

## **BAB 4**

### **ANALISIS PERUBAHAN KEBIJAKAN BELANJA PENDIDIKAN DASAR DAN MENENGAH SESUDAH DESENTRALISASI FISKAL**

#### **4.1 Gambaran Umum Kebijakan Keuangan Daerah Kota Bekasi**

Perubahan kebijakan dalam aspek keuangan daerah setelah adanya desentralisasi fiskal membawa konsekuensi bagi daerah untuk menetapkan kebijakan dalam perencanaan anggaran, alokasi/pelaksanaan anggaran sampai dengan evaluasi pelaksanaan anggaran terhadap keuangan daerah yang dituangkan dalam APBD. Sesuai dalam Arah Kebijakan Umum Pemerintah Kota Bekasi, APBD merupakan wujud kebutuhan rakyat yang akan dipenuhi oleh Pemerintah. Kebutuhan masyarakat tersebut dirumuskan dalam program dan kegiatan yang disertai dengan besarnya biaya dan sumber-sumber pembiayaannya. Dengan kata lain APBD merupakan instrumen kebijakan utama yang mempunyai posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pelaksanaan pelayanan publik oleh Pemerintah Kota Bekasi.

##### **4.1.1 Mekanisme Penetapan APBD**

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 105/2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, terjadi perubahan pengelolaan APBD dimana sebelumnya DPRD dan masyarakat yang hanya berperan pasif, maka sekarang ini menjadi bagian dari *stakeholders* yang tak terpisahkan. Berdasarkan Peraturan Walikota Bekasi Nomor 18 tahun 2007, bentuk keterlibatan atau peran serta masyarakat diwujudkan melalui mekanisme Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Daerah yang dimulai dari tingkat kelurahan, berlanjut di tingkat kecamatan, sampai dengan tingkat kabupaten/kota. Peserta Musrenbang daerah adalah komponen masyarakat, tokoh agama, kelompok pemuda, organisasi masyarakat, dll, dengan melibatkan komponen dari pemerintah daerah (Kelurahan/Kecamatan/Kota) serta anggota DPRD dari masing-masing wilayah pemilihan. Melalui Musrenbang Daerah, akan ditampung usulan-usulan dari masyarakat tentang kebutuhan prioritas mereka yang memerlukan pendanaan baik dari APBD Kota maupun sumber dana

lainnya. Hasil dari Musrenbang tersebut dipergunakan sebagai bahan penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) oleh Bappeda. Berdasarkan RKPD, kemudian disusun Kebijakan Umum Anggaran (KUA) yang berisi tentang kebijakan dan prioritas program pembangunan untuk pelaksanaan APBD, serta disusun pula Prioritas dan Plafond Anggaran (PPA). KUA dan PPA yang disusun, sebesar mungkin dapat menampung aspirasi masyarakat yang berkembang namun dengan tetap mempertimbangkan kondisi dan kemampuan keuangan daerah. KUA dan PPA kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dan disepakati bersama antara Walikota dan Pimpinan DPRD. KUA dan PPA yang telah disepakati selanjutnya dipergunakan sebagai bahan lampiran Raperda APBD. Walikota kemudian menyampaikan Raperda APBD kepada DPRD (setelah sebelumnya disosialisasikan terlebih dahulu kepada masyarakat) untuk mendapatkan persetujuan. Raperda APBD yang telah disetujui oleh DPRD kemudian ditetapkan menjadi perda APBD, setelah mendapatkan persetujuan dari Gubernur.

#### **4.1.2 Perkembangan Keuangan Daerah Kota Bekasi**

Sebagai salah satu instrumen kebijakan, realisasi APBD pada dasarnya merupakan pelaksanaan rencana kerja keuangan pemerintah daerah yang memuat pengeluaran yang telah dilakukan dan penerimaan yang digunakan untuk menutup pengeluaran tersebut dalam periode tertentu biasanya satu tahun. Adanya kebijakan nasional yaitu desentralisasi fiskal ikut mempengaruhi instrumen kebijakan belanja daerah. Hal tersebut dapat dilihat dengan cara membandingkan perkembangan penerimaan dan pengeluaran daerah selama kurun waktu tertentu antara sebelum dan sesudah desentralisasi fiskal, seperti tercantum pada Tabel 4.1.

Pada periode TA.1997 s.d. 2000 (sebelum desentralisasi fiskal), secara umum terjadi kenaikan pendapatan dan belanja secara signifikan tiap tahunnya, yaitu berkisar antara 20% sampai dengan 30%. Persentase kenaikan terbesar terjadi pada TA.1998 yang mencapai 96,66% dari pendapatan TA.1997 (Tabel 4.1). Hal ini terutama dipengaruhi oleh peningkatan yang cukup besar pada penerimaan yang berasal dari PAD dan Dana Subsidi Daerah Otonom (DA-SDO) (Tabel 4.2). Pada periode TA.1997, kontribusi terbesar pada APBD Kota Bekasi

berasal dari pinjaman daerah (Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah) yang mencapai 98% dari total APBD, sedangkan penerimaan dari PAD dan DA-SDO masih sangat kecil (Tabel 4.2). Hal ini terutama disebabkan oleh masih dilakukannya proses penataan struktur organisasi Pemkot Bekasi yang baru terbentuk pada tahun 1997.

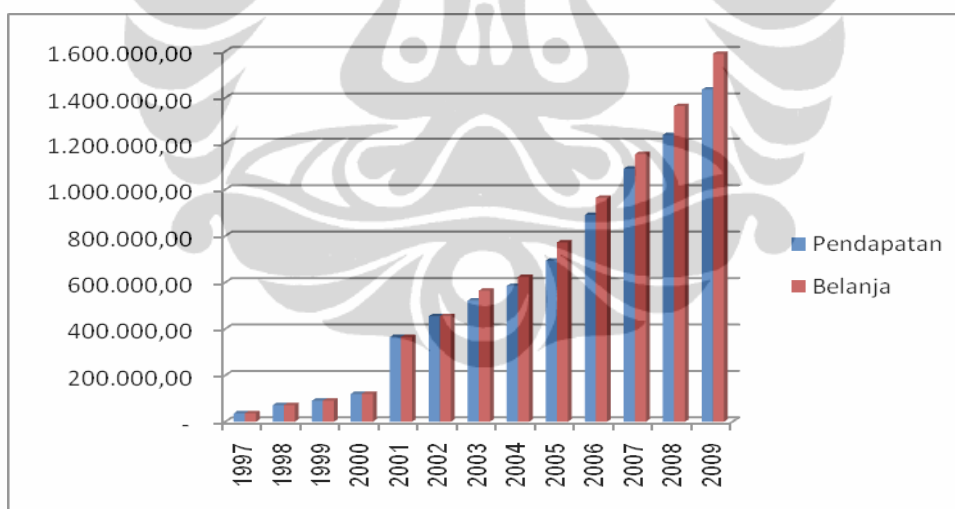
Pada periode setelah desentralisasi fiskal (TA.2001 s.d. 2009), persentase kenaikan pendapatan dan belanja cukup besar terjadi pada tahun anggaran 2001 (tahun pertama periode desentralisasi fiskal) yang mengalami kenaikan sebesar 203,44% dari tahun anggaran 2000 (periode sebelum desentralisasi fiskal). Hal ini sangat dimungkinkan karena setelah desentralisasi fiskal, pemerintah pusat melakukan penyerahan urusan beberapa departemen sekaligus personilnya pada daerah yang disertai pula dengan pelimpahan pembiayaan yang cukup besar melalui alokasi dana perimbangan. Adanya penambahan personil/pegawai yang besar diperkirakan mempunyai pengaruh paling tinggi pada peningkatan pendapatan dan belanja daerah Kota Bekasi. Peningkatan persentase pada tahun 2001, salah satunya juga dipengaruhi oleh perbandingan penerimaan atau pengeluaran pada tahun 2000 yang hanya berlangsung 9 bulan, akibat adanya perubahan periodisasi tahun anggaran. Setelah TA.2001, persentase kenaikan pendapatan dan belanja APBD Kota Bekasi cenderung bersifat fluktuatif, berkisar antara 10% sampai dengan 28% .

Naik atau turunnya persentase pendapatan dan belanja daerah tentunya dipengaruhi oleh kontribusi dari komponen-komponen pembentuknya. Dari sisi Pendapatan, komponen pembentuk pendapatan daerah meliputi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah. Sedangkan dari sisi Belanja, meliputi komponen Belanja Rutin/Belanja Tidak Langsung/Belanja Administrasi Umum dan Belanja Pembangunan/Belanja Langsung/Belanja Pelayanan Publik.

Tabel 4.1 Realisasi Pendapatan, Belanja dan Persentase Kenaikan APBD Kota Bekasi Tahun Anggaran 1997-2009 (juta rupiah)

No.	T.A.	Pendapatan	% Kenaikan Pendapatan	Belanja	% Kenaikan Belanja
1	1997	36.207,36	-	36.207,36	-
2	1998	71.205,78	96,66	71.205,78	96,66
3	1999	90.133,25	26,58	90.133,25	26,58
4	2000	120.077,34	33,22	120.077,34	33,22
5	2001	364.366,55	<b>203,44</b>	364.366,55	<b>203,44</b>
6	2002	454.358,80	24,7	454.358,80	24,7
7	2003	522.407,54	14,98	564.681,06	24,28
8	2004	584.815,73	11,95	623.957,45	10,5
9	2005	693.295,37	18,55	772.005,87	23,73
10	2006	890.903,20	28,5	964.265,11	24,9
11	2007	1.089.815,61	22,33	1.152.159,78	19,49
12	2008	1.235.060,64	13,33	1.363.777,22	18,37
13	2009	1.435.060,59	16,19	1.589.321,04	16,54

Sumber : APBD Kota Bekasi TA.1997 s.d. 2009, data diolah



Gambar 4.1 Pendapatan dan Belanja pada APBD Kota Bekasi, TA.1997-2009

Sumber : APBD Kota Bekasi TA.1997 s.d. 2009, data diolah

### 4.1.3 Komponen Pembentuk Pendapatan Daerah

Tabel 4.2 menyajikan rangkuman sumber perolehan pendapatan APBD pada periode TA.1997 s.d. TA.2009. Secara agregat, penerimaan Pemkot Bekasi pada tahun pertama desentralisasi fiskal (2001) meningkat lebih dari tiga kali lipat

dibandingkan dengan penerimaan sebelum desentralisasi fiskal (tahun 2000), hal itu didorong oleh kecenderungan peningkatan perolehan dari keseluruhan pendapatan, baik dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan (DAU, DAK, dan DBH), maupun Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah. Trend peningkatan tersebut diperoleh dari optimalisasi penerimaan masing-masing komponen pembentuk pendapatan.

Tabel 4.2 Komposisi Sumber Perolehan Pendapatan APBD Kota Bekasi  
Tahun Anggaran 1997-2009  
(juta rupiah)

Tahun	PAD		Dana Perimbangan		Lain-lain PD yang sah		Total Pendapatan (1+2+3)	Proporsi (%) (1 : 2 : 3)
	1	% Kenaikan /Thn	2	% Kenaikan/ Thn	3	% Kenaikan/ Thn		
1997	57,69	-	520,22	-	35.629,45	-	36.207,36	0,6 : 1,4 : 98
1998	17.252,89	29.806,21	53.952,89	10.271,57	0	-100	71.205,78	24 : 76 : 0
1999	22.912,12	32,80	65.186,12	20,82	2.035,00	#DIV/0!	90.133,25	26 : 72 : 2
2000	38.656,85	68,72	78.340,49	20,18	3.080,00	51,35	120.077,34	32 : 65 : 3
2001	80.561,96	108,40	272.191,29	247,45	11.613,30	277,06	364.366,55	22 : 75 : 3
2002	111.629,00	38,56	312.982,00	14,99	29.747,80	156,15	454.358,80	24 : 69 : 7
2003	85.769,19	-23,17	420.938,35	34,49	15.700,00	-47,22	522.407,54	16 : 81 : 3
2004	98.092,49	14,37	473.670,86	12,53	13.052,38	-16,86	584.815,73	17 : 81 : 2
2005	121.778,64	24,15	536.092,90	13,18	35.423,83	171,4	693.295,37	18 : 77 : 5
2006	143.168,71	17,56	724.759,49	35,19	22.975,00	-35,14	890.903,20	16 : 81 : 3
2007	166.283,25	16,14	687.270,64	-5,17	236.261,72	928,34	1.089.815,61	15 : 63 : 22
2008	178.369,89	7,27	785.277,60	14,26	271.413,15	14,88	1.235.060,64	14 : 64 : 22
2009	237.245,81	33,01	904.112,12	15,13	293.702,37	8,21	1.432.060,59	17 : 63 : 20

Sumber : APBD Kota Bekasi TA.1997-2009, data diolah

Memperhatikan trend kontribusi masing-masing komponen sumber pendapatan serta perkembangannya antara sebelum dan sesudah desentralisasi fiskal, diperoleh gambaran sebagai berikut :

#### a. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pada periode awal desentralisasi fiskal (tahun 2001), terjadi kenaikan PAD yang cukup tinggi yaitu meningkat sebesar 108,40% dibandingkan sebelum desentralisasi fiskal (tahun 2000). Hal ini dipengaruhi oleh peningkatan yang cukup besar pada penerimaan pajak daerah, retribusi daerah dan lain-lain PAD

Universitas Indonesia

yang sah, serta adanya penerimaan dari laba BUMD yang pada tahun 2000 tidak ada. Penerimaan PAD pada tahun 2003 terlihat turun dibandingkan tahun 2002 (minus 23,17%), hal tersebut sebenarnya dipengaruhi oleh perubahan format APBD dimana sebelum tahun 2003, masih diperhitungkan komponen Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Lalu (SILPA), sedangkan mulai tahun anggaran 2003 sudah tidak mencantumkan SILPA. Dengan demikian, penerimaan PAD pada tahun 2002 terlihat besar karena SILPA tahun 2001 diperhitungkan dalam PAD. Naik turunnya persentase PAD dipengaruhi oleh unsur-unsur atau sub-komponen pembentuknya, yaitu pajak daerah, retribusi daerah, laba perusahaan milik daerah dan pendapatan daerah lainnya yang sah. Namun demikian, sub-komponen yang merupakan sumber perolehan terbesar pada PAD adalah sub-komponen Pajak Daerah dan Hasil Retribusi Daerah dengan persentase lebih dari 77%, sedangkan sub-komponen lainnya secara umum hanya memberikan kontribusi sebesar 23% saja per tahunnya (Tabel Lampiran 2).

#### **b. Dana Perimbangan**

##### **1) Sebelum Tahun 2001**

Sebelum otonomi daerah dan desentralisasi fiskal dilaksanakan, bentuk dana perimbangan yang diterima oleh pemerintah Kota Bekasi (periode tahun 1997-2000) berbentuk Dana Bagi Hasil (DBH) Pajak, Dana Rutin Daerah (DRD) -- yang sebelum tahun anggaran 1999 disebut sebagai Subsidi Daerah Otonom (SDO) --, dan Dana Pembangunan Daerah (DPD) -- yang sebelum tahun anggaran 1999 disebut sebagai Bantuan Inpres -- (Tabel Lampiran 3).

Pada periode TA.1997-1998, penerimaan dana perimbangan hanya berasal dari DBH Pajak dan SDO. Sedangkan pada TA.1999-2000, disamping memperoleh DBH dan DRD, Pemkot Bekasi memperoleh tambahan alokasi dana perimbangan untuk pembangunan prasarana fisik sekolah dasar dan menengah serta pembangunan puskesmas dan rumah sakit pemerintah melalui DPD. Jumlah total dana perimbangan Kota Bekasi pada tahun 1999 adalah sebesar Rp.65.186.121.000,- yang terdiri dari DBH Pajak sebesar Rp.16.559.675.000,-, DRD Rp.38.613.315.000,- dan DPD sebesar Rp.10.013.131.000,-. Sedangkan pada tahun 2000, penerimaan dari dana perimbangan adalah sebesar

Rp.78.340.494.504,- yang terdiri dari DBH Pajak sebesar Rp.19.300.497.932,-, DRD Rp.40.239.846.572,- dan DPD sebesar Rp.18.800.150.000,-.

Dana SDO atau DRD diberikan kepada pemerintah daerah dengan tujuan untuk mendukung anggaran rutin pemerintah daerah guna membantu menciptakan perimbangan keuangan antar tingkat pemerintahan. Sebagian besar SDO/DRD digunakan untuk membiayai gaji pegawai pemerintah di daerah (sekitar 95% dari total SDO/DRD), sebagian lainnya digunakan untuk keperluan bagi pengeluaran rutin di bidang pendidikan dasar (DRD-SDN), subsidi untuk penyelenggaraan rumah sakit (SBBO-RSUD) dan subsidi untuk pembiayaan penyelenggaraan otonomi daerah (DRD-OD) yang antara lain berupa ganjaran bagi pegawai pedesaan (TPAPD) dan pelatihan pegawai pemerintah. Sedangkan Bantuan Inpres atau DPD yang diterima oleh Pemkot Bekasi dipergunakan untuk bantuan pembangunan sektor-sektor pelayanan publik sesuai dengan peruntukan yang telah ditetapkan dalam Instruksi Presiden tentang penggunaan dana Inpres/DPD tersebut.

SDO/DRD dikategorikan sebagai transfer pusat bersifat khusus (*specific grant*), karena daerah tidak memiliki kewenangan dalam menetapkan penggunaan SDO/DRD (kegunaannya sudah ditetapkan pusat). Sedangkan Dana Inpres/DPD bertujuan untuk memberikan bantuan pembangunan daerah, baik yang bersifat umum maupun khusus yang diberikan atas Instruksi Presiden. Dasar pemberian bantuan ini adalah adanya penyerahan sebagian urusan kepada daerah, sehingga daerah dapat membiayai urusan tersebut. Selain itu tujuan dari Inpres/DPD adalah untuk mencapai pemerataan dan distribusi hasil-hasil pembangunan. SDO/DRD dan Inpres/DPD dapat dikategorikan sebagai bantuan antar tingkat pemerintahan (*intergovernmental grants*) karena menjadi bagian dari anggaran pemerintah daerah.

Bentuk bantuan dari pemerintah pusat sebelum era desentralisasi fiskal tersebut mempunyai sisi negatif, dimana pertanggungjawaban atas masalah pelayanan publik itu dibebankan pada pusat, daerah hanya menjalankan tugas pembantuan yang tidak punya otonomi penuh. Dari aspek otonomi daerah, mengakibatkan ketidakleluasaan daerah untuk tanggung jawab pengelolaan, memanfaatkan bantuan umum dan melakukan peningkatan pertumbuhan ekonomi

daerah. Bagaimanapun program subsidi dan bantuan secara terpusat akan mempunyai kecenderungan untuk mematikan kreativitas otonomi daerah dan partisipasi masyarakat.

## 2) Dana Perimbangan setelah Desentralisasi Fiskal

Pada era desentralisasi fiskal terjadi lonjakan penerimaan dana perimbangan yang cukup besar pada APBD Kota Bekasi dari tahun sebelumnya, dimana pada tahun 2000 hanya sebesar Rp.78.340.494.504,- menjadi sebesar Rp.272.191.293.071,-, atau meningkat sebesar 247% pada tahun 2001 (tahun pertama pelaksanaan desentralisasi fiskal).

Bila diperhitungkan kontribusi dari masing-masing komponen dana perimbangan, maka penyumbang pendapatan terbesar per tahun adalah DAU (67%), disusul DBH Pajak (29%), dan DAK (4%) (Tabel Lampiran 3). Secara nominal penerimaan dari dana perimbangan menunjukkan peningkatan, hanya saja pada tahun 2007 justru menurun dari tahun 2006 yang disebabkan menurunnya penerimaan dari DBH Pajak. Secara prosentase penerimaan dari dana perimbangan bersifat fluktuatif, hal ini dipengaruhi oleh naik turunnya penerimaan dari DBH Pajak dan DAK, sedangkan penerimaan dari DAU selalu mengalami kenaikan tiap tahunnya.

### c. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

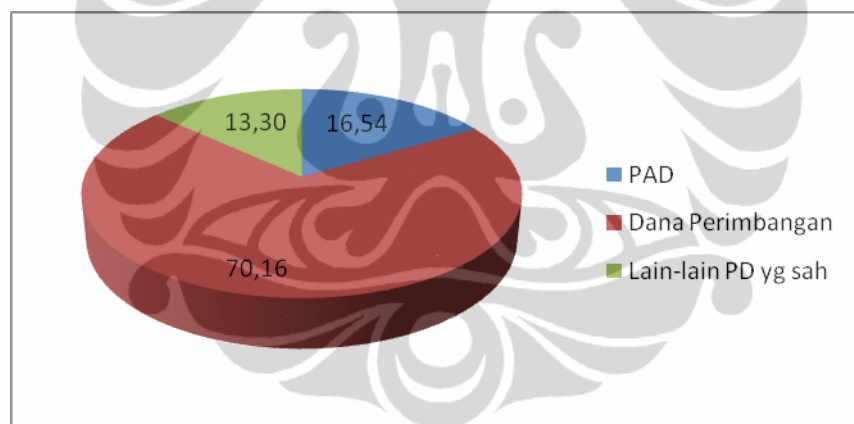
Komponen pendapatan daerah lainnya yang sah berasal dari Dana Bagi Hasil Pajak dari Propinsi dan Pemerintah Daerah Lainnya, Dana Pinjaman Daerah, Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus, dan Dana Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemda Lainnya. Pada tahun anggaran 1997 (sebelum desentralisasi fiskal), alokasi APBD Kota Bekasi terbesar diperoleh dari dana pinjaman daerah (98%). Hal ini karena Pemkot Bekasi yang baru terbentuk pada tahun 1997 masih memfokuskan kegiatan pada penataan organisasi, belum pada penggalan potensi penerimaan daerah. Persentase pertumbuhan pendapatan dari komponen ini yang rata-rata mencapai lebih dari 100% pada era desentralisasi fiskal terutama dipengaruhi oleh penerimaan dari DBH Pajak dari Propinsi dan Pemda Lainnya dan Bantuan Keuangan dari Propinsi.





Gambar 4.2 Komposisi Pendapatan APBD Kota Bekasi Periode TA.1999 s.d. 2009 (juta rupiah)

Sumber : APBD Kota Bekasi TA.1999 s.d. 2009, data diolah



Gambar 4.3 Rasio Kontribusi Per Komponen Pendapatan APBD Kota Bekasi, Periode TA.2001-2009

Sumber : APBD Kota Bekasi TA.2001 s.d. 2009, data diolah

Dari Gambar 4.2 dan 4.3 tersebut terlihat bahwa struktur Anggaran Pendapatan Daerah Kota Bekasi sebagian besar masih didominasi oleh Bantuan Pemerintah Pusat melalui Dana Perimbangan. Dominasi Bantuan Pemerintah Pusat menunjukkan angka cukup tinggi (rata-rata 70,16% dari total Anggaran Pendapatan), sementara itu struktur anggaran pendapatan yang bersumber dari PAD dan Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah rata-rata hanya sebesar 29,84%.

Kondisi ini tentunya kontradiktif dengan spirit otonomi daerah, dimana Pemkot Bekasi seharusnya semakin bisa mengedepankan kemandiriannya melalui peningkatan PAD dan mengurangi ketergantungan terhadap Bantuan Pemerintah Pusat. Halim (2001) menjelaskan bahwa ciri utama suatu daerah yang mampu melaksanakan otonomi salah satunya adalah ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, agar pendapatan asli daerah (PAD) dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar. PAD menunjukkan tingkat kemampuan dan kemandirian dalam mengelola potensi wilayah dan mengelola Keuangan Daerah, karena PAD merupakan penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber di dalam wilayahnya sendiri dan dikelola sendiri oleh daerah. PAD juga merupakan indikator derajat kemandirian fiskal suatu daerah (*local fiscal autonomy*), yang akan terukur dari besarnya peran/proporsi PAD dalam struktur APBD. Di Kota Bekasi, PAD-nya belum mampu mendukung terwujudnya kemandirian tersebut.

#### **4.1.4 Perubahan Belanja Daerah**

Belanja APBD Kota Bekasi pada prinsipnya terdiri atas belanja rutin dan belanja pembangunan.

- Pada periode tahun anggaran 1997-2002, struktur belanja dalam APBD Kota Bekasi meliputi Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan. Belanja Rutin dibagi atas unsur-unsur belanja pegawai, belanja barang/operasional, serta belanja lainnya, Belanja Pembangunan dibagi atas sektor-sektor pelayanan publik.
- Pada periode tahun anggaran 2003 sampai dengan sekarang, struktur belanja APBD ditetapkan atas unsur Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung. Belanja Tidak Langsung atau disebut juga sebagai Belanja Aparatur Daerah meliputi komponen Belanja Administrasi Umum (belanja pegawai dan belanja barang/operasional) dan Belanja Lainnya (belanja bagi hasil dan bantuan keuangan, serta belanja tidak tersangka). Belanja Langsung atau disebut juga sebagai Belanja Pelayanan Publik meliputi Belanja Operasi dan Pemeliharaan, serta Belanja Modal.

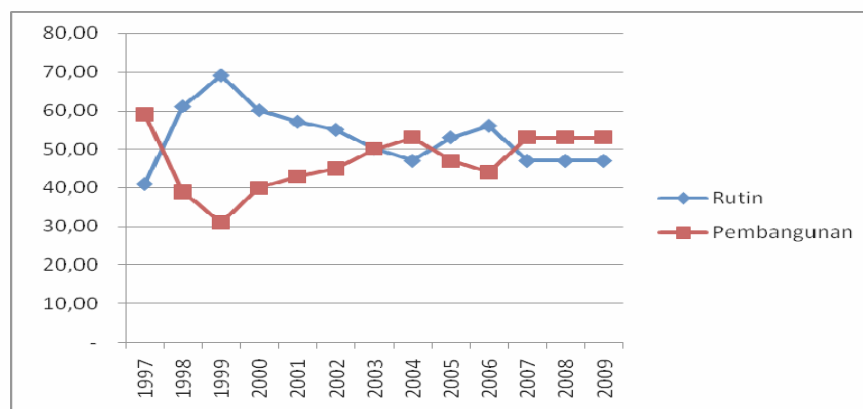
- Bila diperbandingkan, maka komponen Belanja Rutin adalah sama dengan Belanja Tidak Langsung, dimana alokasi dana pada komponen tersebut dipergunakan untuk belanja gaji pokok pegawai, belanja perjalanan, pemenuhan biaya operasional dan pemeliharaan sarana prasarana perkantoran, serta belanja lainnya. Sedangkan Belanja Pembangunan sama dengan Belanja Langsung (Belanja Pelayanan Publik), dimana alokasi dananya dalam rangka pelaksanaan kegiatan pelayanan publik.

Perkembangan Belanja Pemerintah Kota Bekasi dapat digambarkan pada Tabel 4.3 dan Gambar 4.4.

Tabel 4.3 Perkembangan Belanja APBD Kota Bekasi  
Tahun Anggaran 1997-2009

TAHUN	Belanja Rutin		Belanja Pembangunan		Total Belanja	Proporsi (%) 1 : 2
	Jumlah (Rp. Juta)	% Kenaikan /tahun	Jumlah (Rp. Juta)	% Kenaikan /tahun	Jumlah (Rp. Juta)	
1997	14.912,88	-	21.294,47	-	36.207,36	41 : 59
1998	43.301,48	190,36	27.904,30	31,04	71.205,78	61 : 39
1999	62.312,46	43,90	27.820,78	-0,29	90.133,24	69 : 31
2000	72.386,17	16,17	47.691,17	71,42	120.077,34	60 : 40
2001	206.622,48	185,44	157.744,08	230,76	364.366,55	57 : 43
2002	248.051,12	20,05	206.307,68	30,79	454.358,80	55 : 45
	<b>Blj. Tdk Langsung/ Blj. Aparatur Daerah</b>		<b>Blj Langsung/ Blj.Pelayanan Publik</b>			
2003	283.647,76	14,35	281.033,30	36,22	564.681,06	50 : 50
2004	292.489,04	3,12	331.468,40	17,95	623.957,44	47 : 53
2005	407.535,98	39,33	364.469,89	9,96	772.005,87	53 : 47
2006	537.141,24	31,80	427.123,87	17,19	964.265,11	56 : 44
2007	542.049,29	0,91	610.110,49	42,84	1.152.159,78	47 : 53
2008	699.148,72	17,14	728.831,98	19,46	1.363.777,22	47 : 53
2009	752.735,02	18,55	836.586,02	14,78	1.589.321,04	47 : 53
					<b>Rata-rata Proporsi (%)</b>	<b>51 : 49</b>

Sumber : APBD Kota Bekasi TA.1997-2009, data diolah



Gambar 4.4 Perkembangan Proporsi Belanja Rutin dan Pembangunan, APBD Kota Bekasi Tahun Anggaran 1997-2009

Sumber : APBD Kota Bekasi TA.1997-2009, data diolah

Dari tabel dan gambar di atas menunjukkan bahwa sebelum desentralisasi fiskal (periode TA.1997-2000), rasio pengeluaran belanja rutin terhadap belanja pembangunan berkisar antara 60% : 40%. Kondisi berbeda terjadi pada TA.1997, dimana alokasi belanja pembangunan lebih besar dari belanja rutin, karena pada tahun tersebut Pemkot Bekasi harus mengalokasikan dana pembangunan dalam rangka penyediaan sarana dan prasarana fisik yang sangat diperlukan untuk melaksanakan kegiatan pemerintahan, berupa pembangunan serta rehabilitasi gedung-gedung kantor Pemkot Bekasi yang baru terbentuk.

Setelah desentralisasi fiskal (TA.2001-2009), komposisi antara belanja rutin dan belanja pembangunan relatif berimbang, yaitu dalam kisaran 51% : 49%. Di awal penerapan desentralisasi fiskal (tahun 2001) terlihat bahwa belanja rutin mendominasi belanja APBD, hal tersebut dimungkinkan karena adanya perubahan pembiayaan belanja pegawai yang disebabkan terjadinya pelimpahan pegawai, proses penataan kelembagaan dan lain sebagainya akibat perubahan sistem keuangan. Namun pada perkembangan selanjutnya proporsi alokasi belanja pembangunan semakin meningkat dibandingkan dengan belanja rutin. Bahkan secara persentase, pertumbuhan per tahun belanja pembangunan justru meningkat lebih tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan belanja rutin.

Sejalan dengan diberlakukannya Peraturan Mendagri No.59 tahun 2007, sebagai revisi dari Permendagri No.13 tahun 2006 (merujuk pada PP No. 38/2007 dan PP No.41/2007), telah diupayakan penyesuaian pada arah kebijakan keuangan

daerah sejak tahun 2007. Hal tersebut dapat dilihat dari indikasi adanya penurunan anggaran belanja rutin dan meningkatnya alokasi anggaran belanja pembangunan. Memperhatikan *trend* pengaturan belanja daerah pada periode TA.2007-2009 dan dilatarbelakangi kebutuhan prioritas kegiatan yang diorientasikan pada peningkatan kualitas dan kuantitas pelayan publik khususnya sektor pendidikan dan kesehatan (sesuai dengan Visi dan Misi Kota Bekasi 2008-2013), maka terjadi perubahan signifikan pada belanja daerah tahun anggaran 2008, yaitu meningkat sebesar 18,37 % lebih tinggi dibanding tahun 2007 (dari Rp.1,1-triliun pada tahun 2007 menjadi sekitar Rp. 1,3-trilyun pada tahun 2008) (Tabel 4.1). Peningkatan tersebut dapat dilihat dari terjadinya peningkatan pos belanja rutin (17,14% dari tahun sebelumnya) maupun pos belanja pembangunan (19,46% dari tahun sebelumnya). Kenaikan pos belanja rutin yang cukup besar dikarenakan adanya proses penerimaan dan pengangkatan pegawai baru tahun 2006/2007 yang baru dapat direalisasikan pada tahun anggaran 2008. Sedangkan kenaikan pos belanja pembangunan tahun 2008 merupakan realisasi dari komitmen pemerintah Kota Bekasi untuk meningkatkan layanan publik melalui program pendidikan dan kesehatan gratis, sarana dan prasarana transportasi, pengembangan sektor ekonomi kerakyatan, dll). Perbandingan proporsi alokasi antara belanja rutin dengan belanja pembangunan pada periode 2007-2009 relatif stabil pada kisaran 47 : 53.

Secara persentase dari keseluruhan total belanja APBD Kota Bekasi, setelah desentralisasi fiskal terjadi peningkatan belanja pembangunan daripada sebelum desentralisasi fiskal. Hal tersebut menunjukkan dengan keleluasaan dalam mengelola keuangan daerah sebagai implikasi desentralisasi fiskal, Pemerintah Kota Bekasi memberikan peningkatan belanja bagi pembangunan untuk pemenuhan kebutuhan dan pelayanan publik.

Secara garis besar/umum desentralisasi fiskal dilihat dari komposisi belanja rutin dan pembangunan membawa perubahan yang lebih baik pada pembangunan di Kota Bekasi, tetapi apakah hal tersebut juga berlaku dalam pembiayaan pembangunan pendidikan di Kota Bekasi?. Dalam komposisi belanja di atas hal tersebut belum terlihat dan akan dibahas pada subbab selanjutnya.

## 4.2 Pembiayaan Pendidikan di Kota Bekasi

Berdasarkan metode penelitian seperti yang dijelaskan pada Bab 3, untuk mengetahui dan mengukur tingkat alokasi dana pendidikan dilakukan dengan 2 teknik analisis, yaitu analisis makro dan analisis mikro berdasarkan pendekatan budgeter.

Tabel 4.6 menyajikan data-data makro pembiayaan pendidikan di Kota Bekasi selama kurun waktu tahun anggaran 1999 sampai dengan 2009, yang dapat digunakan untuk melihat alokasi anggaran pendidikan di Kota Bekasi antara sebelum dan sesudah diterapkannya desentralisasi fiskal. Pengambilan periode sebelum desentralisasi fiskal yang terbatas pada TA.1999-2000, disebabkan data alokasi anggaran pendidikan yang diperoleh secara lengkap hanya terbatas dari tahun anggaran 1999. Namun demikian, dari data tersebut diharapkan bisa menggambarkan perubahan kebijakan belanja Pemkot Bekasi dalam sektor pendidikan, khususnya terkait dengan program pendidikan dasar dan menengah setelah diterapkannya desentralisasi fiskal.

Sebagian besar anggaran sektor pendidikan di Kota Bekasi dikelola oleh Dinas Pendidikan. Hanya saja sejak tahun 2005, khusus untuk anggaran pembangunan gedung sekolah dialokasikan dalam anggaran Dinas Tata Ruang dan Pemakaman, sedangkan anggaran untuk pengadaan tanah sekolah dialokasikan dalam anggaran Bagian Pertanahan. Realokasi dana belanja pembangunan gedung sekolah dan pengadaan tanah sekolah ke dinas lain tersebut dimaksudkan agar Dinas Pendidikan bisa lebih memfokuskan pada penyelenggaraan kegiatan yang bersifat non fisik. Untuk menganalisis seberapa besar kontribusi dana dari pemerintah Kota Bekasi pada sektor pendidikan, maka akan diperhitungkan seluruh alokasi belanja pendidikan (rutin dan pembangunan) pada Dinas Pendidikan Kota Bekasi, termasuk pula anggaran belanja pendidikan yang dialokasikan pada Dinas Tata Ruang dan Bagian Pertanahan.

Sebagaimana dimaksud di atas, perkembangan alokasi pembiayaan pendidikan dari sisi belanja APBD Kota Bekasi, baik rutin maupun pembangunan seperti yang ditunjukkan pada Tabel 4.6. dapat dijelaskan sebagai berikut :

### 1. Periode pra desentralisasi fiskal (1999-2000)

- Pada dua periode sebelum desentralisasi fiskal ini, Pemkot Bekasi sudah mengalokasikan dana cukup besar untuk sektor pendidikan, dengan rata-rata mencapai 31,80% dari total belanja APBD.
- Belanja rutin sektor pendidikan mengambil porsi 44,31% dari total belanja rutin APBD, dimana alokasi tersebut terbesar digunakan untuk belanja pegawai. Sedangkan belanja pembangunan pendidikan hanya mengambil porsi sebesar 7,90% dari total belanja pembangunan pendidikan. Alokasi belanja pembangunan untuk sektor pendidikan hanya menempati posisi ke-4 dari skala prioritas pembangunan di Kota Bekasi, dimana prioritas ke-1 adalah Sektor Transportasi (37,63%), ke-2 Sektor Aparatur dan Pengawasan (21,53%) dan ke-3 adalah Sektor Perumahan dan Permukiman (16,16%).

Tabel 4.4 Empat Besar Sektor Pembangunan Penerima Anggaran Pembangunan APBD Kota Bekasi, Periode Sebelum Desentralisasi Fiskal (dalam persen)

Prioritas	Sektor	1999	2000	Rata-rata
1	Transportasi	38,46	36,80	37,63
2	Aparatur Pemerintah dan Pengawasan	21,31	21,74	21,53
3	Perumahan dan Permukiman	11,99	20,32	16,16
4	<b>Pendidikan, Kebudayaan Nasional, Kepercayaan</b>	8,00	7,80	7,90

Sumber : APBD Kota Bekasi TA.1999-2000, data diolah

### 2. Periode pasca desentralisasi fiskal (2001-2009)

- Pada periode desentralisasi fiskal, rata-rata alokasi belanja pendidikan terhadap total belanja APBD justru sedikit menurun, menjadi 29,94% per tahunnya.
- Belanja rutin pendidikan, rata-rata mengambil porsi sebesar 40,09% per tahun dari total belanja rutin APBD, atau menurun dibandingkan pra desentralisasi. Sedangkan belanja pembangunan pendidikan mengambil porsi sebesar 15% dari total belanja pembangunan APBD. Peningkatan alokasi belanja pembangunan pendidikan tersebut diikuti pula dengan peningkatan skala prioritas, dimana pada sektor pendidikan sejak tahun 2001

Universitas Indonesia

menjadi prioritas ke-3, menggeser Sektor Perumahan dan Permukiman (13%). Sektor Transportasi tetap menjadi prioritas utama (30%) disusul kemudian oleh Sektor Aparatur dan Pengawasan (18%).

Tabel 4.5 Empat Besar Sektor Pembangunan Penerima Anggaran Pembangunan APBD Kota Bekasi, Periode Sesudah Desentralisasi Fiskal (dalam persen)

Prioritas	Sektor	2001	2002	Rata-rata
1	Transportasi	33,63	26,98	30,31
2	Aparatur Pemerintah dan Pengawasan	21,53	14,67	18,10
3	<b>Pendidikan, Kebudayaan Nasional, Kepercayaan</b>	14,59	14,97	14,78
4	Perumahan dan Permukiman	13,06	13,87	13,47

Sumber : APBD Kota Bekasi TA.2001-2002, data diolah

Penjelasan dari salah satu Kepala Bidang Perencanaan pada Bappeda Kota Bekasi tentang prioritas sektor tersebut, adalah sebagai berikut :

“Sektor transportasi memperoleh alokasi anggaran tertinggi karena memiliki *multiplier effect* terhadap sektor-sektor lainnya. Pembangunan Ring Road nantinya diharapkan akan memacu pertumbuhan ekonomi kota dengan meningkatnya indeks mobilitas penduduk khususnya di sektor industri perdagangan, selain akan memberikan dampak terhadap mobilitas penduduk pada tingkat penyebaran yang merata pada pengembangan wilayah Kota Bekasi. Sektor aparatur pun perlu ditingkatkan dengan pertimbangan aparatur adalah aset daerah (*intangible asset*) yang memiliki kontribusi paling penting dalam pelaksanaan pembangunan. Hal tersebut nantinya akan menciptakan sumber daya yang handal untuk mampu menyelesaikan permasalahan yang ada pada masyarakat dan sebagai prasarana peningkatan pelayanan publik. Sementara sektor pendidikan terus diupayakan peningkatan pelayanannya terutama dalam rangka mendukung program prioritas untuk pencapaian sasaran “perluasan dan pemerataan pendidikan” sehingga diupayakan semua penduduk Kota Bekasi dapat memperoleh pendidikan minimal SMP atau yang sederajat.



Tabel 4.6 Persentase Belanja Pendidikan terhadap Total Belanja Daerah Kota Bekasi per jenis belanja TA.1999-2009 (juta rupiah)

Tahun	Belanja Rutin			Belanja Pembangunan			Total Belanja			
	APBD	Blj.Pendidikan	%	APBD	Blj.Pendidikan	%	APBD	Blj.Pendidikan	%	
	(1)	(2)	(2/1)*100	(3)	(4)	(4/3)*100	(5)	(6)	(6/5)*100	
1999	62.312,46	29.968,22	48,09	27.820,78	2.226,89	8,00	90.133,24	32.195,11	35,72	
2000	72.386,17	29.768,33	41,12	47.691,17	3.719,11	7,79	120.077,34	33.487,44	27,89	
<i>Rata-rata % per jenis belanja periode tahun 1999-2000</i>			<b>44,61</b>				<b>7,90</b>	<i>Rata-rata % per total belanja periode tahun 1999-2000</i>		<b>31,80</b>
<b>2001</b>	206.622,48	94.851,47	45,91	157.744,08	19.363,26	12,28	364.366,56	114.214,73	31,35	
<b>2002</b>	248.051,12	99.518,39	40,12	206.307,68	26.794,23	12,99	454.358,80	126.312,62	27,80	
Tahun	Blj. Tdk Langsung/Blj.Aparatur Daerah			Blj Langsung/Blj.Pelayanan Publik			Total Belanja			
	APBD	Blj.Pendidikan	%	APBD	Blj.Pendidikan	%	APBD	Blj.Pendidikan	%	
	(1)	(2)	(2/1)*100	(3)	(4)	(4/3)*100	(5)	(6)	(6/5)*100	
2003	283.647,76	114.545,56	40,38	281.033,30	41.360,92	14,72	564.681,06	155.906,48	27,61	
2004	292.489,04	134.412,36	45,95	331.468,40	53.802,13	16,23	623.957,44	188.214,49	30,16	
2005	407.535,98	127.676,11	31,33	364.469,89	87.588,83	24,03	772.005,87	215.264,94	27,88	
2006	537.141,24	153.772,95	28,63	427.123,87	88.111,07	20,63	964.265,11	241.884,02	25,08	
2007	542.049,29	212.465,50	39,20	610.110,49	130.873,85	21,45	1.152.159,78	343.339,35	29,80	
2008	634.945,24	282.346,48	44,47	728.831,98	188.345,26	25,84	1.363.777,22	470.691,74	34,51	
2009	752.735,02	337.508,80	44,84	836.586,02	222.231,12	26,56	1.589.321,04	559.739,92	35,22	
<i>Rata-rata % per jenis belanja periode tahun 2001-2009</i>			<b>40,09</b>				<b>19,41</b>	<i>Rata-rata % per total belanja periode tahun 1999-2000</i>		<b>29,94</b>

Sumber : APBD Kota Bekasi TA.1999-2009, data diolah

Dari analisis di atas, dapat diartikan bahwa bila dibandingkan antara periode pra dengan pasca desentralisasi fiskal, rasio alokasi anggaran sektor pendidikan terhadap total belanja APBD tidak mengalami banyak perubahan, yaitu berkisar antara 29% sampai dengan 30%. Bahkan rata-rata alokasi belanja pendidikan pada 2 tahun pra desentralisasi fiskal justru lebih tinggi (31,80%) dibandingkan pasca desentralisasi fiskal (29,94%). Dengan demikian, secara persentase rasio alokasi pembiayaan sektor pendidikan di Kota Bekasi baik sebelum maupun sesudah desentralisasi fiskal sudah cukup besar, bila dicermati dengan dasar kriteria yang ditetapkan oleh peraturan perundangan, maka telah memenuhi minimal 20% terhadap total APBD-nya. Bahkan hal ini lebih tinggi jika dibandingkan dengan rasio belanja pendidikan nasional terhadap total belanja APBN (Tabel 4.7).

Tabel 4.7 Persentase Belanja Pendidikan Nasional terhadap Total Belanja Negara Tahun Anggaran 1999-2009 (juta rupiah)

TA	Belanja Pendidikan	Belanja Negara (APBN)	(%)
1999	14.701,45	198.937,08	7,39
2000	11.166,33	199.398,75	5,60
2001	13.945,00	315.497,74	4,42
2002	19.512,93	332.417,89	5,87
2003	20.435,80	341.735,79	5,98
2004	21.628,80	349.980,58	6,18
2005	33.397,60	412.316,05	8,10
2006	44.109,50	436.727,72	10,10
2007	53.067,10	505.400,95	10,50
2008	158.520,10	856.865,41	18,50
2009	207.413,50	1.037.067,50	20,00

Sumber : Nota Keuangan 1999-2009, data diolah

Namun demikian, besarnya porsi alokasi belanja pendidikan di Kota Bekasi tersebut tentunya belum mencerminkan besarnya kontribusi pemerintah Kota Bekasi terhadap peningkatan layanan pendidikan yang seharusnya lebih banyak direalisasikan melalui belanja pembangunan.

Berdasarkan data pada Tabel 4.8, alokasi belanja pembangunan pendidikan pada periode desentralisasi fiskal hanya sekitar sepertiga dari total

belanja pendidikan (32,03%). Kondisi ini sebenarnya jauh lebih baik jika dibandingkan dengan periode pra desentralisasi fiskal yang hanya mendapatkan porsi sebesar 9,01%. Alokasi pembiayaan sektor pendidikan di Kota Bekasi masih didominasi oleh pengeluaran rutin yang pada periode desentralisasi fiskal rata-ratanya mencapai 67,97% per tahun, meskipun persentase ini sebenarnya sudah menurun jauh jika dibandingkan porsi alokasi pada periode pra desentralisasi yang mencapai lebih dari 90% per tahun. Sebagian besar alokasi belanja rutin tersebut didominasi oleh pengeluaran aparat pendidikan yang meliputi gaji pegawai dan guru serta administrasi pendidikan.

Tabel 4.8 Persentase Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan Pendidikan terhadap Total Belanja Pendidikan APBD Kota Bekasi TA.1999-2009

Tahun	Belanja Rutin		Belanja Pembangunan		Total Belanja Pendidikan (Rp.Juta)
	Jumlah (Rp.Juta)	%	Jumlah (Rp.Juta)	%	
1999	29.968,22	93,08	2.226,89	6,92	32.195,11
2000	29.768,33	88,89	3.719,11	11,11	33.487,44
<i>Rata-rata % per jenis belanja periode tahun 1999-2000</i>		<b>90,99</b>		<b>9,01</b>	
2001	94.851,47	83,05	19.363,26	16,95	114.214,73
2002	99.518,39	78,79	26.794,23	21,21	126.312,62
	<b>Blj. Tidak Langsung / Blj. Aparatur Daerah</b>		<b>Blj. Langsung / Blj. Pelayanan Publik</b>		
2003	114.545,56	73,47	41.360,92	26,53	155.906,48
2004	134.412,36	71,41	53.802,13	28,59	188.214,49
2005	127.676,11	59,31	87.588,83	40,69	215.264,94
2006	153.772,95	63,57	88.111,07	36,43	241.884,02
2007	212.465,50	61,88	130.873,85	38,12	343.339,35
2008	282.346,48	59,99	188.345,26	40,01	470.691,74
2009	337.508,80	60,30	222.231,12	39,70	559.739,92
<i>Rata-rata % per jenis belanja periode tahun 2001-2009</i>		<b>67,97</b>		<b>32,03</b>	

Sumber : APBD Kota Bekasi TA.1999-2009, data diolah

Secara keseluruhan, porsi alokasi pembiayaan pembangunan pendidikan setelah desentralisasi fiskal menunjukkan perkembangan yang nampak dinamis dari tahun ke tahun. Hal ini bahkan dibuktikan pula dengan meningkatnya posisi prioritas pembangunan pendidikan, yang semula berada pada posisi ke-4 (periode pra desentralisasi fiskal) menjadi posisi ke-3 (periode pasca desentralisasi fiskal)

dalam skala prioritas belanja pembangunan sebagai bentuk kebijakan belanja yang dilaksanakan oleh Pemkot Bekasi. Kondisi ini menunjukkan komitmen dari kesiapan Kota Bekasi dalam memulai pelaksanaan desentralisasi fiskal telah terjadi.

Bila dilihat dari persentase alokasi per tahunnya pada Tabel 4.8, belanja pembangunan pendidikan terus mengalami peningkatan, yaitu dari 11% pada tahun 2000 (sebelum desentralisasi fiskal) menjadi 17% pada tahun 2001. Kemudian terus meningkat sampai dengan pada tahun 2009 persentase belanja pembangunan mencapai hampir 40% dari total belanja pendidikan. Belanja pembangunan pendidikan dengan persentase tertinggi (40,69%) terjadi pada tahun 2005, yang dialokasikan terbesar untuk pembangunan sarana dan prasarana fisik, seperti rehabilitasi atau pembangunan bertingkat gedung sekolah (SD, SMP dan SMA/SMK) maupun penambahan fasilitas sekolah (ruang perpustakaan, pagar, dll). Menurut penjelasan dari salah satu Kasi Bidang Pendidikan Dasar di Dinas Pendidikan Kota Bekasi, pada tahun tersebut memang masih banyak sekali gedung-gedung sekolah yang sudah tidak layak operasional atau dalam kondisi rusak berat, sehingga perlu dilakukan rehabilitasi total terhadap gedung sekolah dan prasarana pendukungnya untuk menunjang kelancaran proses belajar mengajar siswa.

Menurut Kasi Bidang Pendidikan Dasar tersebut bahwa terjadi pergeseran alokasi belanja pembangunan pendidikan, dimana sebelum tahun 2007 lebih diprioritaskan untuk keperluan sarana dan prasarana fisik sedangkan mulai tahun 2007 sampai dengan saat ini, belanja pembangunan pendidikan lebih diprioritaskan untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia, baik unsur siswa maupun tenaga pendidiknya. Implementasi dari upaya peningkatan kualitas SDM tersebut diwujudkan melalui pemberian bebas biaya sekolah untuk siswa (untuk siswa SDN diberikan mulai tahun 2007, siswa SMPN mulai tahun 2008) dan pemberian beasiswa untuk siswa-siswa miskin yang berprestasi (SD, SMP, dan SMA). Sedangkan bagi tenaga pendidik lebih banyak diwujudkan dalam bentuk pemberian diklat-diklat peningkatan mutu pendidik dan beasiswa untuk guru berprestasi.

#### 4.2.1 Pembiayaan Pendidikan Dasar dan Menengah di Kota Bekasi

Dana pendidikan pada APBD Kota Bekasi dialokasikan untuk beberapa program pendidikan, meliputi :

- Program Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD);
- Program Wajib Belajar Pendidikan Sembilan Tahun;
- Program Pendidikan Menengah;
- Program Pendidikan Non Formal;
- Program Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan;
- Program Manajemen Pelayanan Kependidikan;
- Program Peningkatan Sarana Pendidikan.

Berdasarkan pembatasan permasalahan penelitian, analisis berikutnya hanya difokuskan pada kontribusi belanja pembangunan pendidikan terhadap program pendidikan dasar dan program pendidikan menengah dengan memasukkan pula program peningkatan sarana pendidikan yang terkait dengan pendidikan dasar dan menengah. Dari pengolahan data, dapat diperoleh hasil pada tabel 4.9.

Tabel 4.9 Persentase Belanja Pembangunan Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah terhadap Total Belanja Pembangunan Pendidikan, APBD Kota Bekasi TA.1999-2009

Tahun	Blj.Pendidikan Dasar		Blj.Pendidikan Menengah		Blj.Pendidikan Lainnya		Total Blj.Pendidikan Daerah
	Jumlah (Rp.Juta)	%	Jumlah (Rp.Juta)	%	Jumlah (Rp.Juta)	%	(Rp.Juta)
	1	(1/4)*100	2	(2/4)*100	3	(3/4)*100	4 (1+2+3)
1999	2.163,89	97,17	63,00	2,83	-	-	2.226,89
2000	3.294,11	99,25	-	-	25,00	0,75	3.319,11
<i>Rata-rata % per program, periode tahun 1999-2000</i>		<b>98,21</b>		<b>1,41</b>		<b>0,38</b>	
2001	14.041,26	72,51	3.887,56	20,08	1.434,45	7,41	19.363,27
2002	22.625,22	84,44	3.444,01	12,85	725,00	2,71	26.794,23
2003	35.055,25	84,75	3.575,67	8,65	2.730,00	6,60	41.360,92
2004	42.992,35	79,91	5.738,52	10,67	5.071,27	9,43	53.802,14
2005	73.534,73	84,63	7.941,98	9,14	5.411,93	6,23	86.888,64
2006	77.346,88	88,23	8.904,29	10,16	1.409,91	1,61	87.661,08
2007	98.864,81	75,54	15.010,00	11,47	16.999,05	12,99	130.873,86
2008	145.833,96	77,43	25.900,00	13,75	16.611,30	8,82	188.345,26
2009	174.950,33	78,72	27.488,80	12,37	19.792,00	8,91	222.231,13
<i>Rata-rata % per program, periode tahun 2001-2009</i>		<b>80,69</b>		<b>12,13</b>		<b>7,19</b>	

Sumber : APBD Kota Bekasi TA.1999-2009, data diolah

Dari Tabel 4.9 tersebut, dapat diuraikan penjelasan sebagai berikut :

#### 1. Periode sebelum desentralisasi fiskal (1999-2000)

Pada periode sebelum desentralisasi fiskal, alokasi pembiayaan pendidikan dasar mencapai 98,21% dari total belanja pendidikan Kota Bekasi per tahun. Hal ini dikarenakan sebelum diterbitkannya UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No.25 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pemerintah kabupaten/kota hanya disertai kewenangan dalam penyelenggaraan pendidikan dasar, yang diawali dengan pencanangan program wajib belajar 9 tahun pada tahun 1994. Sehingga untuk program pendidikan lainnya hanya dialokasikan pembiayaannya sepanjang diperlukan dan dana dalam APBD mencukupi.

Alokasi pembiayaan pendidikan dasar tersebut, sekitar 95%-nya adalah untuk proyek-proyek pembangunan dan rehabilitasi sarana dan prasarana SD/MI sedangkan selebihnya untuk proyek bantuan pendidikan berupa beasiswa untuk murid tidak mampu dan berprestasi. Dari total pembiayaan pendidikan dasar tersebut, sekitar sepertiganya merupakan DPD dari pemerintah pusat yang diberikan untuk pembangunan dan revitalisasi SD/MI dengan target meningkatkan mutu prasarana dan sarana SD/MI di Kota Bekasi.

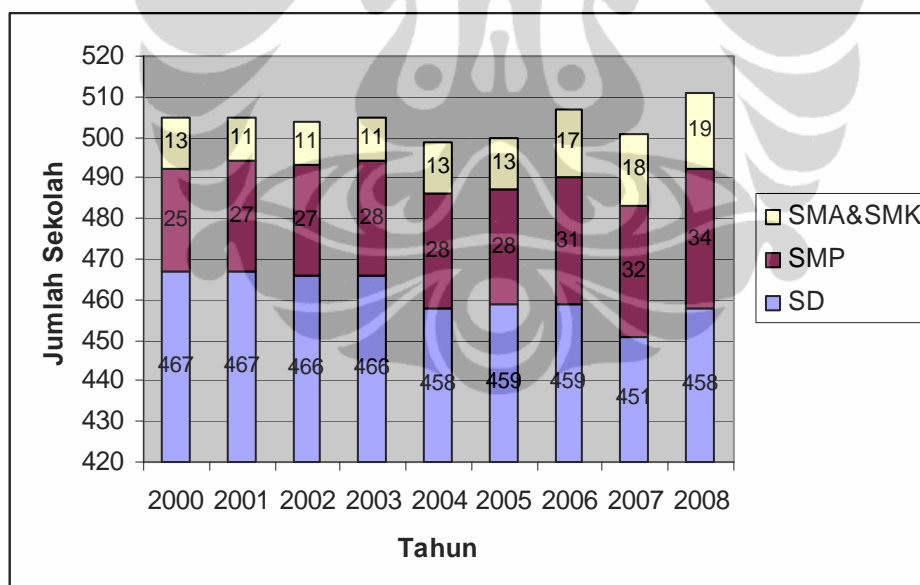
Alokasi pembiayaan untuk program pendidikan menengah pada tahun 1999 sebesar 3,86% berupa bantuan proyek prasarana fisik ruang kelas SMA, sedangkan pada tahun 2000 tidak dialokasikan bantuan dana untuk program pendidikan menengah karena prioritas pembiayaan dialihkan pada program pembinaan tenaga kependidikan berupa proyek pembinaan guru-guru SD.

#### 2. Periode setelah desentralisasi fiskal (2001-2009)

Setelah desentralisasi fiskal, didasarkan pada pembagian kewenangan yang diatur dalam UU No.22/1999 yang dijabarkan lebih lanjut dalam PP No.25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Daerah Propinsi sebagai Daerah Otonom (sebagaimana terakhir diubah dengan PP No.38 Tahun 2007), maka pemerintah Kota Bekasi merubah kebijakan dalam penyelenggaraan pendidikan, yang semula alokasi dana hanya diprioritaskan pada program pendidikan dasar saja kemudian secara bertahap mulai meningkatkan perhatian

pada program pendidikan menengah dan program pendidikan lainnya. Secara rata-rata pertahunnya, alokasi dana pembangunan pendidikan dasar masih cukup tinggi yaitu sebesar 80,69%, namun menurun dari sebelum desentralisasi fiskal. Sedangkan untuk pembiayaan pendidikan menengah, meningkat rata-rata alokasinya menjadi sebesar 13,64% per tahun dan belanja pendidikan lainnya sebesar 5.67%.

Pada periode tahun 2001 sampai dengan 2006, pembiayaan pembangunan pendidikan masih diprioritaskan pada pembangunan sarana dan prasarana fisik sekolah, yaitu meliputi rehab total, rehab berat, bahkan pembangunan baru gedung-gedung sekolah dasar dan sekolah menengah negeri serta pemberian bantuan rehab gedung MI/MTS/MA Negeri. Alokasi lainnya adalah untuk penyediaan fasilitas pendukung seperti perpustakaan dan pengadaan buku perpustakaan, pengadaan peralatan multimedia, pengadaan alat laboratorium, pengadaan alat olah raga dan kesenian sekolah, dll.



Gambar 4.5 Perkembangan Jumlah Sekolah Dasar dan Menengah Negeri di Kota Bekasi, Tahun 2000-2008

Sumber : Kota Bekasi Dalam Angka 2008

Sedangkan pada periode tahun 2007 sampai dengan 2009, prioritas pembiayaan pembangunan pendidikan mulai bergeser pada upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM) dan pemerataan kesempatan pendidikan

dengan menitikberatkan pada penyelenggaraan pendidikan gratis di tingkat sekolah dasar dan rintisan pendidikan gratis untuk pendidikan tingkat menengah, pemberian beasiswa bagi siswa miskin dan siswa berprestasi, serta peningkatan mutu pendidikan yang relevan dengan kebutuhan masyarakat. Perubahan prioritas kebijakan ini pada akhirnya mempengaruhi dalam pengalokasian anggaran pembangunan pendidikan, yang semula lebih besar pada alokasi belanja modal, menjadi bergeser pada semakin meningkatnya alokasi belanja barang. Perubahan alokasi anggaran pembiayaan pembangunan pendidikan pada periode tahun 2005-2009 dapat dilihat pada Tabel 4.10.

Dari data Tabel 4.10 dapat terlihat bahwa untuk program pendidikan dasar, alokasi anggaran belanja barang meningkat dari semula sebesar 5,15% pada tahun 2006 menjadi 15,33% pada tahun 2007, dan terus meningkat menjadi 48,33% tahun 2008 dan 67,84% tahun 2009. Sedangkan alokasi belanja modalnya dari sebesar 90,48% pada tahun 2006 turun menjadi 81,74% pada tahun 2007, 49,31% pada tahun 2008, dan 31,70% pada tahun 2009. Peningkatan alokasi belanja barang pada tahun 2007 terutama dipengaruhi oleh peningkatan kegiatan penyaluran Biaya Operasional Penyelenggaraan Pendidikan SDN dan SMPN, serta munculnya kegiatan baru yaitu Penyaluran dana Penyelenggaraan SD Bebas Biaya Pendidikan.

Penyaluran dana penyelenggaraan SD bebas biaya pendidikan pada tahun 2007 tersebut masih bersifat parsial pada beberapa sekolah dasar saja sebagai *pilot project*, baru pada tahun 2008, berdasarkan Keputusan Walikota Bekasi Nomor : 425/Kep.84-Disdik/III/2008, Pemkot Bekasi membebaskan Biaya Penyelenggaraan Pendidikan Sekolah Dasar Negeri di seluruh Kota Bekasi. Maksud dari pembebasan biaya penyelenggaraan pendidikan tersebut adalah agar seluruh anak usia 7-12 tahun dapat mengikuti pendidikan setingkat sekolah dasar sehingga akan terhindar adanya siswa yang putus sekolah sebagai akibat tidak adanya biaya dan selanjutnya akan terwujud upaya pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dan perluasan akses terhadap pendidikan berikutnya. Besarnya biaya penyelenggaraan pendidikan yang didanai dari APBD Kota Bekasi atau yang disebut sebagai Subsidi Bebas Biaya (SBB) pada tahun 2008 adalah sebesar Rp.30.000,- per siswa/bulan selama 12 bulan.



Tabel 4.10 Persentase Per Jenis Belanja pada Belanja Pembangunan Pendidikan Dasar dan Menengah APBD Kota Bekasi TA.2005-2009 (juta rupiah)

Jenis Belanja		2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
Pendidikan Dasar	Pegawai	1.829.468.000,00	2,49	3.380.860.500,00	4,37	2.900.802.000,00	2,93	3.444.982.200,00	2,36	800.575.000,00	0,46
	Barang	5.323.250.005,00	7,24	3.984.197.075,00	5,15	15.155.944.589,00	15,33	70.483.624.800,00	48,33	118.691.482.900,00	67,84
	Modal	66.382.009.800,00	90,27	69.981.823.000,00	90,48	80.808.059.100,00	81,74	71.905.353.986,00	49,31	55.458.267.100,00	31,70
	Total	73.534.727.805,00		77.346.880.575,00		98.864.805.689,00		145.833.960.986,00		174.950.325.000,00	
Pendidikan Menengah	Pegawai	974.810.000,00	12,27	1.481.497.125,00	16,64	782.248.400,00	5,21	2.602.841.000,00	10,05	968.977.500,00	3,52
	Barang	1.702.500.000,00	21,44	1.225.567.500,00	13,76	3.288.131.385,00	21,91	5.410.622.218,00	20,89	15.773.585.100,00	57,38
	Modal	5.264.667.500,00	66,29	6.197.223.180,00	69,60	10.939.620.215,00	72,88	17.886.536.782,00	69,06	10.746.237.400,00	39,09
	Total	7.941.977.500,00		8.904.287.805,00		15.010.000.000,00		25.900.000.000,00		27.488.800.000,00	
Pendidikan Dasar & Menengah	Pegawai	2.804.278.000,00	3,44	4.862.357.625,00	5,64	3.683.050.400,00	3,23	6.047.823.200,00	3,52	1.769.552.500,00	0,87
	Barang	7.025.750.005,00	8,62	5.209.764.575,00	6,04	18.444.075.974,00	16,20	75.894.247.018,00	44,19	134.465.068.000,00	66,42
	Modal	71.646.677.300,00	87,94	76.179.046.180,00	88,32	91.747.679.315,00	80,57	89.791.890.768,00	52,29	66.204.504.500,00	32,70
	Total	81.476.705.305,00		86.251.168.380,00		113.874.805.689,00		171.733.960.986,00		202.439.125.000,00	

Sumber : APBD Kota Bekasi TA.2005-2009, data diolah

SBB tersebut merupakan pembiayaan pendidikan dari APBD yang memberikan manfaat biaya langsung (*direct cost*) bagi sekolah dan siswa yang harus masuk dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (APBS) tahun berjalan dimana perhitungannya didasarkan pada jumlah seluruh siswa di sekolah berkenaan. SBB yang diterima oleh sekolah dasar negeri dapat digunakan untuk kegiatan intrakurikuler, kegiatan ekstrakurikuler, kegiatan pembelajaran bahan habis pakai, keperluan penunjang sarana sekolah, dan biaya penunjang pengembangan profesi guru dan kegiatan siswa. Namun, SBB tidak boleh digunakan antara lain disimpan dengan maksud untuk dibungakan, dipinjamkan kepada pihak lain, membiayai kegiatan yang tidak berhubungan dengan kegiatan belajar mengajar, membangun gedung atau merehabilitasi gedung baik sedang maupun berat, serta menanam saham atau deposito.

Pada tahun 2009, selain diberikan kepada siswa SD negeri, SBB juga diberikan kepada siswa SMP negeri di seluruh Kota Bekasi berdasarkan Keputusan Walikota Bekasi Nomor : 425/Kep.24-Disdik/II/2009. Besarnya alokasi SBB pada tahun 2009 adalah :

- a. SDN sebesar Rp.21.000,- per siswa/bulan selama 12 bulan;
- b. SMPN sebesar Rp.100.000,- per siswa/bulan selama 12 bulan.

Menurut Kasi Bidang Dikdas Dinas Pendidikan Kota Bekasi, penurunan besaran SBB untuk tingkat SDN adalah karena besaran dana BOS dari Pusat naik pada tahun 2009.

Perhitungan dan jumlah alokasi SBB pada TA.2007-2009 dapat dilihat pada (Tabel Lampiran 4). Dengan diberlakukannya kebijakan SBB pada SDN dan SMPN, maka sekolah tidak diperkenankan untuk memungut biaya apapun dari orangtua siswa, kecuali sekolah yang berstatus SSN, RSBI, SBI (dapat memungut biaya sesuai dengan ketentuan yang berlaku).

Mengingat program pendidikan khususnya pendidikan dasar tidak hanya diselenggarakan oleh SD Negeri saja, maka Pemkot Bekasi pada tahun 2009 juga mengalokasikan biaya penyelenggaraan Subsidi Biaya Pendidikan (SBP) untuk siswa Madrasah Ibtidaiyah (MI) Negeri dan Swasta, Salafiyah, SD Swasta dan SDLB se Kota Bekasi. Besarnya subsidi adalah Rp.10.000,- per siswa/bulan dalam kurun waktu 12 bulan pada tahun anggaran 2009 (Keputusan Walikota

Bekasi Nomor : 420/Kep.143-Disdik/IV/2009). Sedangkan untuk program pendidikan menengah, penyelenggaraan SBB untuk SMA dan SMK negeri sedang dalam proses rintisan pada APBD tahun 2010.

Persentase alokasi dana SBB dan SBP terhadap belanja barang pendidikan dasar pada tahun 2007 s.d. 2009 seperti terlihat pada tabel 4.11 berikut :

Tabel 4.11 Persentase Alokasi SBB dan SBP terhadap Total Belanja Barang Pendidikan Dasar dan Total Belanja Pendidikan Dasar, APBD Kota Bekasi Tahun Anggaran 2007-2009 (rupiah)

TA	SBB & SBP	% thd Belanja Barang Dikdas	% thd Belanja Dikdas
2007	8.700.000.000	57	9
2008	61.560.000.000	87	42
2009	100.125.520.000	84	57

Sumber : APBD Kota Bekasi TA.2007-2009, data diolah

Dari data Tabel 4.11 tersebut, terlihat bahwa alokasi dana pembiayaan SBB dan SBP cukup mengambil porsi yang besar dari penggunaan belanja barang pendidikan dasar maupun total penggunaan belanja pendidikan dasar. Hal ini merupakan wujud dari komitmen Pemkot Bekasi sesuai dengan yang tercantum pada RPJMD-nya, terkait dengan visi untuk mewujudkan masyarakat Kota Bekasi yang cerdas dengan fokus instrumen kebijakan utamanya adalah membebaskan atau memberikan subsidi biaya pendidikan.

Untuk melihat seberapa besar kontribusi pembiayaan pendidikan dari APBD terhadap biaya operasional sekolah, tentunya hanya bisa dilakukan dengan membandingkan dengan kontribusi dari pembiayaan lainnya. Berdasarkan ketentuan pasal 47 UU No.20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, sumber pendanaan pendidikan dapat berasal dari Pemerintah Pusat, pemerintah daerah maupun dari masyarakat. Mengambil contoh APBS pada salah satu SD negeri dan SMP negeri di Kota Bekasi, dapat digambarkan kondisi pembiayaan sebagai berikut :

1. Komponen Pendapatan pada APBS Sekolah Dasar Negeri Pejuang VII Kecamatan Medan Satria, Kota Bekasi

<b>Tahun 2007</b>	<b>Jumlah (rupiah)</b>	<b>%</b>
1. BOS (Pemerintah Pusat/APBN) (1197 siswa x Rp.127.000,-) = Rp.152.019.000,- (1189 siswa x Rp.127.000,-) = Rp.151.003.000,-	303.022.000,-	56,45
2. SBB (Pemkot Bekasi/APBD) (1189 siswa x Rp.30.000 x 6 bulan)	214.020.000,-	39,87
3. Biaya Operasional Pendidikan/BOP (APBD)	4.200.000,-	0,78
4. Pengadaan Soal US Kelas VI (APBD)	546.000,-	0,11
5. Sumbangan Komite Sekolah (1000 siswa x Rp.15.000,-)	15.000.000,-	2,79
<b>Total Pendapatan APBS</b>	<b>536.788.000,-</b>	
<b>Tahun 2008</b>	<b>Jumlah (rupiah)</b>	<b>%</b>
1. BOS (Pemerintah Pusat/APBN) (1189 siswa x Rp.21.500 x 12 bulan)	306.762.000,-	41,75
2. SBB (Pemkot Bekasi/APBD) (1189 siswa x Rp.30.000 x 12 bulan)	428.040.000,-	58,25
<b>Total Pendapatan APBS</b>	<b>734.802.000,-</b>	
<b>Tahun 2009</b>	<b>Jumlah (rupiah)</b>	<b>%</b>
1. BOS (Pemerintah Pusat/APBN) (1157 x Rp.400.000 x 1 tahun)	462.800.000,-	59,08
2. SBB (Pemkot Bekasi/APBD) (1157 siswa x Rp.21.000 x 12 bulan)	291.564.000,-	37,23
3. BOS Propinsi (APBD Prop.Jabar) (1157 siswa x Rp.25.000 x 1 tahun)	28.925.000,-	3,69
<b>Total Pendapatan APBS</b>	<b>783.289.000,-</b>	

Sumber : APBS SDN Pejuang VII, 2007-2009

2. Komponen Pendapatan pada APBS Sekolah Menengah Pertama Negeri 19 Bekasi, Kecamatan Medan Satria, Kota Bekasi

<b>Tahun 2009</b>	<b>Jumlah (rupiah)</b>	<b>%</b>
1. BOS (Pemerintah Pusat/APBN) (1262 siswa x Rp.575.000 x 1 tahun)	725.650.000,-	29
2. SBB (Pemkot Bekasi/APBD) (1262 siswa x Rp.100.000 x 12 bulan)	1.514.400.000,-	61
3. BOS Propinsi (APBD Prop.Jabar) (1262 siswa x Rp.127.500 x 1 tahun)	160.905.000,-	6
4. Block Grant (Menuju SSN) (Pemkot Bekasi/APBD)	100.000.000,-	4
<b>Total Pendapatan APBS</b>	<b>2.500.955.000,-</b>	

Sumber : APBS SMPN 19 Bekasi, 2008-2009

Penjelasan contoh APBS SD dan SMP negeri tersebut di atas adalah sebagai berikut :

- Pembiayaan pada APBS SD negeri mendapatkan kontribusi terbesar dari unsur Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dari Pemerintah Pusat yang merupakan Dana Dekonsentrasi dan SBB dari APBD Kota Bekasi dengan persentase yang hampir berimbang, 52% : 45%. Apabila dicermati dari data APBS SD contoh di atas, maka penetapan besaran SBB oleh Pemkot Bekasi tiap tahunnya didasarkan pada besaran BOS dari Pemerintah Pusat. Apabila BOS dari Pemerintah Pusat besar, maka besaran SBB akan diturunkan, demikian pula jika kondisinya sebaliknya.
- Komponen pembiayaan lainnya berasal dari sumbangan masyarakat melalui Iuran Komite dan BOS dari APBD Propinsi Jawa Barat. Iuran Komite pada SD-SD negeri mulai tahun ajaran 2008 dihapuskan, berdasarkan pada Peraturan Walikota Bekasi.
- Sedangkan pada contoh APBS SMP negeri tahun 2009, lebih dari 60% dana APBS merupakan kontribusi dari SBB, sedangkan dari BOS Pusat memberikan kontribusi sepertiga dari APBS. Selebihnya adalah dari BOS dari APBD Propinsi Jawa Barat dan *Block Grant* dari APBD Kota Bekasi untuk rintisan Sekolah Standar Nasional (SSN).

Pengambilan contoh belanja operasional sekolah dari data APBS tersebut dapat memberikan gambaran bahwa Pemkot Bekasi telah berperan secara aktif untuk mewujudkan perluasan/pemerataan pendidikan dasar dan sekaligus mencegah/mengurangi Angka Putus Sekolah. Namun, hal tersebut belum bisa terlepas dari masih turut berperannya Pemerintah Pusat dalam pengalokasian dana untuk pendidikan dasar dan menengah melalui Dana Dekonstrasi Pendidikan.

#### **4.2.2 Peran Pemerintah Pusat pada Pembiayaan Pendidikan Dasar dan Menengah di Kota Bekasi**

Untuk melihat peran Pemerintah Pusat pada pembiayaan pendidikan dasar dan menengah di Kota Bekasi sekaligus dalam rangka melihat tingkat kemandirian Pemkot Bekasi dalam penyelenggaraan pendidikan dasar dan

menengah, kiranya dapat dilakukan dengan membandingkan jumlah alokasi dana pendidikan dari APBD dengan alokasi dana dari APBN di Kota Bekasi.

Berdasarkan data dan informasi yang diperoleh dari Dinas Pendidikan Kota Bekasi, Ditjen Anggaran dan Ditjen Perbendaharaan Departemen Keuangan, alokasi dana pendidikan dari APBN yang disalurkan ke daerah pada periode desentralisasi fiskal adalah melalui Dana Dekonsentrasi Pendidikan dari Kementerian Pendidikan Nasional yang diberikan kepada pemerintah propinsi dalam rangka menjalankan pelaksanaan kewenangan pusat di bidang pendidikan.

Dana Dekonsentrasi Pendidikan yang diberikan kepada Gubernur Propinsi Jawa Barat dialokasikan melalui DIPA Dekonsentrasi Satker Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Barat. Sebagian dana tersebut berdasarkan peruntukan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat selanjutnya akan disalurkan langsung ke sekolah-sekolah dasar dan menengah di seluruh kabupaten/kota wilayah Propinsi Jawa Barat, sehingga tidak akan tercatat sebagai penerimaan pada APBD propinsi/kabupaten/kota. Dana Dekonsentrasi Pendidikan yang disalurkan ke wilayah Kota Bekasi dialokasikan untuk pelaksanaan program-program operasional pendidikan yang bersifat non fisik sebagai berikut :

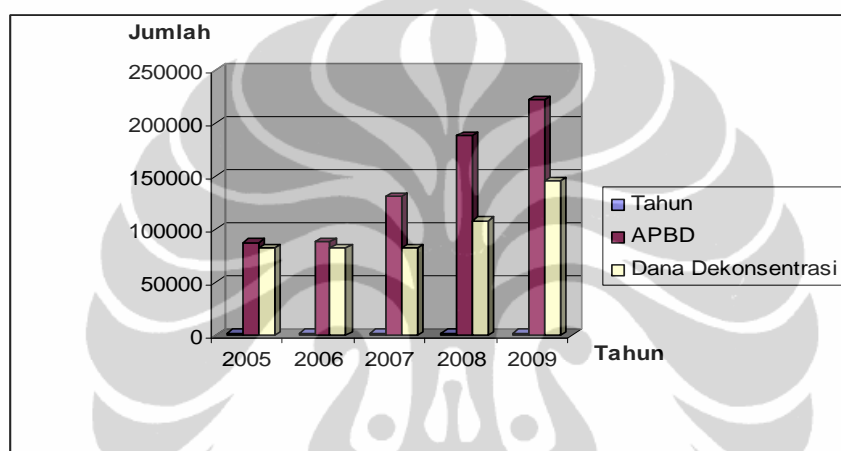
- Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) untuk seluruh sekolah setingkat SD dan SMP, baik negeri maupun swasta;
- Program Biaya Operasional Manajemen Mutu (BOMM) untuk SMA dan SMK negeri;
- Program Beasiswa untuk Siswa Miskin (BSM).

Tabel 4.12 menunjukkan perbandingan alokasi pembiayaan pendidikan dasar dan menengah di Kota Bekasi yang bersumber dari Belanja Pembangunan APBD Kota Bekasi (termasuk di dalamnya alokasi DAK Pendidikan) dengan Dana Dekonsentrasi Pendidikan yang bersumber dari APBN. (Rincian selengkapnya pada Tabel Lampiran 5)

Tabel 4.12 Rasio Alokasi Belanja Operasional Pendidikan antara Dana APBD dan Dana Dekonsentrasi di Kota Bekasi (rupiah)

Tahun	APBD	Dana Dekonsentrasi	Rasio
2005	87.588.838.200,00	81.949.552.000,00	52 : 48
2006	88.111.075.900,00	81.983.318.000,00	52 : 48
2007	130.873.855.689,00	82.108.796.000,00	61 : 39
2008	188.345.260.986,00	108.007.992.000,00	63 : 37
2009	222.231.125.000,00	145.257.670.000,00	60 : 40

Sumber : Data Disdik dan APBD Kota Bekasi TA.2005-2009, data diolah



Gambar 4.6 Perbandingan Alokasi Belanja Pendidikan di Kota Bekasi (juta rupiah)

Sumber : Data Disdik dan APBD Kota Bekasi TA.2005-2009, data diolah

Dari data Tabel 4.12 dan Gambar 4.6, terlihat bahwa peran Pemerintah Pusat terhadap pelaksanaan kegiatan operasional pendidikan di Kota Bekasi masih cukup besar, hal ini dibuktikan dengan besarnya alokasi Dana Dekonsentrasi Pendidikan tiap tahunnya yang rata-rata lebih dari separuh alokasi dana operasional pendidikan dari APBD. Peran Pusat yang masih cukup besar dalam pembiayaan operasional pendidikan dasar dan menengah di satu sisi mampu mendukung upaya peningkatan pelayanan pendidikan dasar dan menengah di Kota Bekasi. Namun di sisi lain, hal ini justru menyebabkan kecanggungan Pemkot Bekasi dalam menetapkan kebijakannya, karena dalam menentukan alokasi dana APBD untuk belanja operasional pendidikan harus terlebih dahulu melihat kontribusi dana dari Pemerintah Pusat, baik itu yang berasal langsung dari APBN melalui Dana Dekonsentrasi Pendidikan maupun

yang ditransfer ke daerah dalam bentuk DAK Pendidikan yang tercatat sebagai bagian dari APBD. Bagi sekolah-sekolah penerima bantuan operasional pendidikan pun mengalami kerepotan, karena harus membuat laporan pertanggungjawaban yang terpisah, yaitu untuk penerimaan yang berasal dari APBD kepada Walikota melalui Dinas Pendidikan Kota Bekasi dan yang berasal dari Dana Dekonsentrasi (APBN) kepada Pemerintah Pusat (Mendiknas) melalui Gubernur Jawa Barat c.q. Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Barat.

Mencermati kondisi demikian dan mendasarkan kembali pada ketentuan tentang pembagian kewenangan atas urusan wajib pendidikan antara Pusat dan Daerah, maka seharusnya Pemerintah Pusat bisa mengurangi keterlibatannya dalam urusan pendidikan dasar dan menengah serta lebih memberikan kepercayaan kepada daerah untuk menyelenggarakan dan membiayainya secara mandiri. Dana pendidikan yang disalurkan lewat dekonsentrasi kiranya dapat dialihkan melalui mekanisme lain, misalnya melalui DAK Pendidikan, yang bersifat *specific grant* (bantuan spesifik) atau *conditional grant* (bantuan bersyarat) karena mempunyai ketentuan khusus yang bertujuan mendukung prioritas nasional, namun dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaannya kepada pemerintah daerah untuk disesuaikan dengan tingkat kebutuhan masyarakatnya terhadap pelayanan pendidikan. Saat ini DAK Pendidikan hanya dialokasikan untuk pembiayaan kebutuhan fisik berupa rehabilitasi dan peningkatan sarana dan prasarana pendidikan, namun selanjutnya dapat dimungkinkan pengalokasi DAK untuk kebutuhan operasional pendidikan yang bersifat non fisik yang sebelumnya dialokasikan melalui Dana Dekonsentrasi tersebut.

#### **4.3 Faktor-Faktor Internal yang Mempengaruhi Kebijakan Belanja Daerah Kota Bekasi**

Pada subbab sebelumnya telah dipaparkan bagaimana desentralisasi fiskal membawa perubahan pada kebijakan belanja daerah yang difokuskan pada alokasi anggaran pendidikan dasar dan menengah. Dari kesimpulan bab tersebut dipaparkan bahwa dengan desentralisasi fiskal, kebijakan belanja terutama pada sisi belanja pembangunan mengalami peningkatan. Peningkatan belanja



pembangunan tersebut sekaligus meningkatkan alokasi anggaran sektor pendidikan, khususnya pendidikan dasar dan menengah.

Pada subbab ini akan dibahas dari sisi internal daerah yang mempengaruhi kebijakan belanja daerah itu sendiri. Sesuai dalam panduan teori, ada tiga hal besar yang akan dipaparkan dalam bab ini, yakni kinerja DPRD dan akuntabilitas publik, aspirasi masyarakat dan sikap/komitmen. Pembahasan akan dilakukan dengan melihat implikasi keleluasaan belanja terhadap pelayanan pendidikan.

#### **4.3.1. Kinerja DPRD dan Akuntabilitas Publik**

Berkaitan dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dalam aspek anggaran, selain masyarakat turut berperan pula kalangan DPRD yang menyatakan bahwa salah satu perubahan penting yang terjadi adalah menyangkut proses penyusunan APBD.

Sebelum era otonomi daerah, proses penyusunan APBD praktis hanya ditentukan oleh eksekutif dan peran DPRD tidak lebih dari sekadar memberi stempel persetujuan saja. Setelah era desentralisasi, kewenangan DPRD semakin besar dan nyata bahkan menjadi ikut menentukan dalam proses pengambilan keputusan mengenai anggaran.

Persoalannya sekarang, apakah kebijakan anggaran tersebut benar-benar mewakili kepentingan rakyat atau sekadar mewakili kepentingan pribadi/kelompok para wakilnya (DPRD). Hal ini merupakan salah satu permasalahan yang perlu mendapatkan kajian mendalam. Kesuksesan atau kegagalan pelaksanaan otonomi daerah pada akhirnya akan banyak tergantung pada bagaimana pemda, baik propinsi maupun kabupaten/kota merumuskan, menentukan, melaksanakan, dan mengevaluasi kebijakan anggarannya.

Peran DPRD sekarang sangat strategis, konsep anggaran yang telah disusun oleh panitia anggaran bersama eksekutif, kemudian dibahas secara intensif oleh DPRD. Dalam pembahasan ini banyak perubahan yang dilakukan oleh DPRD untuk disesuaikan dengan kebutuhan riil masyarakat. Dewan berupaya keras membantu eksekutif untuk membelanjakan dana yang ada seefektif dan seefisien mungkin.

Dalam hal peningkatan penerimaan, dewan juga berusaha mendorong eksekutif untuk tidak terlalu banyak membebankan pungutan (pajak dan retribusi) kepada rakyat. Menurut beberapa anggota DPRD Bekasi, peningkatan penerimaan daerah hendaknya bisa lebih dititikberatkan pada usaha untuk mendapatkan uang dari pusat, seperti dana dekonsentrasi, dana tugas pembantuan, dan dana penyesuaian dan otonomi khusus, serta dana bantuan dari propinsi.

Dalam permasalahan pelayanan pendidikan, pihak DPRD sering menuntut agar pendidikan di Kota Bekasi menjadi prioritas dalam pembangunan, tetapi hal tersebut bertentangan bila masuk pada pembahasan RAPBD mengenai pembiayaan sektor-sektor. Karena dalam belanja pembangunan untuk pembiayaan sektor yang dinilai tidak dapat menunjang peningkatan pendapatan daerah sering tidak dijadikan prioritas pembahasan atau bahkan cenderung diserahkan saja kepada pihak eksekutif untuk penetapannya. Hal tersebut seperti yang diutarakan oleh seorang Kepala Seksi Perencanaan, Bappeda Kota Bekasi :

“Dalam pembahasan RAPBD yang lalu, Pemkot Bekasi ingin memberi tambahan alokasi dana pembangunan bagi sektor pendidikan, mengingat adanya desakan dari Dinas Pendidikan. Bahkan sesuai dengan visi dan misi yang telah ditetapkan dalam RPJMD tahun 2008-2013, salah satu prioritas kami adalah peningkatan anggaran pendidikan dalam rangka peningkatan akses dan mutu pendidikan. Tetapi ketika hal tersebut disampaikan pada saat dengar pendapat dengan DPRD, banyak sekali respon dan ragam pertanyaan yang bersifat menyudutkan dan menyangsikan kemampuan Pemkot dalam implementasi penggunaan dana pendidikan, bahkan cenderung mencurigai bahwa program-program pendidikan yang diusulkan sebagian besar hanya ‘di-ada-ada-kan’ agar memperoleh alokasi anggaran yang besar. Butuh kesabaran yang ekstra dalam menghadapi anggota DPRD dengan berbagai latar belakang politik dan pendidikan yang berbeda-beda tingkatannya. Seharusnya mereka bisa memahami bahwa masalah penganggaran dana untuk program pendidikan itu sudah disusun untuk pengajuan ke DPRD dengan sebaik-baiknya, karena komitmen peningkatan layanan pendidikan merupakan bagian dari visi dan misi yang ditetapkan oleh Walikota Bekasi, dimana hal tersebut merupakan bagian dari kontrak politik dari Walikota yang harus dipenuhi. Kalau tidak bisa memenuhi, maka DPRD pulalah yang akan menjatuhkan Walikota tersebut.

Dari penuturan tersebut memperlihatkan bahwa DPRD Kota Bekasi belum sepenuh hati berpihak pada peningkatan masalah pendidikan dan tidak konsisten terhadap tuntutan agar pendidikan menjadi prioritas utama Kota Bekasi.

Peran anggota dewan dalam melakukan kontrol dinilai masih lemah, karena dalam beberapa kasus mereka terlihat bersikap diskriminatif. Misalnya, saat Bappeda mempresentasikan konsep-konsep peningkatan kualitas pembangunan pendidikan, dewan kurang memberikan tanggapan. Namun jika berkaitan dengan kepentingan politis dan masalah anggaran, mereka menanggapinya dengan antusias. Beberapa responden (dari pegawai Pemkot Bekasi) menyatakan bahwa anggota dewan cenderung bersikap serius terhadap persoalan-persoalan yang menyangkut kekuasaan dan uang. Misalnya, saat menanggapi laporan pertanggungjawaban (LPJ) Walikota, posisi dewan terkesan sangat dominan, bahkan cenderung menekan dan mencari-cari kesalahan eksekutif. Demikian pula saat pembahasan anggaran, tetapi bila hal tersebut menyangkut permasalahan pembiayaan pelayanan publik (termasuk pendidikan), DPRD cenderung menyerahkan saja kepada pihak eksekutif.

Seperti yang diungkapkan Kepala Dinas Pendidikan, sebagai berikut :

“Kami sudah berupaya agar alokasi pendidikan dasar dan menengah meningkat, kami telah diskusikan hal tersebut pada Bappeda mengingat prestasi Kota Bekasi tiga tahun ini merosot di tingkat Sekolah Menengah Pertama. Tetapi yach apa mau dikata, hal tersebut nggak berhasil di Bagian Keuangan... eh waktu pembahasan dengan DPRD mentok juga.”

Hal tersebut makin menguatkan bahwa Dewan tidak turut berkomitmen untuk memberi prioritas alokasi anggaran pada sektor pendidikan. Seorang Kepala Sekolah di salah satu SD negeri di Kota Bekasi mengungkapkan bahwa para birokrat pemda dan DPRD sering menganggap sektor pendidikan sebagai *cost center*, sehingga tidak searah dengan upaya peningkatan PAD sebagai pandangan mereka dalam pelaksanaan kebijakan desentralisasi. Padahal pendidikan merupakan investasi *human capital* dalam jangka panjang.

Salah seorang pejabat Bappeda Kota Bekasi, mengatakan :

“Sebenarnya untuk mencapai tujuan pelaksanaan desentralisasi dan otda diperlukan “Pemerintah yang Baik”, bukan sekadar “Birokrasi yang Baik”. Kinerja pemerintahan yang baik memerlukan: “Eksekutif dan Legislatif yang baik pula, serta Masyarakat yang partisipatif”. Meskipun birokrat eksekutif baik, kalau kemudian anggota dewan mengatakan: “Program ini bisa dilaksanakan kalau kami bisa mendapatkan jatah sekian persen untuk kegiatan tertentu, maka sulit untuk menuju suatu pemerintahan yang baik”. Selama ini hanya birokrat yang dituntut untuk selalu baik, terutama oleh

LSM, karena mereka selalu menilai “jelek” kinerja birokrat. Pemkot berharap di masa mendatang pandangan LSM tersebut berubah, sejalan dengan semakin terbukanya Pemkot dalam menerima aspirasi dari masyarakat.”

Kenyataan tersebut membuat masyarakat meyakini bahwa DPRD bertindak tidak untuk kepentingan masyarakat. Kepedulian DPRD pada waktu kampanye dengan salah satu janjinya, peningkatan pendidikan, ternyata tidak disuarakan lagi ketika sudah duduk di kursi legislatif. Komitmen DPRD terhadap kebijakan belanja pendidikan ternyata hanya sampai pada wacana dan tidak ditindaklanjuti dengan bentuk *real action*.

Sementara itu akuntabilitas publik sebagai salah satu indikator dalam mengukur kinerja pemerintah daerah, hal ini juga dapat dipandang sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi kebijakan belanja daerah. Dimana dengan akuntabilitas publik ditunjukkan pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan pemda tunduk pada pejabat politik yang dipilih oleh rakyat dengan asumsi karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu mempresentasikan kepentingan rakyat.

Secara teknis, DPRD memiliki kemampuan yang terbatas guna memantau sektor-sektor yang dilimpahkan kewenangannya kepada daerah. Kenyataan bahwa pada awal desentralisasi selain perubahan dalam hal pemerintahan secara bersamaan terjadi pergeseran peta politik di Indonesia. Dimana dengan keberadaan banyaknya partai politik di Pusat, di daerah pun fenomena tersebut juga hadir di daerah. Hasil nyata dari keadaan tersebut adalah keberadaan anggota DPRD yang tidak lagi didominasi oleh satu golongan tertentu. Pengaruh dari latar belakang politik dan kualitas pendidikan anggota dewan yang beragam mengakibatkan mereka tidak bisa mengevaluasi program/kegiatan Pemda dari sudut pandang yang sama. Tidak ada standar penilaian yang jelas dari DPRD untuk mengevaluasi kinerja pemerintah daerah beserta lembaga-lembaga pelaksanaannya. Sebagai contoh, DPRD mempunyai wewenang pengawasan yang kuat terhadap Walikota, namun hingga kini tidak ada pedoman baku guna mengevaluasi secara obyektif laporan pertanggungjawaban tahunan Walikota Bekasi.

Hubungan kerja dewan dengan eksekutif pada dasarnya berlangsung baik, tetapi sering juga pihak legislatif memosisikan diri lebih tinggi dari eksekutif, dalam menghadapi sikap anggota dewan tersebut, kalangan eksekutif cenderung bersikap “mengalah,” atau lebih mengedepankan ‘good will’ dengan membuka diri dalam menerima berbagai masukan dari dewan. Jika tidak demikian dikhawatirkan akan berdampak panjang dan berimplikasi pada makin meningkatnya posisi ‘tawar’ anggota dewan sendiri untuk memecahkan konflik antara kedua pihak. Sekretaris Daerah Kota Bekasi mengungkapkan bahwa, Walikota secara pro-aktif berusaha menciptakan suasana kerja tenang dengan mengagendakan pertemuan informal secara rutin, sebulan sekali, baik dengan jajaran pimpinan DPRD maupun dengan masing-masing fraksinya. Hal ini dimaksudkan agar dalam menyikapi berbagai hal berkaitan dengan kebijakan publik atau isu-isu yang berkembang di tengah masyarakat dapat berlangsung tanpa gejolak, perbedaan pendapat yang muncul juga tidak berkembang menjadi percekocokan.

Upaya ini dianggap cukup efektif, masing-masing pihak selalu saling mengundang untuk saling memberikan masukan, koordinasi DPRD dengan dinas teknis daerah dan Bappeda juga makin baik. Di lingkungan eksekutif sendiri berlangsung pertemuan mingguan, yaitu setiap hari Senin. Walikota, Setda, Bappeda, Itwilkot, dinas, dan lembaga teknis lainnya beserta staf duduk bersama untuk membicarakan berbagai hal yang aktual. Cakupan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD Kota Bekasi selama ini tidak diarahkan secara merata ke semua sektor di dalam pemerintahan. Pengawasan pada pelaksanaan pelayanan publik masih kurang dan belum menjangkau dampak pelaksanaan yang lebih luas dari kebijakan belanja. Setiap adanya permasalahan akan ditanggapi melalui acara dengar pendapat antara DPRD dan Walikota, dan masalah seakan-akan telah selesai dan dinilai akuntabel. Sehingga pada akhirnya akuntabilitas publik pada Kota Bekasi hanya sebatas tertib administrasi dan bukan pada tindakan yang berorientasi pada perbaikan.

### 4.3.2 Keterbatasan Sasaran Aspirasi Masyarakat

Kebijakan desentralisasi baik secara politik dan fiskal membawa perubahan yang signifikan dalam proses pembangunan daerah. Kebijakan penyusunan anggaran merupakan tahap awal berjalannya anggaran pemerintah daerah. Perencanaan anggaran sebelum desentralisasi dan otonomi daerah lebih bersifat *top-down*, dimana perencanaan anggaran dilakukan oleh pemerintah pusat dan dana disalurkan melalui bantuan pembangunan/Inpres secara *specific grant*, dalam pelaksanaan di lapangan sering tidak sesuai dengan kebutuhan riil yang ada di masyarakat.

Di awal pelaksanaan otonomi daerah, dimana dana disalurkan pemerintah pusat ke pemerintah daerah secara *block grant*, Kota Bekasi berupaya untuk melakukan penyusunan anggaran melalui pendekatan perencanaan pembangunan dengan melibatkan penjaringan aspirasi masyarakat. Penjaringan aspirasi masyarakat pada dasarnya merupakan perwujudan dari partisipasi masyarakat dalam proses Perencanaan Anggaran Daerah yang demokratis, transparan dan akuntabel.

Penyusunan program perencanaan pembangunan daerah Kota Bekasi mengacu pada Keputusan Menteri Dalam Negeri No.050-187/Kep/Bangda/2007, yaitu mekanisme Musyawarah Pembangunan Desa/Kelurahan (Musbangdes/kel) – Musyawarah Pembangunan di tingkat kecamatan – Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang) atau Musrenbang di tingkat kabupaten/kota, dengan melakukan penyesuaian dari beberapa uraian, siklus dan mekanismenya.

Penyusunan APBD sebelum desentralisasi dan otonomi daerah tidak melibatkan masyarakat secara langsung terhadap program/kegiatan yang akan dilaksanakan, sehingga aspirasi masyarakat kurang mendapat perhatian. Penyusunan anggaran lebih memperhatikan petunjuk-petunjuk dari pusat yang lebih bersifat sektoral. Pada era otonomi daerah Penyusunan APBD telah melibatkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyusunan program/kegiatan.

Penyusunan APBD era desentralisasi yang lebih mengutamakan nuansa demokrasi, menjadi tidak berjalan seperti apa yang direncanakan disebabkan oleh : *Pertama*, alokasi anggaran program/kegiatan dalam APBD, jauh dari yang diusulkan masyarakat karena keterbatasan anggaran. *Kedua*, tidak tertampungnya

aspirasi masyarakat dapat menyebabkan masyarakat menjadi skeptis atau melakukan demo-demo yang dapat menghambat kinerja pemerintah daerah. *Ketiga*, alokasi dana yang berbeda antara satu kelurahan dengan kelurahan lainnya yang disesuaikan dengan program/kegiatan yang dilaksanakan, mempunyai potensi konflik yang tinggi dibandingkan apabila tiap kelurahan diberikan plafon anggaran tertentu.

Dalam awal penyusunan APBD di tingkat kelurahan (Muskelbang), setelah desentralisasi dijalankan terjadi perubahan dalam kelembagaan, terutama pada saat diselenggarakan rapat. Sebelum desentralisasi dilaksanakan, rapat selalu dipimpin oleh Lurah, hal ini sangat mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang dihasilkan rapat tersebut, karena dominasi lurah sebagai pemimpin rapat. Pada pelaksanaan otonomi daerah, rapat-rapat tidak lagi dipimpin oleh lurah, tetapi diserahkan pada tokoh masyarakat yang dipilih oleh peserta rapat. Nuansa ini membuat rapat menjadi lebih semarak dan partisipasi aktif masyarakat lebih terlihat.

Sementara itu dari pihak pemerintah, dalam rangka mencari jalan keluar atas berbagai permasalahan yang berkembang di masyarakat seperti masalah penanggulangan kemiskinan, kesehatan, dan pendidikan, Badan Perencana Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Bekasi menyelenggarakan rapat koordinasi dengan melibatkan seluruh "stakeholder". Beberapa waktu yang lalu Bappeda juga mengembangkan program pengkomunikasian persoalan dan kegiatan kota melalui siaran radio.

Dari hasil wawancara dengan pihak Bappeda, Ketua Komite Sekolah Kota Bekasi dan salah satu anggota DPRD Kota Bekasi Bidang Pendidikan, belum ditemukan usulan tentang masalah pendidikan secara langsung dari masyarakat yang disalurkan melalui upaya muskelbang sampai dengan muskotbang, sebagian besar masyarakat cenderung menginginkan perbaikan yang berbentuk fisik. Berikut adalah bentuk usulan program prioritas tahun 2009 yang dirumuskan di salah satu kelurahan, yaitu:

- (1) perbaikan sarana jalan dan gang;
- (2) perbaikan lokasi pemakaman kumuh yang selama ini tidak dipelihara Dinas Pemakaman;
- (3) kegiatan kemasyarakatan, pembinaan mental dan spiritual masyarakat, program bantuan untuk masyarakat miskin berupa semenisasi rumah, serta kegiatan kepemudaan dalam rangka mengatasi kasus kriminal, melalui

**Universitas Indonesia**

penyelenggaraan pendidikan dan latihan tentang pengetahuan umum dan usaha (seperti las).

Upaya Pemkot Bekasi untuk memperbesar alokasi dana sektor pendidikan nampaknya belum mampu memenuhi kebutuhan nyata peningkatan pelayanan pendidikan. Hal tersebut menunjukkan bahwa pembangunan pendidikan tidak bisa hanya dibebankan pada kemampuan pemerintah semata. Peran serta dan dukungan dari masyarakat dalam pencapaian tujuan tersebut sangat diperlukan melalui partisipasi yang lebih nyata, misalnya dalam bentuk bantuan sumber dana ataupun dukungan lainnya terhadap upaya peningkatan kualitas penyelenggaraan pendidikan yang dilakukan sekolah.

Bagi pengusaha, khususnya yang bergerak di bidang pendidikan atau yang menyelenggarakan pendidikan swasta dasar dan menengah, partisipasi dapat diwujudkan melalui pemberian beasiswa atau diskon bagi siswa berprestasi serta memberikan kuota sekian persen dari bangku sekolah yang disediakan dan membebaskan biaya pendidikan bagi siswa miskin di lingkungan sekitar sekolah sebagai bentuk bantuan bagi masyarakat miskin.

Bentuk partisipasi masyarakat lainnya bisa disalurkan melalui komite sekolah. Dengan komite sekolah, masyarakat diharapkan dapat berperan segala aspek pendidikan baik fisik/pembiayaan, bidang akademik, keputusan program sekolah dan pengelolaan sekolah. Walaupun begitu Kepala Dinas Pendidikan Kota Bekasi, mengungkapkan peran serta dari masyarakat melalui komite sekolah sering lebih bersifat pada pengelolaan pembiayaan pendidikan semata. Sementara pembangunan fisik sekolah, bidang akademik, pembuatan program pendidikan, lebih banyak diajukan oleh Dinas Pendidikan serta pihak sekolah. Aspirasi masyarakat di Kota Bekasi lebih berkaitan dengan hal-hal pembebasan biaya sekolah, yang dari pihak pemerintah Kota Bekasi baru dapat dipenuhi pada tingkat SD/SMP negeri saja.

Keengganan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pendidikan disebabkan adanya persepsi bahwa pendidikan sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintah. Hal tersebut diungkapkan oleh salah seorang wali murid :



“Sekarang memang ada komite sekolah, bahkan teman saya menjadi ketua komite sekolah tertentu, tapi kok rasanya sama saja dengan BP3. Kita ini yang tidak tahu menahu program-program apa yang diperlukan sekolah, yang akhirnya ditarik bermacam-macam pungutan. Makanya saya malas ikut-ikutan partisipasi atau sumbang saran segala macam, percuma saja. Sebenarnya dari UUD kan pendidikan urusan negara (pemerintah).”

Hal tersebut mencerminkan bahwa masyarakat masih bersikap apatis terhadap peran serta mereka dalam pendidikan. Hal tersebut membuat aspirasi mereka dalam proses penyusunan kebijakan belanja pendidikan tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Proses aspirasi masyarakat pada kenyataannya hanya sebatas pada tahap perencanaan semata, sementara pada tahapan proses pelaksanaan tidak dilibatkan lagi. Partisipasi publik seharusnya bukan sekedar dalam pemrograman pembangunan semata, proses penganggaran diperlukan untuk lebih memperkuat pemaknaan partisipasi masyarakat. Partisipasi publik dalam proses penganggaran belum banyak nampak dari fasilitasi yang diberikan pemerintah daerah.

Keterlibatan masyarakat lebih banyak karena kesadaran kritis kelompok masyarakat tertentu yang peduli penganggaran publik. Keterlibatan mereka lebih sebagai penggugat ketimbang sebagai pihak yang diajak memberikan masukan terhadap proses penganggaran publik yang sedang berlangsung. Pada tahap Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang) tingkat Kota, rencana-rencana pembangunan yang diajukan oleh masyarakat/kelompok terfokus (komite sekolah) harus bersaing dengan rencana pembangunan sektoral yang dibawa oleh Dinas-Dinas.

Salah seorang ketua komite SDN Kota Bekasi, menyatakan :

“Kita pernah diundang oleh Dinas Pendidikan bersama komisi DPRD, waktu itu menyampaikan berbagai permasalahan yang sedang dihadapi terutama memerlukan penanganan segera, di samping melaporkan berbagai kegiatan dan hasilnya. Yang kemudian dibahas bersama, diantaranya membahas mengenai pembangunan beberapa ruang kelas dan pengadaan buku pegangan pokok. Selanjutnya ada kesepahaman bahwa hal tersebut menjadi agenda utama pembicaraan selanjutnya dan akan dianggarkan dalam alokasi belanja, tetapi sampai sekarang belum ada tindak lanjutnya, jadi kita masih menunggu.”

Kenyataan tersebut sering membuat masyarakat yang diwakili oleh komite sekolah enggan menyuarkan kepentingan mereka, karena program-program yang

mereka usulkan dalam forum penjaringan aspirasi masyarakat tidak keluar dalam format APBD.

### **4.3.3 Orientasi Eksekutif dalam Kebijakan Belanja**

Kebijakan belanja daerah sangat tergantung pada sikap/komitmen pihak eksekutif dalam menyusun prioritas alokasi pembangunan daerahnya. Peningkatan belanja pembangunan setelah desentralisasi fiskal sering dipakai sebagai usaha pemerintah daerah untuk menunjukkan kesungguhannya dalam meningkatkan pelayanan publik.

Dalam pengalokasian belanja pembangunan pendidikan, Pemkot Bekasi telah memberikan prioritas yang semakin meningkat dari tahun ke tahunnya. Orientasi belanja pembangunan adalah untuk pemenuhan biaya operasional pendidikan. Namun jika dicermati lagi, masih ada unsur pemenuhan kesejahteraan aparat pendidikan yang dimasukkan dalam pembiayaan pembangunan pendidikan tersebut, meskipun persentasenya tidak lebih dari 10% (Tabel 4.10). Unsur tersebut berupa pembayaran honorarium, tunjangan kegiatan, insentif guru honorer, dll. Dengan memasukkan posting belanja pegawai Dinas Pendidikan (honorarium dan tunjangan kegiatan) pemerintah daerah telah mengaburkan tafsir amanat konstitusi tentang prioritas alokasi anggaran pendidikan, karena peningkatan belanja pembangunan tersebut pada dasarnya bersifat semu mengingat di dalamnya masih terkandung unsur-unsur kepentingan para aparat untuk memenuhi kesejahteraannya.

Setelah desentralisasi fiskal, Pemkot Bekasi berusaha melakukan perbaikan-perbaikan dalam peningkatan pembangunan pendidikan. Pada delapan tahun pertama setelah desentralisasi, alokasi belanja pembangunan lebih difokuskan pada belanja modal untuk keperluan penyediaan fasilitas/infrastruktur pendidikan. Kemudian pada periode berikutnya, alokasi lebih banyak difokuskan pada belanja barang untuk keperluan pemerataan kesempatan pendidikan dan peningkatan kualitas SDM.

Data fasilitas dan kondisi sekolah negeri di Kota Bekasi pada tahun 2008 seperti digambarkan pada Tabel 4.13

Tabel 4.13 Kondisi Sarana dan Prasarana Sekolah Dasar dan Menengah Negeri di Kota Bekasi Tahun Anggaran 2008

No.	Komponen	Jumlah	%
1.	Sekolah	499	
2.	Ruang Kelas :	3493	
	a. Baik	2819	80
	b. Rusak Ringan	386	12
	c. Rusak Berat	263	8
3.	Fasilitas :		
	a. Perpustakaan	327	65
	b. Laboratorium	254	51
	c. Lapangan Olahraga	287	58
	d. UKS	458	90

Sumber : Dinas Pendidikan Kota Bekasi, data diolah

Tabel di atas menunjukkan bahwa lebih 8% ruang kelas di sekolah Kota Bekasi dinyatakan rusak berat. Ketika dilakukan penelitian pada beberapa sekolah yang dinyatakan ruang kelasnya rusak tersebut didapatkan bahwa kelas tersebut benar-benar rusak dan tidak layak digunakan untuk kegiatan belajar mengajar. Demikian juga bila melihat fasilitas seperti perpustakaan, laboratorium, dan lapangan olahraga, baru sekitar separuh dari jumlah sekolah yang ada di Kota Bekasi yang memiliki fasilitas tersebut, dan itupun belum seluruhnya dalam kondisi yang memadai. Hal tersebut sering dikarenakan masalah dana yang tidak tersedia dari pemerintah, sementara untuk menarik dana dari para murid sudah tidak dimungkinkan lagi karena akan menambah beban orang tua murid dan membawa preseden yang buruk bagi sekolah. Seperti diungkapkan seorang Kepala Sekolah SD :

“Memang dari tahun 2007 dana pembangunan sekolah makin dikurangi sehubungan dengan dilaksanakannya program sekolah gratis. Dana pembangunan fisik sebenarnya bisa berasal dari DAK, tapi ya kalau kita mengambil peluang memperoleh DAK untuk memperbaiki atau membangun fasilitas sekolah yang sifatnya kecil-kecil (perbaikan ringan ruang perpustakaan, ruang guru, tempat olahraga, dan kamar kecil) nanti untuk usulan pembangunan yang besar (rehabilitasi total gedung atau pembangunan sekolah dua lantai) justru tidak bisa disetujui lagi dalam satu atau dua tahun ke depan, karena harus antri dengan sekolah lainnya. Mau menarik dari orang tua murid hal itu sudah tidak diijinkan oleh Walikota, kalo tetap kita tarik juga kemudian orangtua murid ada yang protes, koq membuat pungutan-pungutan, terus masuk koran, ya resikonya kita juga yang menanggung. Orang tua murid sudah punya persepsi kalau SD itu

Universitas Indonesia

gratis, jadi kalau ada biaya-biaya tambahan pasti nanti jadi ramai, meskipun untuk hal tersebut sudah disepakati oleh komite sekolah, tapi ya kan tidak semua orang tua murid bisa menerima kalau dikenakan sumbangan untuk sekolah.”

Kebijakan pergeseran alokasi belanja pendidikan terkait dengan pergeseran prioritas program pembangunan pendidikan tersebut sebenarnya terkesan dipaksakan. Karena meskipun kemudian pendidikan bisa dinikmati oleh seluruh masyarakat, tapi sarana dan prasarana pendukungnya tidak layak dan memadai, maka target untuk meningkatkan kualitas pendidikan tetap akan sulit tercapai.

Permasalahan pelayanan pendidikan dasar dan menengah juga dikeluhkan beberapa guru SD/MI, yaitu kurang tersedianya buku pelajaran, buku penunjang, serta alat peraga yang secara langsung diperlukan dalam proses kegiatan belajar mengajar. Masyarakat umum dan pendidik secara umum belum melihat adanya perubahan dalam pelayanan pendidikan, walaupun ada yang berubah, perubahannya bahkan membingungkan. Sektor pendidikan dasar yang seharusnya menjadi prioritas pembangunan tidak memperoleh alokasi dana yang cukup dalam APBD, bahkan jumlah dana yang dialokasikan berkurang dibandingkan tahun-tahun sebelumnya.

Pertimbangan Pemerintah Kota Bekasi untuk menurunkan persentase anggaran pembangunan pendidikan dasar serta meningkatkan persentase anggaran pendidikan menengah adalah bahwa penyelenggaraan pendidikan dasar di Kota Bekasi sudah relatif maju dan mencapai tingkat pemerataan, seperti dijelaskan oleh Kepala Dinas Pendidikan Kota Bekasi :

“Kota Bekasi sudah dinyatakan berhasil dalam menuntaskan pendidikan dasar 9 tahun atau Wajar Dikdas, dengan kategori “Tuntas Paripurna”. Jadi artinya pemenuhan dana untuk mencapai target pendidikan dasar sudah mencukupi, apalagi dengan keberhasilan KB sehingga jumlah murid pun turun dan banyak sekolah yang digabungkan karena kekurangan murid, hal tersebut otomatis anggaran untuk pendidikan dasar dapat dialihkan untuk program pendidikan lainnya. Kita kan tidak ingin hanya berhasil pada tahap pendidikan dasar saja, pendidikan menengah harus diberikan perhatian juga, apalagi sekarang ini sudah ditetapkan target rintisan pendidikan 12 tahun.”

Keinginan untuk lebih memperhatikan kondisi pendidikan pada tingkat selanjutnya tentu wajar, apalagi sebelum desentralisasi fiskal kewenangan pengelolaan pendidikan menengah dikendalikan oleh Pusat. Sehingga dengan momentum otonomi, Pemkot Bekasi tentu merasa terpacu untuk meningkatkan prestasi khususnya pada tingkat pendidikan menengah.

Walaupun dari data yang tercatat di Dinas Pendidikan, observasi maupun media mengungkapkan masih banyak kondisi sekolah yang rusak, tidak mengubah asumsi pemerintah daerah bahwa secara fisik kondisi sekolah masih memungkinkan terselenggaranya proses belajar mengajar dengan baik, sehingga kemudian Pemkot mengalihkan kebijakan pada program-program pemerataan pendidikan dan peningkatan kualitas SDM.

#### **4.4 Implikasi Alokasi Anggaran Pendidikan dari Belanja Daerah terhadap Kesempatan Masyarakat Untuk Memperoleh Pelayanan Pendidikan Dasar dan Menengah di Kota Bekasi**

Hasil analisis terhadap alokasi anggaran pendidikan di Kota Bekasi pada subbab sebelumnya telah menunjukkan bahwa setelah desentralisasi fiskal, Pemerintah Kota Bekasi telah membuktikan komitmennya untuk mewujudkan upaya peningkatan pembangunan pendidikan di daerahnya melalui pengalokasikan anggaran pendidikan, terutama anggaran pembangunan pendidikan yang lebih besar.

Sejauh mana implikasi dari pemenuhan anggaran pendidikan terhadap keberhasilan pencapaian upaya peningkatan pembangunan pendidikan di Kota Bekasi, dapat dilihat dari seberapa besar pengaruh anggaran pendidikan terhadap perluasan kesempatan bagi masyarakat Kota Bekasi untuk dapat memperoleh atau menikmati pelayanan pendidikan dasar dan menengah.

Alokasi dana pendidikan dasar dan menengah sebagian besar digunakan untuk penyediaan sarana dan prasarana pendukung pelayanan pendidikan di sekolah-sekolah negeri, berupa penambahan atau perbaikan gedung-gedung sekolah, ruang kelas dan jumlah guru, serta fasilitas-fasilitas lainnya seperti perpustakaan, laboratorium sekolah, dll. Penyediaan gedung sekolah dan guru negeri dikaitkan dengan jumlah siswa yang bersekolah di SD, SMP dan SMA negeri, seperti terlihat pada Tabel 4.14

Tabel 4.14 Jumlah dan Persentase Sekolah, Guru dan Siswa SD, SMP dan SMA negeri di Kota Bekasi, Tahun 2000-2008

Tahun	Jumlah Sekolah						Jumlah Guru						Jumlah Siswa								
	SD	%	SMP	%	SMA	%	Jumlah	SD	%	SMP	%	SMA	%	Jumlah	SD	%	SMP	%	SMA	%	Jumlah
2000	467	93	25	5	9	2	501	1358	74	288	16	198	11	1.844	167262	79	34824	16	10389	5	212475
2001	467	93	27	5	10	2	504	3669	80	459	10	438	10	4.566	163946	78	35486	17	10427	5	209859
2002	466	93	27	5	10	2	503	4376	74	1010	17	527	9	5.913	160494	78	35590	17	10569	5	206653
2003	466	92	28	6	10	2	504	4376	74	1037	17	538	9	5.951	160494	79	33153	16	10569	5	204216
2004	458	92	28	6	11	2	497	3576	68	1057	20	610	12	5.243	166691	79	35590	17	9682	5	211963
2005	459	92	28	6	11	2	498	5130	70	1558	21	678	9	7.366	152590	77	34408	17	12319	6	199317
2006	459	91	32	6	14	3	505	5138	72	1224	17	739	10	7.101	168143	79	33497	16	12348	6	213988
2007	451	90	34	7	15	3	500	5283	72	1261	17	761	10	7.305	174396	79	34512	16	13174	6	222082
2008	447	90	36	7	16	3	499	5391	72	1299	17	791	11	7.481	179680	79	35558	16	13642	6	228880
<b>Rasio (%)</b>	<b>92</b>	<b>:</b>	<b>6</b>	<b>:</b>	<b>2</b>			<b>73</b>	<b>:</b>	<b>17</b>	<b>:</b>	<b>10</b>			<b>78</b>	<b>:</b>	<b>16</b>	<b>:</b>	<b>6</b>		

Sumber : Dinas Pendidikan Kota Bekasi, Tahun 2000-2008

Dari data pada Tabel 4.14, terlihat bahwa jumlah sekolah dan guru terbanyak pada tingkat SD, hal ini karena jumlah siswa terbesar berada pada tingkat sekolah dasar. Di tingkat SMP dan SMA, jumlah gedung sekolah kurang seimbang dengan jumlah siswa yang bersekolah pada tingkat tersebut. Sedangkan jumlah guru pada tingkat SMP dan SMA telah mencukupi, bahkan secara persentase cenderung berlebih jika dibandingkan dengan persentase dari jumlah siswa di tingkat tersebut.

Untuk mengetahui tingkat penyediaan sarana dan prasarana pendidikan, dapat pula dilihat antara lain dari kapasitas daya tampung siswa per kelas yang ditunjukkan dari nilai rasio murid per kelas, jumlah murid yang ditangani oleh seorang guru yang ditunjukkan oleh nilai rasio murid per guru, persentase jumlah ruang kelas menurut kondisi dan persentase fasilitas sekolah lainnya, seperti tercantum pada Tabel 4.15, 4.16 dan 4.17.

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

Tahun	Rasio Siswa per Sekolah			Rasio Siswa per Kelas			Rasio Siswa per Guru		
	SD	SMP	SMA	SD	SMP	SMA	SD	SMP	SMA
2000	344	1421	984	35	41	42	39	36	28
2001	344	1382	975	35	40	41	39	36	28
2002	362	1318	975	33	40	41	38	35	28
2003	334	1184	982	32	39	40	37	32	25
2004	364	1271	983	34	40	39	29	34	23
2005	332	1229	976	31	40	39	32	22	22
2006	336	1047	987	34	40	37	32	24	20
2007	390	1015	968	33	41	36	33	27	18
2008	402	988	954	34	40	36	33	27	18

Sumber : Dinas Pendidikan Kota Bekasi, Tahun 2000-2008

- Dilihat dari kapasitas daya tampung siswa per kelas yang ditunjukkan dari nilai rasio murid per kelas, pada periode tahun 2000-2008, untuk tiap kelas SD menampung rata-rata 33 siswa, SMP rata-rata menampung 40 siswa dan SMA rata-rata menampung 39 siswa. Kondisi ini menunjukkan bahwa ruang kelas sudah cukup tersedia untuk menampung seluruh murid di sekolah negeri dan masih memenuhi standar pelayanan minimal pendidikan, yaitu maksimal jumlah murid per kelas adalah 40 siswa. Namun demikian, ketersediaan ruang kelas tersebut tidak sepenuhnya dalam kondisi yang baik atau layak pakai. Rata-rata sekitar 9% dari jumlah ruang kelas yang tersedia dalam kondisi rusak berat dan tidak layak pakai, serta 13% dalam kondisi rusak ringan.

Tabel 4.16 Jumlah dan Persentase Ruang Kelas Menurut Kondisi, pada SD, SMP dan SMA Negeri di Kota Bekasi TA.2003-2008

Tahun	Ruang Kelas menurut Kondisi						
	Baik	%	RR	%	RB	%	Jumlah
2003	2657	75	478	14	393	11	3617
2004	2669	77	460	13	350	10	3569
2005	2725	78	452	13	299	9	3567
2006	2793	79	444	13	289	8	3617
2007	2806	80	417	12	268	8	3583
2008	2819	80	386	13	263	7	3561
Rata-rata (%)		<b>78</b>		<b>13</b>		<b>9</b>	

Sumber : Dinas Pendidikan Kota Bekasi, 2000-2008

Keterangan : RB = Rusak Berat ; RR = Rusak Ringan

Kondisi ruang kelas yang kurang atau tidak layak pakai tersebut tentunya dapat mengurangi efektivitas dan kenyamanan dalam proses belajar mengajar, sehingga perlu diberikan prioritas dalam penanganan/rehabilitasinya, dalam anggaran pendidikan pada APBD.

- Dilihat dari ketersediaan jumlah guru pada sekolah negeri yang diwakili oleh rasio guru dengan siswa periode tahun 2000-2008, pada tingkat SD dan SMP secara kuantitas ketersediaan guru sudah cukup memadai dimana satu orang guru mengajar tidak lebih dari 40 orang murid dalam satu kelas. Kondisi ini dapat menunjang kegiatan proses belajar mengajar yang lebih efektif dan secara tidak langsung akan mendukung upaya peningkatan mutu pendidikan. Namun untuk tingkat SMA negeri, rasio guru per siswa masih cukup kecil, yaitu rata-rata sekitar 1 : 23. Hal ini menunjukkan bahwa dari segi jumlah guru SMA sudah cukup tersedia, namun diperkirakan bahwa jumlah siswa di tingkat SMA lebih sedikit persentasenya jika dibandingkan dengan jumlah siswa di tingkat pendidikan SD maupun SMP.

Dilihat dari persentase penyediaan fasilitas layanan pendidikan lainnya pada periode tahun 2003-2008, ternyata rata-rata baru sekitar 63% sekolah yang sudah mempunyai fasilitas perpustakaan dan hanya sekitar 48% sekolah yang sudah mempunyai fasilitas laboratorium sekolah (Tabel 4.17).

Tabel 4.17 Jumlah dan Persentase Fasilitas Sekolah Lainnya, pada Sekolah Negeri di Kota Bekasi TA.2003-2008

Tahun	Fasilitas Sekolah Lainnya				Sekolah
	Perpustakaan	%	Laboratorium	%	
2003	295	59	221	44	504
2004	302	61	225	45	497
2005	312	63	239	48	498
2006	320	63	252	50	505
2007	325	65	255	51	500
2008	327	66	254	51	499
<b>Rata-rata (%)</b>		<b>63</b>		<b>48</b>	

Sumber : Dinas Pendidikan Kota Bekasi, Tahun 2000-2008

Dilihat dari seluruh jumlah sekolah dasar dan menengah pada periode tahun 2000-2008 di Kota Bekasi (Tabel 4.18), jika dibandingkan antara jumlah sekolah negeri dan swasta, maka terlihat bahwa di tingkat SD, rata-rata 75%



merupakan SD negeri. Sedangkan di tingkat SMP dan SMA, hanya 18% yang merupakan SMP negeri dan 20% SMA negeri, dan selebihnya merupakan sekolah yang dikelola oleh pihak swasta. Dengan banyaknya jumlah SD negeri, maka pengalokasian anggaran pendidikan dapat memberikan kontribusi yang cukup besar bagi perluasan kesempatan masyarakat untuk memperoleh pelayanan pendidikan, karena SD negeri memperoleh pembiayaan dari pemerintah daerah yang mencakup pula pemberian bebas biaya pendidikan bagi siswa yang sekolah di SD negeri. Sedangkan di tingkat SMP dan SMA, kontribusi dari belanja daerah relatif kecil, karena hanya sekitar 20% dari seluruh penyelenggaraan pendidikan di tingkat ini yang dibiayai oleh pemerintah daerah, sedangkan terbesar justru dikelola oleh pihak swasta.

Tabel 4.18 Perbandingan Jumlah Sekolah Negeri dan Swasta di Kota Bekasi TA.2000-2008

Tahun	SD					SMP					SMA				
	N	%	S	%	Jumlah	N	%	S	%	Jumlah	N	%	S	%	Jumlah
2000	467	81	112	19	579	25	20	101	80	126	9	21	43	83	52
2001	467	78	133	22	600	27	20	106	80	133	10	21	48	83	58
2002	466	77	139	23	605	27	19	114	81	141	10	18	55	85	65
2003	466	77	139	23	605	28	20	114	80	142	10	18	55	85	65
2004	458	74	165	26	623	28	17	140	83	168	11	19	58	84	69
2005	459	73	174	27	633	28	16	151	84	179	11	17	63	85	74
2006	459	73	171	27	630	32	17	156	83	188	14	21	68	83	82
2007	451	71	184	29	635	34	18	154	82	188	15	27	56	79	71
2008	447	71	187	29	634	36	17	176	83	212	16	20	82	84	98
<b>Rata-rata %</b>		<b>75</b>		<b>25</b>			<b>18</b>		<b>82</b>			<b>20</b>		<b>83</b>	

Sumber : Dinas Pendidikan Kota Bekasi, Tahun 2000-2008

Dengan melihat realitas pembiayaan sarana dan prasarana pendukung pendidikan seperti uraian di atas, tentunya akan berpengaruh pada tingkat keberhasilan pembangunan pendidikan di Kota Bekasi. Tingkat keberhasilan pembangunan pendidikan di Kota Bekasi dapat dilihat dari indikator APM, AMH dan RLS, pada Tabel 4.19 berikut :

Tabel 4.19 Angka Partisipasi Murni (APM), Angka Melek Huruf (AMH) dan Rata-rata Lama Sekolah (RLS), Kota Bekasi Tahun 2000-2008

Tahun	APM			AMH	RLS
	SD	SMP	SMA		
2000	82,36	61,97	21,27	-	-
2001	93,64	74,46	39,75	-	-
2002	85,54	76,73	39,75	97,75	10,2
2003	87,89	75,65	39,62	98,12	10,5
2004	98,43	75,65	33,32	98,71	10,7
2005	81,58	59,56	33,65	98,85	10,9
2006	82,25	71,67	34,52	98,86	10,9
2007	99,24	89,86	62,70	98,87	10,9
2008	99,31	89,92	62,75	98,87	11

Sumber : Dinas Pendidikan Kota Bekasi, Tahun 2000-2008

Dengan mengambil data pembangunan pendidikan di Kota Bekasi pada periode tahun 2000-2008 pada Tabel 4.19, dapat dijelaskan bahwa :

- Terkait dengan tingkat partisipasi masyarakat pada masing-masing jenjang pendidikan yang dilihat dari Angka Partisipasi Murni (APM) atau biasa dikenal dengan istilah Angka Partisipasi Sekolah. Secara umum APM pada tingkat SD mengalami peningkatan yang signifikan, bahkan pada tahun 2007-2008 sudah mencapai 99% yang artinya hampir semua penduduk usia 7-12 tahun sudah menikmati jenjang pendidikan SD. Pada jenjang SMP terjadi juga peningkatan APM per tahunnya, dan pada tahun 2007-2008 tingkat APM SMP telah mencapai hampir 90%. Sedangkan pada jenjang SMA, meskipun terjadi kenaikan tingkat APM, namun persentasenya masih cukup rendah. APM SMA pada tahun 2007-2008 mencapai sekitar 63%, namun perolehan ini menunjukkan tingkat partisipasi masyarakat yang masih rendah pada jenjang pendidikan ini. Berdasarkan standar Depdiknas, kategori tuntas pertama jika APM berkisar 80%-85%, tuntas madya APM 86%-90%, dan tuntas paripurna antara 96%-100% (Dinas Pendidikan Jabar, 2008).

Untuk melihat apakah peningkatan APM tersebut dipengaruhi oleh peningkatan pembiayaan pendidikan dari APBD, maka disamping melihat pembiayaan terhadap sarana dan prasarana pendidikan di sekolah negeri, tentunya perlu dilihat juga tingkat partisipasi siswa, bagaimana rasio jumlah siswa yang bersekolah di negeri --yang mendapatkan prioritas pembiayaan dari belanja daerah (APBD)-- dengan siswa yang bersekolah di swasta.

**Universitas Indonesia**

Tabel 4.20 Perbandingan Jumlah Siswa di Tingkat SD, SMP dan SMA Negeri dan Swasta di Kota Bekasi Tahun 2000-2008

Tahun	Jumlah Siswa SD					Jumlah Siswa SMP					Jumlah Siswa SMA				
	N	%	S	%	Jumlah	N	%	S	%	Jumlah	N	%	S	%	Jumlah
2000	189524	87	29525	13	219136	34956	56	26945	44	61957,471	9986	37	17242	63	27264,7
2001	198946	84	37119	16	236149	35489	56	28163	44	63707,755	10427	37	17627	63	28091,2
2002	160494	79	41397	21	201970	35590	51	34308	49	69948,917	10569	35	19968	65	30571,6
2003	163245	79	43258	21	206582	33153	49	34308	51	67510,144	10238	35	19432	65	29704,5
2004	166691	79	44284	21	211054	35590	49	36679	51	72318,247	9682	31	21233	69	30946,3
2005	152590	78	43928	22	196596	34408	47	38394	53	72849,262	12319	41	17844	59	30203,8
2006	168143	77	48979	23	217199	33497	47	38034	53	71577,829	12348	30	28468	70	40846,3
2007	168386	77	49718	23	218181	37363	41	53912	59	91315,935	13174	49	13515	51	26738,4
2008	166211	77	50124	23	216412	34890	48	38504	52	73441,538	13642	35	25658	65	39334,7
<b>Rata-rata %</b>		<b>79</b>		<b>21</b>			<b>48</b>		<b>52</b>			<b>37</b>		<b>63</b>	

Sumber : Dinas Pendidikan Kota Bekasi, Tahun 2000-2008

Data pada Tabel 4.20 menunjukkan persentase jumlah siswa pada masing-masing jenjang pendidikan. Bila diasumsikan bahwa persentase jumlah siswa yang bersekolah di sekolah negeri mencerminkan kontribusi anggaran pendidikan dari APBD pada perolehan APM, maka bila pada tingkat SD jumlah siswa di SD negeri sekitar 79 %, berarti anggaran pendidikan dari APBD memberikan kontribusi yang cukup besar, yaitu hampir 80% pada perolehan APM SD. Pada tingkat SMP, persentase jumlah siswa SMP negeri sekitar 49%, berarti bahwa anggaran pendidikan dari APBD memberikan kontribusi hampir 50% pada APM SMP, sedangkan 50% lainnya berasal dari kontribusi pihak swasta. Sedangkan pada tingkat SMA, kontribusi anggaran pendidikan dari APBD hanya sekitar 37% pada APM SMA, 63%-nya lebih dipengaruhi oleh kontribusi pihak swasta. Dengan demikian terlihat bahwa untuk tingkat SD, peningkatan APM SD banyak dipengaruhi oleh anggaran pendidikan dari APBD, di tingkat SMP sekitar 50% pengaruhnya terhadap APM SMP dan di tingkat SMA hanya sekitar 30% terhadap APM SMA.

Masih rendahnya APM pada tingkat SMA dapat disebabkan oleh beberapa hal :

- Kurangnya jumlah SMA negeri seperti halnya menjadi faktor utama yang menyebabkan masih kecilnya APM di tingkat SMA. Dengan sedikitnya

jumlah SMA negeri, maka kesempatan bagi masyarakat untuk memperoleh pelayanan pendidikan yang lebih murah --karena mendapatkan subsidi dari belanja daerah (APBD)-- menjadi sangat terbatas. Sehingga untuk dapat menikmati pendidikan pada tingkat SMA, mereka harus bersekolah di sekolah swasta dengan konsekuensi harus menanggung biaya pendidikan yang cukup besar. Pada akhirnya, masyarakat yang berada dalam golongan ekonomi lemah atau siswa lulusan SD dan SMP yang berasal dari keluarga miskin yang tidak tertampung di sekolah negeri, tidak melanjutkan sekolahnya dan lebih memilih untuk terjun ke dunia kerja.

- Cukup banyak warga Kota Bekasi, terutama yang tinggal di daerah perbatasan dengan DKI Jakarta (contohnya Kecamatan Bekasi Barat dan Kecamatan Pondok Gede) lebih memilih untuk bersekolah di DKI Jakarta daripada di Kota Bekasi (sumber : RPJMD Kota Bekasi, 2008). Hal ini didasarkan pada anggapan bahwa mutu pendidikan di DKI Jakarta lebih baik daripada di Kota Bekasi.
- Angka Melek Huruf (AMH) di Kota Bekasi mengalami peningkatan tiap tahunnya. Pada tahun 2002 sebesar 97,75% menjadi 98,87% pada tahun 2008, dengan rata-rata kenaikan 0,23% selama periode tahun 2002-2008. Hal ini menunjukkan bahwa penduduk Kota Bekasi usia 15 tahun ke atas yang buta aksara semakin berkurang, namun belum seratus persen sehingga masih perlu dilakukan upaya untuk pemberantasan buta aksara, terutama untuk kelompok masyarakat usia produktif. Peningkatan AMH ini seiring dengan meningkatnya partisipasi pendidikan pada jenjang pendidikan dasar sebagai capaian yang positif dari pelaksanaan Program Wajib Belajar 9 Tahun di Kota Bekasi.
- Rata-rata Lama Sekolah (RLS) di Kota Bekasi juga semakin meningkat, dimana rata-rata lama sekolah penduduk Kota Bekasi usia 15 tahun ke atas mencapai 10,7 tahun atau setingkat dengan kelas 2 SMA. Hal ini menunjukkan semakin banyak siswa lulusan SMP yang mampu meneruskan sekolahnya ke jenjang yang lebih tinggi (setingkat SMA), yang salah satunya juga dipengaruhi pula oleh keberhasilan Program Wajar Dikdas 9 tahun di Kota Bekasi, serta pemberian program-program bantuan pendidikan lainnya kepada siswa.

Dari penggambaran perkembangan pembangunan pendidikan di atas, maka dapat diperoleh kesimpulan bahwa peningkatan alokasi anggaran pendidikan pada APBD Kota Bekasi belum sepenuhnya mendukung dalam peningkatan kesempatan bagi seluruh masyarakat Kota Bekasi untuk memperoleh layanan pendidikan. Di tingkat pendidikan dasar, pengaruh alokasi anggaran pendidikan dari belanja daerah cukup besar dalam memperluas kesempatan masyarakat untuk menikmati pelayanan pendidikan. Karena disamping menyediakan sarana dan prasarana pendidikan yang cukup memadai untuk sekolah negeri, Pemkot Bekasi juga membebaskan biaya pendidikan untuk siswa SD dan SMP negeri, serta memberikan subsidi untuk siswa SD dan SMP swasta, sehingga semakin banyak penduduk yang berkesempatan untuk bersekolah dan menamatkan pendidikannya minimal setingkat SMP. Sedangkan di tingkat pendidikan menengah, alokasi belanja daerah belum memberikan pengaruh yang besar bagi perluasan kesempatan bagi masyarakat untuk memperoleh pendidikan setingkat SMA. Namun, secara bertahap Pemkot Bekasi telah berupaya meningkatkan partisipasi masyarakat di tingkat pendidikan menengah, salah satunya dengan membuat program rintisan pendidikan 12 tahun dengan salah satu kebijakannya adalah memberikan pendidikan gratis untuk siswa di SMA negeri yang akan dilaksanakan secara bertahap mulai tahun anggaran 2010.

Dari seluruh hasil analisis kebijakan pembiayaan pendidikan di atas, maka diperoleh kesimpulan bahwa Pemkot Bekasi telah berupaya untuk memenuhi komitmennya mewujudkan peningkatan pelayanan pendidikan bagi masyarakatnya. Namun upaya tersebut ternyata belum sepenuhnya bisa terwujud melalui peningkatan alokasi anggaran pendidikan pada APBD, peran serta dan kepedulian masyarakat dalam pembiayaan maupun substansi pembangunan pendidikan sangat diperlukan dalam hal ini. Karena pendidikan merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, legislatif dan masyarakat.