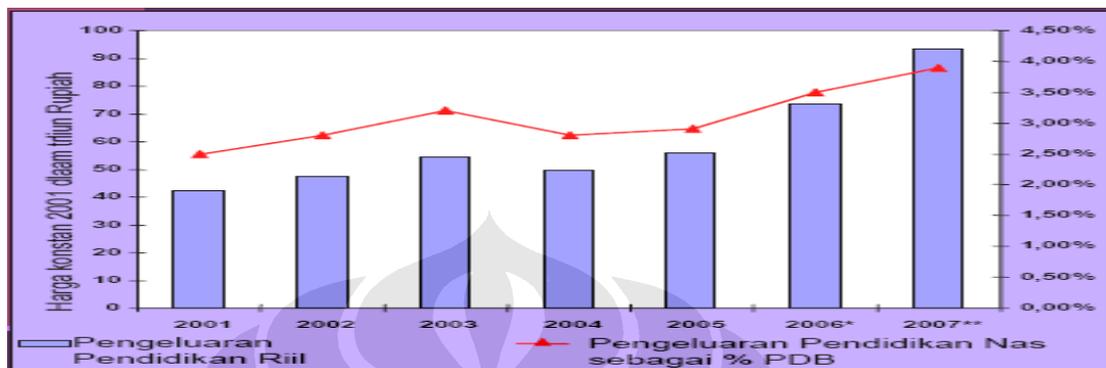
Sumber : Bank Dunia

Salah satu penyebab dari masih rendahnya pembiayaan untuk sektor pendidikan adalah masih terbatasnya dana yang dimiliki pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah kabupaten/kota. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, pemerintah kabupaten/kota memang memiliki sumber pendanaan yakni Pendapatan Asli Daerah dan aliran dana dari pemerintah pusat atau yang dikenal dengan dana perimbangan (DAU, DAK dan Bagi Hasil) yang cukup besar untuk membiayai roda pemerintahannya. Tapi pada kenyataannya, rata-rata peranan PAD dalam APBD hanya sebesar 7% sedangkan rata-rata tertimbang rasio dana perimbangan terhadap pengeluaran rutin adalah 1.4 yang menunjukkan bahwa tidak banyak dana perimbangan yang bisa digunakan untuk pengeluaran rutin (Priyono, 2002).

Walaupun demikian, pemerintah berupaya untuk meningkatkan pengeluaran sektor pendidikan agar mencapai 20%. Jika dibandingkan dengan sebelum desentralisasi, secara

nasional proporsi alokasi pengeluaran pendidikan atau trend pengeluaran pendidikan setelah desentralisasi meningkat. Seperti yang terlihat pada **Gambar III. g.** dibawah ini.

Gambar III. g. Trend Pengeluaran Pendidikan Secara Nasional



Sumber : Depkeu

Selain melalui mekanisme dana perimbangan, alokasi dana dari pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten/kota juga melalui mekanisme pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Anggaran pelaksanaan dekonsentrasi merupakan bagian dari APBN yang disalurkan melalui gubernur oleh departemen / lembaga pemerintah non departemen terkait. Anggaran tugas pembantuan sama dengan anggaran dekonsentrasi tetapi bedanya anggaran pembantuan dapat disalurkan baik ke pemerintah propinsi maupun pemerintah kabupaten/kota bahkan langsung ke pemerintah desa. Pertanggungjawaban penggunaan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan langsung kepada pemerintah pusat melalui departemen atau lembaga pemerintah non departemen yang menugaskan. Administrasi penggunaan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan dipisahkan dari administrasi penggunaan dana desentralisasi.²²

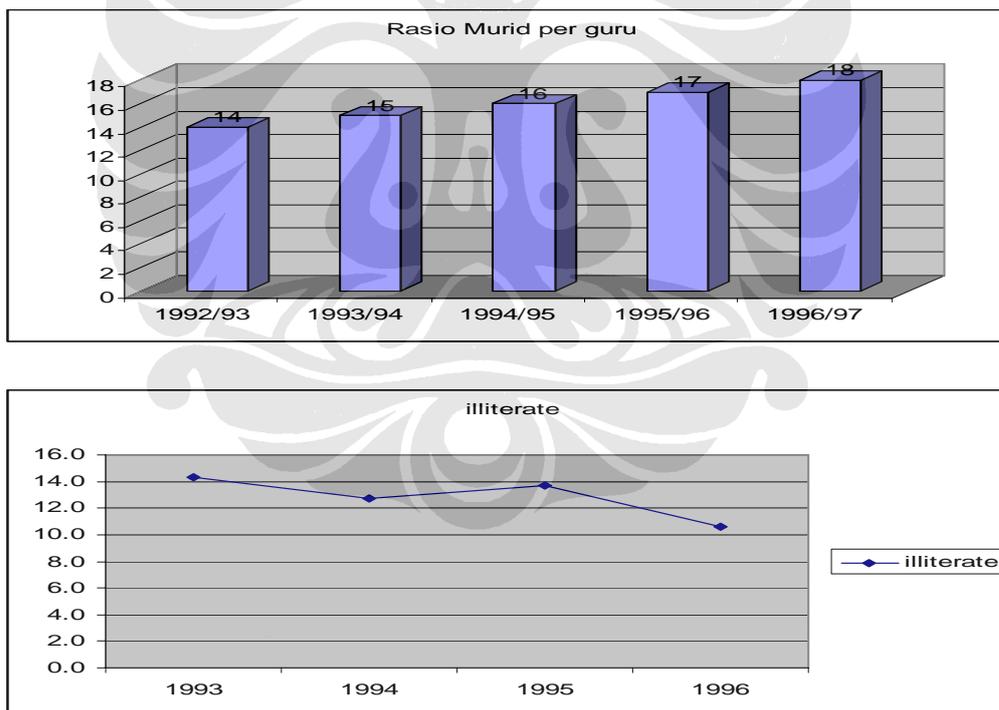
²² *Op.Cit.*

III.2.3. Indikator Pendidikan Sebelum Desentralisasi

Indikator keberhasilan pendidikan dapat dilihat dari sisi *outcome* (tingkat buta huruf) dan akses (tingkat partisipasi sekolah). Sementara indikator pelayanan publik sektor pendidikan dapat dilihat dari ketersediaan fasilitas pendidikan (seperti jumlah sekolah, perpustakaan, kelas, laboratorium dll), biaya pendidikan dan jumlah tenaga pendidik/guru termasuk tingkat kesejahteraan dan kualitasnya.

Sebelum desentralisasi, perkembangan tingkat rasio murid per guru yang menggambarkan ketersediaan guru dan tingkat buta huruf dewasa terlihat pada **Gambar III.h.** di bawah ini.

Gambar III.h. Rasio Murid Per Guru dan *Illiterate* Sebelum Desentralisasi



Sumber : diolah penulis

Dari **Gambar III.h.** tersebut, terlihat bahwa pada era sebelum desentralisasi tingkat buta huruf dewasa secara umum menurun yang menggambarkan adanya

peningkatan daya tampung sekolah. Selain itu, rasio murid per guru juga meningkat yang artinya perbandingan jumlah murid yang dikelola oleh satu orang guru semakin meningkat. Hal tersebut menggambarkan jumlah muridnya semakin meningkat sedangkan jumlah gurunya tetap atau sebaliknya.

III.2.4. Sektor Pendidikan Setelah Desentralisasi

Sejak diberlakukannya desentralisasi fiskal dan otonomi daerah, pemerintah kabupaten/kota bertanggung jawab atas pengelolaan sektor pendidikan di semua jenjang pendidikan yakni jenjang SD, SMP, SMA kecuali perguruan tinggi. Pemerintah kabupaten/kota juga bertanggung jawab atas hampir segala bidang yang terkait dengan sektor pendidikan kecuali kurikulum dan penetapan standar yang menjadi kewenangan pusat (Priyono, 2005). Oleh karena itu, keberhasilan pendidikan sangat tergantung dari kemampuan pemerintah kabupaten/kota dalam mengelola sektor pendidikan.

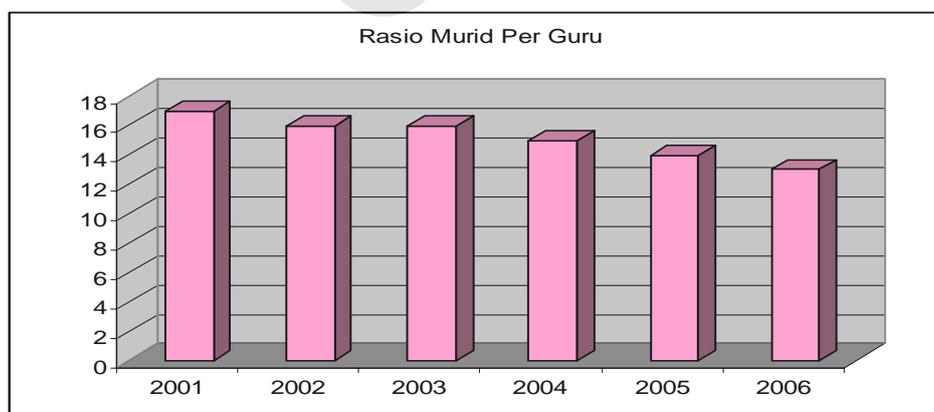
Oleh karena pengelolaan dan pembiayaan dari tingkat SD sampai SLTA menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota maka tidak ada lagi kantor wilayah di tingkat propinsi dan kantor departemen pendidikan nasional di tingkat kabupaten/kota. Sebagai gantinya hanya ada dinas pendidikan di tingkat kabupaten/kota yang berada dibawah kendali pemerintah kabupaten/kota dan dinas pendidikan propinsi yang berada dibawah kendali pemerintah propinsi. Antara dinas pendidikan tingkat kabupaten/kota dengan propinsi tidak ada hubungan hirarki. Implikasinya setiap program ditingkat sekolah harus dilakukan melalui koordinasi dinas pendidikan kabupaten/kota atau pemerintah kabupaten/kota. Sedangkan pemerintah pusat tidak memiliki kewenangan yang besar dalam penentuan kebijakan sektor pendidikan di kabupaten/kota.

Pada tingkat propinsi, setelah diberlakukannya desentralisasi fiskal fokus alokasi dana APBD digunakan untuk pendidikan dasar (SD), sementara dana dekonsentrasi

dipergunakan untuk SLTP dan SLTA. Pada umumnya di berbagai daerah kabupaten dan kota, sektor pendidikan yang seharusnya menjadi prioritas pembangunan tidak memperoleh alokasi dana yang cukup dalam APBD (penelitian semeru, 2002).

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, indikator pelayanan pendidikan tidak hanya dilihat dari tingkat pengeluarannya saja tetapi juga dilihat ketersediaan fasilitas dan tenaga pengajar di berbagai daerah. Dalam usaha untuk meningkatkan pemerataan distribusi dan kualitas guru diberbagai daerah mengalami hambatan. Jalur birokrasi setelah adanya desentralisasi memang lebih pendek tetapi mutasi pegawai menjadi terhambat sehingga distribusi guru sulit diratakan. Salah satu hambatan bagi mutasi guru adalah karena gaji mereka sudah ada dalam DAU masing-masing kabupaten/kota. Dalam beberapa kasus mutasi, guru yang bersangkutan tetap harus mengambil gajinya di tempat kerja (daerah lamanya) sampai tahun anggaran baru. Selain itu, sebagai implikasi dari terbatasnya dana, kesempatan pelatihan bagi para guru cenderung berkurang, demikian pula kemampuan pemda/pemkot untuk mengangkat guru baru juga masih sangat terbatas. Perkembangan rasio jumlah murid per guru setelah desentralisasi dapat dilihat pada **Gambar III. i.** dibawah ini.

Gambar III. i. Rasio Murid Per Guru Setelah Desentralisasi



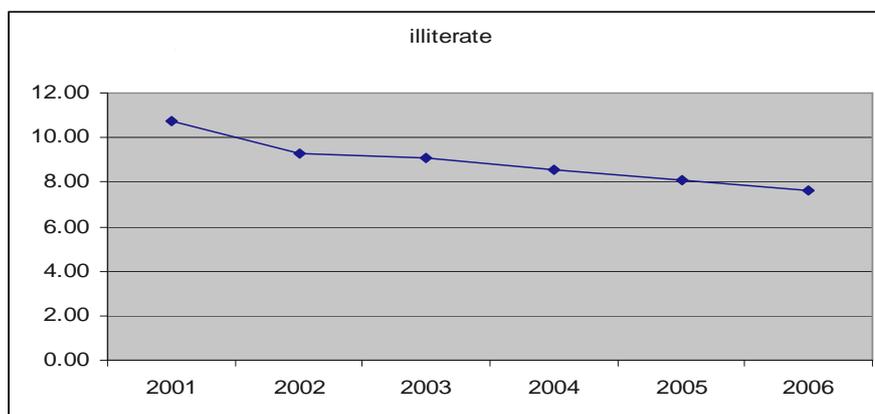
Sumber : diolah penulis

Dari **Gambar III. i.** diatas terlihat bahwa rasio murid per guru menurun yang artinya setelah desentralisasi perbandingan jumlah murid yang dikelola oleh satu orang guru semakin menurun. Hal tersebut menggambarkan jumlah muridnya semakin menurun sedangkan jumlah gurunya tetap atau jumlah guru meningkat sedangkan jumlah muridnya tetap.

Menjelang pelaksanaan otonomi daerah, beberapa pihak berharap akan terjadi banyak perubahan di bidang pendidikan seperti pembebasan biaya pendidikan untuk tingkat SD dan perbaikan kesejahteraan guru. Perhatian dan pengawasan pemda terhadap pendidikan diharapkan menjadi lebih baik akan tetapi realitas yang terjadi ternyata jauh dari harapan. Partisipasi masyarakat dalam pendanaan pendidikan masih jauh dari harapan. Masyarakat secara umum juga belum melihat adanya perubahan dalam pelayanan pendidikan. Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) masih berjalan dalam pelayanan dan pembangunan pendidikan.

Secara umum setelah diberlakukannya kebijakan desentralisasi, tingkat buta huruf dewasa mengalami penurunan. Hal tersebut menggambarkan kesadaran masyarakat akan pentingnya pendidikan meningkat dan program pendidikan pemerintah sudah mulai ada perbaikan. Perkembangan tingkat buta huruf dewasa dapat dilihat pada **Gambar III.j.** dibawah ini.

Gambar III.j. Perkembangan *Illiterate* Setelah Desentralisasi

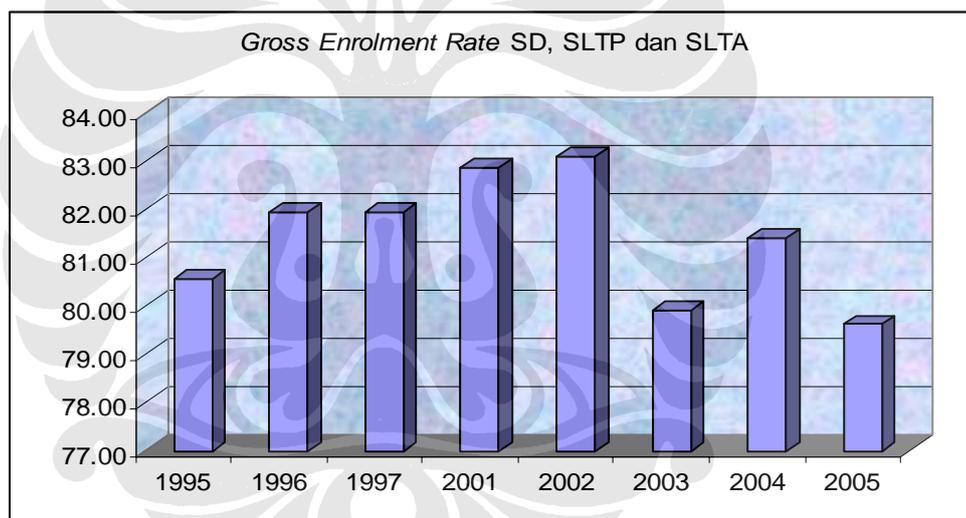


Sumber : diolah penulis

Tingkat buta huruf dewasa yang mengalami penurunan seperti grafik diatas mengindikasikan cukup berhasilnya kebijakan desentralisasi dalam memperbaiki indikator pendidikan. Penurunan tingkat buta huruf dewasa ini akan mendorong meningkatnya tingkat partisipasi sekolah.

Perbandingan angka partisipasi kasar (*gross enrolment rate*) pada tingkat SD, SLTP dan SLTA di pulau Jawa sebelum dan setelah desentralisasi dapat dilihat dari **Gambar III.k.** dibawah ini.

Gambar III.k. Perkembangan GER SD, SLTP dan SLTA Sebelum dan Setelah Desentralisasi



Sumber : diolah penulis

Dari **Gambar III.k.** diatas terlihat bahwa proporsi masyarakat yang bersekolah SD, SLTP dan SLTA meningkat setelah adanya kebijakan desentralisasi (tahun 2001 sampai 2002) kemudian mengalami penurunan dari tahun 2003-2005. Hal tersebut menggambarkan bahwa jika dilihat dari indikator angka partisipasi sekolah SD, SLTP dan SLTA, sulit untuk disimpulkan bahwa kebijakan desentralisasi berpengaruh positif terhadap akses pendidikan SD, SLTP dan SLTA.