

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Desentralisasi di Indonesia, berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagaimana terakhir diubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 Tahun 2004, membuat hubungan perimbangan keuangan pusat dan daerah mengalami perubahan yang cukup signifikan. Perubahan dalam hubungannya dengan keuangan daerah, dicerminkan pada dana dan program yang sebelumnya dilakukan dengan mekanisme tertutup melalui Inpres -- dengan arahan penuh dari Pemerintah Pusat, sebagian besar dialihkan menjadi dana alokasi umum yang penggunaannya diserahkan kepada daerah sesuai prioritas daerah.

Kebijakan desentralisasi di Indonesia dilakukan dengan pendelegasian kewenangan kepada daerah untuk melaksanakan urusan-urusan dasar pelayanan publik disertai dengan pelimpahan pembiayaannya melalui alokasi dana yang lebih besar dan lebih leluasa. Hal tersebut bertujuan agar peningkatan kesejahteraan masyarakat lebih cepat dan tepat, karena seluruh proses dilakukan oleh daerah setempat yang diasumsikan lebih berkepentingan dan lebih mengetahui kebutuhan masyarakatnya. Dengan desentralisasi, barang dan jasa diproduksi pada jarak yang terdekat dengan konsumen (Smith, 1994). Desentralisasi juga diperlukan untuk membuat pemerintah daerah lebih kreatif, efektif dan efisien dalam meningkatkan fungsi-fungsi publik untuk kesejahteraan masyarakat di daerah (Rondinelli dan Cheema, 1998). Prioritas kebijakan pemerintah terhadap pelayanan dan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakatnya dapat dicerminkan melalui prioritas alokasi belanja pada APBD-nya, dalam hal ini adalah bagaimana daerah mengalokasikan penerimaan dana dari pelimpahan tugas pelayanan dasar pada sektor terkait.

Salah satu kewenangan dalam rangka penyelenggaraan pelayanan dasar publik yang diserahkan kepada daerah adalah pelayanan dalam bidang pendidikan. Pendidikan merupakan salah satu bidang strategis yang perlu mendapat perhatian serius dalam pembangunan manusia. Hal ini mengingat

pendidikan merupakan salah satu sarana untuk meningkatkan kecerdasan dan keterampilan manusia. Dengan semakin terdidiknya sumberdaya manusia, maka semakin tinggi pula kemampuan untuk mengembangkan diri, baik itu terhadap kesehatan, partisipasi politik, pembangunan dan lain sebagainya (Suryadi, 2002). Dengan SDM yang terdidik, diharapkan dapat meningkatkan daya saing suatu bangsa dalam tata kehidupan masyarakat global. Sejalan dengan hal tersebut, maka Pendidikan Nasional mempunyai visi terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah.

Prioritas di bidang pendidikan memang sangat diperlukan karena pendidikan merupakan salah satu indikator penting yang digunakan untuk mengukur kondisi pembangunan manusia di suatu negara yang tercermin dalam Indeks Pembangunan Manusia (IPM)/*Human Development Index* (HDI). HDI adalah pengukuran perbandingan dari harapan hidup, melek huruf, pendidikan dan standar hidup untuk semua negara seluruh dunia (UNDP, 2009). Berdasarkan hasil survey tingkat HDI oleh UNDP (*United Nations Development Programme*) tahun 2009, tingkat pembangunan sumber daya manusia Indonesia berada pada urutan ke-111 dari 182 negara yang diteliti. Urutan ini jauh di bawah sejumlah negara tetangga, seperti Singapura yang menduduki urutan ke-23, Malaysia ke-66, dan Thailand ke-87. Peringkat tersebut memposisikan Indonesia sebagai negara dengan pembangunan SDM tingkat menengah. Bila dikaitkan dengan tingkat HDI Indonesia pada tahun-tahun sebelumnya, yaitu pada urutan ke-107 dari 177 negara pada tahun 2008, ke-108 dari 177 negara pada tahun 2007 dan 2006, ke-110 dari 177 negara pada tahun 2005, serta ke-102 dari 177 negara pada tahun 1999, maka hal ini menunjukkan bahwa Indonesia belum menunjukkan capaian yang menggembirakan dalam peningkatan pembangunan sumber daya manusianya.

Menurut Suryawiyata (2007), mutu pendidikan di Indonesia dilihat dari indikator makro yaitu Human Development Index (HDI), daya saing, dan kualitas pendidikan; dan indikator mikro yaitu prestasi matematika, fisika dan kemampuan membaca. Dengan demikian bila dilihat dari perkembangan capaian HDI di Indonesia dari tahun ke tahun seperti uraian di atas, hal itu mengindikasikan

bahwa kualitas pendidikan di Indonesia belum menunjukkan perkembangan yang menggembirakan.

Suryawiyata (2007) menyampaikan pula bahwa tiga isu kritis pendidikan adalah masalah anggaran pendidikan, mutu pendidikan dan pemerataan akses. Anggaran pendidikan yang memadai dapat berdaya guna untuk (1) meningkatkan mutu dan (2) memperluas akses pemerataan. Memahami anggaran pendidikan harus diletakkan dalam konteks penyelenggaraan pendidikan secara menyeluruh karena peningkatan anggaran pendidikan akan mampu mendongkrak lahirnya lulusan berkualitas dengan kompetensi tinggi yang siap menghadapi kompetisi global. Pemerataan pendidikan amat kritis untuk menjamin keadilan terutama bagi masyarakat miskin dan memperoleh kesempatan pendidikan.

Dalam UU Nomor 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional disebutkan bahwa setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu. Bahkan warga negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial berhak memperoleh pendidikan khusus. Demikian pula warga negara di daerah terpencil atau terbelakang serta masyarakat adat yang terpencil berhak memperoleh pendidikan layanan khusus. Untuk memenuhi hak warga negara tersebut, Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi. Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia 7-15 tahun.

Pada pasal 31 ayat (2) UUD 1945 disebutkan bahwa “Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya”, dan pada ayat (4) disebutkan bahwa “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN serta dari APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.” Dalam sejarah perjalanan UUD 1945 yang telah mengalami empat kali amandemen, hanya bidang pendidikan yang ditetapkan alokasi anggarannya sebesar 20% dari anggaran APBN/APBD. Hal tersebut menunjukkan bahwa bangsa Indonesia telah bertekad memajukan dunia pendidikan, terutama pendidikan dasar. Pengalokasian anggaran pendidikan

sebesar 20% tersebut disamping untuk memenuhi amanat pasal 31 UUD 1945, juga dalam rangka memenuhi Putusan Mahkamah Konstitusi tanggal 13 Agustus 2008 Nomor : 13/PUU-VI/2008 dimana Pemerintah dan DPR harus telah memenuhi kewajiban konstitusionalnya untuk menyediakan anggaran sekurang-kurangnya 20% untuk pendidikan, selambat-lambatnya dalam UU APBN Tahun Anggaran 2009 (Imro, 2008). Anggaran pendidikan yang dimaksud adalah alokasi anggaran pada fungsi pendidikan yang dianggarkan melalui kementerian negara/lembaga dan alokasi anggaran pendidikan melalui transfer ke daerah, termasuk gaji pendidik, namun tidak termasuk anggaran pendidikan kedinasan, untuk membiayai penyelenggaraan pendidikan yang menjadi tanggung jawab pemerintah. Sejak tahun 2009, pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah telah melaksanakan amanat tersebut. Bahkan sebenarnya pengalokasian dana pendidikan dalam APBN dari tahun ke tahun mempunyai tren yang positif sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 1.1.

Tabel 1.1 Perkembangan Alokasi Anggaran Fungsi Pendidikan dalam APBN Periode TA.1999-2009 (miliar rupiah)

Tahun	Alokasi Belanja Pendidikan	Persentase terhadap Belanja Negara
1999	14.701,45	7,39
2000	11.166,33	5,60
2001	13.945,00	4,42
2002	19.512,93	5,87
2003	20.435,80	5,98
2004	21.628,80	6,18
2005	33.397,60	8,10
2006	44.109,50	10,10
2007	53.067,10	10,50
2008	158.520,10	18,50
2009	207.413,50	20,00

Sumber : APBN TA.1999-2009, data diolah

Jika alokasi anggaran pendidikan di atas dikaitkan dengan laporan UNDP pada uraian sebelumnya, maka peningkatan alokasi anggaran pendidikan belum dapat dikatakan menjamin peningkatan kualitas pendidikan. Melalui desentralisasi

**Universitas Indonesia**

pendidikan, diharapkan apa yang telah diamanatkan dalam UUD 1945 dapat terwujud, karena penyerahan urusan wajib dalam bidang pendidikan yang sekaligus diikuti dengan pelimpahan aspek pendanaannya dari Pemerintah Pusat ke pemerintah daerah bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas dalam penyelenggaraan layanan pendidikan pada masing-masing daerah. Tri Sukmawati (2007) menyatakan bahwa melalui desentralisasi di bidang pendidikan, banyak pihak yang kemudian mempunyai harapan yang besar bagi terselenggaranya pendidikan yang lebih baik. Hal tersebut dikarenakan kedekatan baik secara fisik maupun moral antara lembaga-lembaga pendidikan dengan para pengambil keputusan.

## 1.2. Perumusan Masalah

Melalui desentralisasi, penyediaan pelayanan pendidikan khususnya pelayanan pendidikan dasar dan menengah, menjadi bagian dari kewajiban daerah kabupaten/kota. Penyerahan kewajiban tersebut disertai pula dengan penyerahan pembiayaan melalui dana perimbangan. Dengan meningkatnya dana yang dikelola daerah, pembangunan kebutuhan dasar manusia pada era desentralisasi menjadi lebih tergantung pada keberhasilan kebijakan pemerintah daerah.

Namun demikian, berbagai fakta dan hasil penelitian menggambarkan bahwa penyerahan kewenangan yang diikuti dengan penyerahan pembiayaan melalui desentralisasi fiskal (*money follows function*) belum mencapai hasil yang memuaskan pada prioritas pemenuhan pelayanan pendidikan masyarakat. Hanson, dalam Tri Sukmawati (2007) menyampaikan bahwa contoh negara berkembang yang telah menerapkan desentralisasi fiskal penyediaan pelayanan publik pada bidang pendidikan adalah Kolombia. Kolombia sukses dalam memperbaiki pendidikan tetapi gagal memperoleh konsensus dan lemahnya dukungan dari para pengajar. Pengalaman di Cile menunjukkan mutu pendidikan jadi menurun pada saat diselenggarakan desentralisasi karena sumber dana untuk mendukungnya terbatas. Sisi lain adalah efisiensi pemanfaatan dana untuk pendidikan di daerah, belajar pada pengalaman Papua New Guinea melaksanakan desentralisasi, ternyata justru dana pengelolaan pendidikan jadi lebih membengkak karena bertambahnya struktur organisasi daerah. Dari pengalaman

beberapa negara tersebut seharusnya dapat menjadi sebuah cermin bagi pemerintah dalam membuat sebuah kebijakan mengenai pembiayaan pelayanan publik pada bidang pendidikan.

Abduk Malik, dalam Tri Sukmawati (2007) menyatakan bahwa salah satu program dalam bidang pendidikan pada pelaksanaan Otonomi Daerah adalah penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun yang sekarang dikelola oleh masing-masing pemerintah kota/kabupaten. Meskipun alokasi anggaran pendidikan pada beberapa kabupaten/kota telah memenuhi minimal 20% dari total APBD, namun kenyataannya sebagian besar anggaran pendidikan digunakan untuk belanja rutin atau operasional. Dalam pengalokasian anggaran pendidikan, pemerintah menanggung lebih dari 90 % biaya pendidikan dasar, dan dari jumlah tersebut, sebanyak 98 % atau 88 % dari total dana yang masuk ke sekolah digunakan untuk gaji guru. Hanya sekitar 12 % (9 % bersumber dari orang tua murid) yang digunakan untuk operasional pendidikan. Ironisnya, sebagian besar daerah yang mencantumkan pendidikan dalam visi dan misinya pada kenyataannya justru tidak menempatkan sektor pendidikan sebagai tiga besar penerima anggaran pembangunan (Suryadi, 2002). Pendidikan menghadapi dilema terbatasnya anggaran di satu pihak dan tuntutan peningkatan mutu di lain pihak. Berdasarkan kondisi tersebut, sebuah pertanyaan mendasar muncul, yaitu “Apakah desentralisasi fiskal membawa perubahan kebijakan belanja yang dapat meningkatkan pengalokasian anggaran pendidikan yang berpengaruh pada peningkatan kesempatan masyarakat dalam memperoleh pelayanan pendidikan?”.

Kota Bekasi merupakan salah satu daerah yang berkomitmen untuk meningkatkan kecerdasan masyarakatnya. Komitmen tersebut bahkan ditetapkan sebagai salah satu visi Pemerintah Kota Bekasi untuk periode 2008-2013, yaitu “Bekasi, Kota **Cerdas** dan Sehat Bernuansa Ihsan”. Penjabaran dari visi **Bekasi Cerdas** tersebut dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Bekasi 2008-2013 adalah bahwa pembangunan Kota Bekasi pada periode 2008-2013 diarahkan untuk mewujudkan karakter masyarakat yang cerdas melalui penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun dan merintis wajib belajar pendidikan 12 tahun (Pendidikan Dasar dan Menengah). Salah satu fokus instrumen kebijakan yang utama sejak tahun 2008 adalah membebaskan biaya

pendidikan bagi siswa yang bersekolah di SD Negeri. Mulai tahun 2009 Pemerintah Kota Bekasi juga membebaskan biaya pendidikan untuk siswa yang bersekolah di SMP Negeri dan memberikan subsidi biaya pendidikan untuk siswa Madrasah Ibtidaiyah (MI) Negeri dan Swasta, Salafiyah, SD Swasta dan SDLB se Kota Bekasi

Dengan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah penelitian akan dijabarkan ke dalam beberapa pertanyaan penelitian :

1. Bagaimana kebijakan belanja Pemerintah Daerah Kota Bekasi dalam alokasi anggaran pendidikan, khususnya pendidikan dasar dan menengah setelah berlakunya desentralisasi fiskal?.
2. Sejauh mana peran Pemerintah Pusat dalam pengalokasian anggaran pendidikan di Kota Bekasi?.
3. Bagaimana peran faktor-faktor internal daerah (*stakeholders*) dalam mempengaruhi Kebijakan Belanja Daerah Kota Bekasi?.
4. Bagaimana implikasi alokasi anggaran pendidikan pada belanja daerah terhadap kesempatan masyarakat dalam memperoleh pelayanan pendidikan dasar dan menengah di Kota Bekasi?.

### **I.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah tersebut di atas, maka tujuan dari penelitian dimaksud adalah sebagai berikut :

1. Menganalisis perubahan alokasi anggaran pendidikan, khususnya pendidikan dasar dan menengah, sebelum dan sesudah desentralisasi fiskal di Kota Bekasi.
2. Mengetahui peran faktor-faktor internal daerah (*stakeholders*) dalam penetapan kebijakan pengalokasian anggaran di bidang pendidikan pada Belanja Daerah Kota Bekasi.
3. Mengetahui implikasi alokasi anggaran pendidikan terhadap kesempatan masyarakat dalam memperoleh pelayanan pendidikan dasar dan menengah di Kota Bekasi.

#### **I.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Sebagai bahan masukan dan informasi bagi aparat pembuat/penentu kebijakan baik di tingkat pusat maupun daerah dalam upaya memformulasikan desain sebuah kebijakan yang lebih baik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.
2. Memberikan umpan balik (rekomendasi) kepada daerah untuk mengembangkan implementasi desentralisasi fiskal yang lebih bermanfaat pada daerah umumnya dan pelayanan publik khususnya.

