



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**PENGARUH DESENTRALISASI FISKAL TERHADAP  
ALOKASI BELANJA DAERAH UNTUK PENDIDIKAN  
DASAR DAN MENENGAH DI KOTA BEKASI**

**TESIS**

**ZAMRUD UTAMI**

**NPM 0706306320**

**FAKULTAS EKONOMI  
PROGRAM MAGISTER PERENCANAAN DAN KEBIJAKAN PUBLIK  
JAKARTA  
JULI 2010**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**PENGARUH DESENTRALISASI FISKAL TERHADAP  
ALOKASI BELANJA DAERAH UNTUK PENDIDIKAN  
DASAR DAN MENENGAH DI KOTA BEKASI**

**TESIS**

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Ekonomi

**ZAMRUD UTAMI**

**NPM 0706306320**

**FAKULTAS EKONOMI  
PROGRAM MAGISTER PERENCANAAN DAN KEBIJAKAN PUBLIK  
KEKHUSUSAN EKONOMI KEUANGAN NEGARA DAN DAERAH  
JAKARTA  
JULI 2010**

## **SURAT PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini, menyatakan bahwa tesis ini saya susun tanpa tindakan plagiarisme sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Indonesia.

Jika di kemudian hari ternyata saya melakukan tindakan Plagiarisme, saya akan bertanggung jawab sepenuhnya dan menerima sanksi yang dijatuhkan oleh Universitas Indonesia kepada saya.

Jakarta, Juli 2010

Zamrud Utami

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.**

**Nama : Zamrud Utami**

**NPM : 0706306320**

**Tanda Tangan :**

**Tanggal : Juli 2010**

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama : Zamrud Utami  
NPM : 0706306320  
Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik  
Kekhususan : Ekonomi Keuangan Negara dan Daerah  
Judul Tesis : Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap  
Alokasi Belanja Daerah Untuk Pendidikan Dasar  
dan Menengah di Kota Bekasi

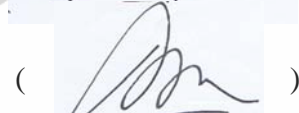
**Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian dari persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Ekonomi pada Program Studi Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.**

### DEWAN PENGUJI

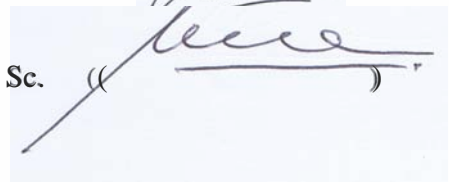
Pembimbing : Ir. Hania Rahma, M.Si.



Ketua Penguji : Sri Mulyono, S.E., M.S.S.



Anggota Penguji : R.H. Achmadi, S.E., M.Soc. Sc.



Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : Juli 2010

## KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Allah SWT, atas berkat rahmat dan hidayah-Nya kami bisa menyelesaikan penyusunan tesis ini sebagai salah satu persyaratan untuk mencapai derajat Sarjana S-2 Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik. Tesis tentang pengaruh desentralisasi fiskal terhadap alokasi belanja daerah untuk pendidikan dasar dan menengah dipilih karena topik tersebut dianggap menarik dan terkait pula dengan agenda nasional untuk terus mewujudkan masyarakat Indonesia yang cerdas dan berkualitas serta dapat memberikan penjelasan empiris tentang teori-teori desentralisasi dan implementasinya di lapangan.

Selama proses penyusunan tesis dan bahkan sebelumnya, kami merasakan begitu banyak bantuan yang langsung maupun tidak langsung. Tanpa mereka tidak mungkin tesis ini dapat benar-benar tersusun. Oleh karena itu dalam kesempatan ini, perkenankan kami mengucapkan rasa terima kasih kepada :

1. Ibu Ir. Hania Rahma, M.Si. selaku dosen pembimbing, yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk memberikan bimbingan dan arahan kepada saya dalam penyusunan tesis ini, sekaligus memberikan pemahaman tentang pentingnya merangkai kata dan data demi membangun argumen. Mohon maaf apabila kapasitas saya masih jauh dari mencukupi untuk mencapai hasil yang terbaik.
2. Bapak Imam dari Bagian Anggaran Setda Kota Bekasi, yang sangat membantu saya mendapatkan data-data APBD, sekaligus bantuan penjelasan, masukan dan fasilitas dari awal hingga akhir penelitian saya.
3. Kepala Dinas Pendidikan Kota Bekasi beserta seluruh staf-nya dan Kepala Bidang Perencanaan Anggaran Bappeda Kota Bekasi beserta staf yang banyak membantu memberikan data pendidikan dan informasi yang diperlukan dalam pengerjaan tesis ini.
4. Para Kepala SD dan SMP negeri serta orangtua murid, yang tidak bisa saya sebutkan satu per satu. Terimakasih atas pendapat dan masukan-masukannya demi meningkatkan layanan pendidikan di Kota Bekasi.
5. Atasan saya dan rekan-rekan kantor yang telah memberikan dukungan, kesempatan serta memaklumi saya pada saat menyelesaikan tesis ini.

6. Pihak Tata Usaha MPKP-FEUI, Mas Harris, Mas Trimman, Mbak Siti, Mbak Warni, dkk. yang sering saya reportkan dengan berbagai pertanyaan dan permintaan bantuan.
7. Terimakasih yang sebesar-besarnya kepada suamiku tercinta dan 2 anak cantik tersayangku, atas segala pengertian dan pengorbanan waktu dan perhatian, pada saat proses penyelesaian tesis ini.
8. Para dosen serta rekan-rekan MPKP XVIII Sore yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu yang telah memberikan banyak pembelajaran, sekaligus motivasi yang besar untuk menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata, saya berharap Allah SWT berkenan membalas kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan perencanaan kebijakan publik, meskipun jelas tesis ini jauh dari kualitas yang tinggi karena keterbatasan pengetahuan penulis.

Jakarta, Juli 2010

Penulis,

Zamrud Utami

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Zamrud Utami  
NPM : 0706306320  
Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik  
Kekhususan : Ekonomi Keuangan Negara dan Daerah  
Fakultas : Ekonomi  
Jenis Karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Non-eksklusif** (*Non-Exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

**Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap Alokasi Belanja Daerah Untuk Pendidikan Dasar dan Menengah di Kota Bekasi.**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta  
Pada tanggal : Juli 2010  
Yang menyatakan

Zamrud Utami



## ABSTRAK

Nama : Zamrud Utami  
Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik  
Judul : Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap Alokasi Belanja Daerah untuk Pendidikan Dasar dan Menengah di Kota Bekasi

Tesis ini membahas tentang alokasi anggaran pendidikan di Kota Bekasi sebagai salah satu daerah yang berkomitmen untuk meningkatkan kecerdasan masyarakatnya, dikaitkan dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah. Hasil penelitian terhadap data kuantitatif anggaran pendidikan (dasar dan menengah) pada APBD Kota Bekasi, dengan analisis statistik deskriptif sederhana diperoleh gambaran nyata bahwa tidak ada perubahan yang signifikan terhadap persentase alokasi belanja pendidikan dari APBD Kota Bekasi setelah periode desentralisasi fiskal, bahkan justru sedikit menurun dari semula 31% menjadi 29%.

Namun, hal positif yang telah dilakukan oleh Pemkot Bekasi setelah desentralisasi fiskal adalah membuat kebijakan untuk lebih memprioritaskan belanja pembangunan pendidikan dasar dan menengah. Belanja pembangunan pendidikan tersebut digunakan untuk belanja langsung atau belanja operasional pendidikan, seperti pembangunan dan rehabilitasi gedung sekolah, penyediaan sarana prasarana pendidikan, serta pembebasan biaya pendidikan. Pada akhirnya dalam upaya memperluas kesempatan masyarakat untuk memperoleh pelayanan pendidikan, disarankan agar tanggungjawab pembiayaan pendidikan tidak diserahkan sepenuhnya pada pemerintah daerah melalui kebijakan belanjanya. Perlu kontribusi dari *stakeholders* lain dalam pemenuhannya, yaitu para legislatif (DPRD) dan masyarakat di Kota Bekasi.

Kata Kunci :

Desentralisasi Fiskal, Pendidikan, Belanja Daerah, Belanja Pembangunan Pendidikan, Pelayanan Pendidikan.

## ABSTRACT

*Name* : Zamrud Utami  
*Study Program* : Master of Planning and Public Policy  
*Title* : *The Impact Of Fiscal Decentralization To Education Budget Allocation Case For Basic And Medium Education System In Bekasi City*

*This thesis discussed the budget allocation for education in the Government of Bekasi City as an regional authorities that commits to improve community intelligence in associated with the implementation of fiscal decentralization and regional autonomy. The research on the quantitative budgeting education data, with a simple descriptive statistical analysis, obtained the result that there has been no significant change in the proportion of spending on education from the budget allocation after a period of decentralization, even only slightly lower than the initial 31% to 29%.*

*Nevertheless, the positive thing that have been undertaken by the Government of Bekasi City after the fiscal decentralization is to create a policy to prioritize development spending for basic and medium level education. Development spending is used for direct expenditures or operational expenditures of education, such as construction and rehabilitation of school buildings, provision of education infrastructure, and an exemption from tuition fees. After all, in order to enhance public access to educational services, suggested that the responsibility for financing the education is not left entirely for local authorities through its expenditure policy. It needs contributions from other stakeholders in fulfillment, namely the legislature (DPRD) and the community in the City of Bekasi itself.*

*Keywords:*

*Fiscal Decentralization, Education, Local Expenditures, Education Development Spending, Educational Services.*

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
SURAT PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME.....	ii
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS .....	iii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH...	vii
ABSTRAK/ <i>ABSTRACT</i> .....	viii
DAFTAR ISI .....	x
DAFTAR TABEL .....	xii
DAFTAR GAMBAR .....	xiv
DAFTAR LAMPIRAN.....	xv
<b>1. PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
I.1 Latar Belakang .....	1
I.2 Rumusan Masalah .....	5
I.3 Tujuan Penelitian .....	7
I.4 Manfaat Penelitian .....	8
<b>2. KERANGKA PEMIKIRAN ANALISIS.....</b>	<b>9</b>
2.1. Desentralisasi dan Desentralisasi Pendidikan.....	9
2.2. Kebijakan Desentralisasi untuk Peningkatan Pelayanan Pendidikan.....	12
2.3. APBD Sebagai Kebijakan Belanja Daerah.....	13
2.3.1. Keuangan Daerah dan Alokasinya .....	18
2.3.2. Prioritas Alokasi Anggaran Pendidikan pada Belanja Daerah.....	21
2.4. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kebijakan Belanja Pemerintah Daerah.....	22
2.5. Kerangka Berpikir dan Pemecahan Masalah .....	29
<b>3. METODOLOGI PENELITIAN.....</b>	<b>31</b>
3.1. Pendekatan Penelitian.....	31
3.2. Jenis dan Sumber Data.....	31
3.3. Metode Pengumpulan Data.....	32
3.4. Variabel Penelitian dan Definisi Operasional Variabel.....	34
3.5. Teknik Pengolahan Data.....	39
3.6. Analisis Data.....	40
3.6.1 Analisis Data Kuantitatif.....	40
3.6.2 Analisis Data Kualitatif.....	42
<b>4. ANALISIS PERUBAHAN KEBIJAKAN BELANJA PENDIDIKAN DASAR DAN MENENGAH SESUDAH DESENTRALISASI FISKAL.....</b>	<b>43</b>
4.1. Gambaran Umum Kebijakan Keuangan Daerah Kota Bekasi.....	43
4.1.1 Mekanisme Penetapan APBD.....	43
4.1.2 Perkembangan Keuangan Daerah Kota Bekasi.....	44
4.1.3 Komponen Pembentuk Pendapatan Daerah.....	46
4.1.4 Perubahan Belanja Daerah.....	52
4.2. Pembiayaan Pendidikan Di Kota Bekasi.....	56
4.2.1 Pembiayaan Pendidikan Dasar dan Menengah di Kota Bekasi.....	63

4.2.2 Peran Pemerintah Pusat Dalam Pembiayaan Pendidikan Dasar dan Menengah di Kota Bekasi	71
4.3 Faktor-Faktor Internal yang Mempengaruhi Kebijakan Belanja Daerah Kota Bekasi.....	74
4.4.1. Kinerja DPRD dan Akuntabilitas Publik.....	75
4.4.2. Keterbatasan Sasaran Aspirasi Masyarakat.....	80
4.4.3. Orientasi Eksekutif dalam Kebijakan Belanja.....	84
4.4 Implikasi Alokasi Anggaran Pendidikan dari Belanja Daerah Terhadap Kesempatan Masyarakat Untuk Memperoleh Pelayanan Pendidikan Dasar dan Menengah di Kota Bekasi.....	87
<b>5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI ANALISIS.....</b>	<b>96</b>
5.1. Kesimpulan .....	96
5.2. Rekomendasi .....	99
DAFTAR PUSTAKA.....	101



## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Perkembangan Alokasi Anggaran Fungsi Pendidikan dalam APBN Periode TA.1999-2009.....	4
Tabel 3.1 Banyaknya Penduduk Kota Bekasi menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin, tahun 2008 .....	35
Tabel 4.1 Realisasi Pendapatan, Belanja dan Persentase Kenaikan APBD Kota Bekasi Tahun Anggaran 1997-2009 .....	46
Tabel 4.2 Komposisi Sumber Perolehan Pendapatan APBD Kota Bekasi Tahun Anggaran 1997-2009 .....	47
Tabel 4.3 Perkembangan Belanja APBD Kota Bekasi TA.1997-2009 .....	53
Tabel 4.4 Empat Besar Sektor Pembangunan Penerima Anggaran Pembangunan APBD Kota Bekasi, Periode Sebelum Desentralisasi Fiskal.....	57
Tabel 4.5 Empat Besar Sektor Pembangunan Penerima Anggaran Pembangunan APBD Kota Bekasi, Periode Sesudah Desentralisasi Fiskal.....	58
Tabel 4.6 Persentase Belanja Pendidikan terhadap Total Belanja Daerah Kota Bekasi per jenis belanja TA.1999-2009.....	59
Tabel 4.7 Persentase Belanja Pendidikan Nasional terhadap Total Belanja Negara Tahun Anggaran 1999-2009 .....	60
Tabel 4.8 Persentase Belanja Rutin dan Pembangunan Pendidikan terhadap Total Belanja Pendidikan Daerah Kota Bekasi TA.1999-2009.....	61
Tabel 4.9 Persentase Belanja Pembangunan Pendidikan Dasar dan Menengah terhadap Total Belanja Pembangunan Pendidikan Kota Bekasi TA.1999-2009.....	63
Tabel 4.10 Persentase Per Jenis Belanja pada Belanja Pembangunan Pendidikan Dasar dan Menengah APBD Kota Bekasi TA.2005-2009 .....	67
Tabel 4.11 Persentase Alokasi SBB dan SBP terhadap Total Belanja Barang Pendidikan Dasar dan Total Belanja Pendidikan Dasar APBD Kota Bekasi TA.2007-2009 .....	69
Tabel 4.12 Rasio Alokasi Belanja Operasional Pendidikan antara Dana APBD dan Dana Dekonsentrasi di Kota Bekasi.....	73

Tabel 4.13 Kondisi Sarana dan Prasarana Pendidikan Dasar dan Menengah di Kota Bekasi TA.2008 .....	85
Tabel 4.14 Jumlah dan Persentase Sekolah, Guru dan Siswa SD, SMP dan SMA Negeri di Kota Bekasi, Tahun 2000-2008 .....	89
Tabel 4.15 Rasio Siswa per Sekolah, Rasio Siswa per Kelas dan Rasio Siswa per Guru pada tingkat SD, SMP, dan SMA di Kota Bekasi TA.2000-2008.....	89
Tabel 4.16 Jumlah dan Persentase Ruang Kelas Menurut Kondisi, pada SD, SMP dan SMA Negeri di Kota Bekasi TA.2003-2008.....	89
Tabel 4.17 Jumlah dan Persentase Fasilitas Sekolah Lainnya, pada Sekolah Negeri di Kota Bekasi TA.2003-2008.....	90
Tabel 4.18 Perbandingan Jumlah Sekolah Negeri dan Swasta di Kota Bekasi TA.2000-2008.....	91
Tabel 4.19 Angka Partisipasi Murni (APM), Angka Melek Huruf (AMH) dan Rata-rata Lama Sekolah (RLS), Kota Bekasi TA.2000-2008.....	92
Tabel 4.20 Perbandingan Jumlah Siswa di Tingkat SD, SMP dan SMA Negeri dan Swasta di Kota Bekasi TA.2000-2008.....	93

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Anatomi Urusan Pemerintahan .....	10
Gambar 2.2 Kerangka Berpikir Pemecahan Masalah .....	30
Gambar 4.1 Pendapatan dan Belanja pada APBD Kota Bekasi, TA.1997-2009.....	46
Gambar 4.2 Komposisi Pendapatan APBD Kota Bekasi Periode TA.1999 s.d. 2009.....	51
Gambar 4.3 Rasio Kontribusi Per Komponen Pendapatan APBD Kota Bekasi, Periode TA.2001-2009.....	51
Gambar 4.4 Perkembangan Proporsi Belanja Rutin dan Pembangunan, APBD Kota Bekasi Tahun Anggaran 1997-2009.....	54
Gambar 4.5 Perkembangan Jumlah Sekolah Dasar dan Menengah Negeri di Kota Bekasi, Tahun 2000-2008.....	65

## DAFTAR LAMPIRAN

- LAMPIRAN 1 Rincian APBD Kota Bekasi Tahun Anggaran 1997 s.d. 2009
- LAMPIRAN 2 Rincian Komponen Pendapatan Asli Daerah APBD Kota Bekasi TA.1997 s.d. 2009
- LAMPIRAN 3 Rincian Komponen Dana Perimbangan APBD Kota Bekasi TA.1997 s.d. 2009
- LAMPIRAN 4 Rincian Alokasi Dana SBB dan SBP TA.2007 s.d. 2009
- LAMPIRAN 5 Perbandingan Alokasi Dana Operasional Pendidikan antara APBD dan APBN/Dana Dekonsentrasi di Kota Bekasi TA.2005 s.d.2009
- LAMPIRAN 6 Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan

