

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan merupakan proses yang berkesinambungan dan mencakup seluruh aspek kehidupan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam proses pembangunan tersebut pendidikan memegang peranan yang sangat penting dan strategis demi terciptanya sumber daya manusia yang berkualitas dan mampu bersaing di era globalisasi sehingga diharapkan berdampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi.

Pendidikan merupakan sektor strategis dalam pembangunan suatu bangsa dan negara secara keseluruhan. Kualitas suatu bangsa ditentukan oleh kualitas sumber daya manusia (SDM). SDM yang berkualitas hanya bisa dihasilkan melalui pendidikan yang berkualitas pula. SDM yang berkualitas ini dibutuhkan untuk membangun semua sektor pembangunan. Semakin disadari bahwa pembangunan pendidikan mempunyai peran strategis dalam menunjang semua sektor pembangunan.

Teori pertumbuhan ekonomi neoklasik menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi suatu daerah bergantung pada perkembangan faktor-faktor produksi yaitu modal, tenaga kerja dan teknologi (Sukirno, 1994). Pada awalnya modal yang dimaksud oleh teori tersebut adalah modal fisik berupa barang-barang modal. Namun dalam perkembangan selanjutnya konsep modal meluas dengan memasukkan modal manusia (*human capital*) dalam bentuk pendidikan, pengalaman dan kesehatan sebagai salah satu bentuk modal yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi suatu daerah (Barro, 1997).

Pentingnya peranan modal manusia sebagai sumber pertumbuhan ekonomi sudah tidak diragukan lagi. Laporan Bank Dunia (2000) menyatakan bahwa perekonomian-perekonomian yang terlalu menekankan pada peningkatan akumulasi aset fisik, tetapi melalaikan modal manusia dan alam kemungkinan besar tidak menghasilkan pertumbuhan yang berkesinambungan. Menginvestasikan suatu bagian yang lebih besar dari tabungan nasional dalam

perluasan aset manusia dan sosial serta penggunaan aset yang berkelanjutan dapat memberikan kontribusi pada pertumbuhan yang lebih besar dan lebih baik dalam jangka panjang. Berbagai studi menunjukkan bahwa tidak satu negara pun yang berhasil meraih pembangunan yang berkesinambungan tanpa menanamkan investasi secara substansial dan efisien dalam pendidikan dan kesehatan rakyatnya. Investasi yang dilakukan dalam diri manusia, secara kuantitas, kualitas dan distribusinya dapat langsung menambahkan kesejahteraan dan dapat pula membuat proses pertumbuhan lebih berkelanjutan.

Todaro (2006) mengemukakan bahwa pendidikan merupakan tujuan pembangunan yang mendasar. Pendidikan adalah hal pokok untuk menggapai kehidupan yang memuaskan dan berharga karena pendidikan adalah hal yang fundamental untuk membentuk kapabilitas manusia yang lebih luas yang berada pada inti makna pembangunan. Pendidikan memainkan peranan kunci dalam membentuk kemampuan sebuah negara berkembang untuk menyerap teknologi modern dan untuk mengembangkan kapasitas agar tercipta pertumbuhan serta pembangunan berkelanjutan.

Berdasarkan uraian diatas dapat disadari akan arti pentingnya pendidikan dalam pembangunan suatu negara dan daerah. Sehubungan dengan hal itu pemerintah dan masyarakat senantiasa berusaha terus untuk meningkatkan pembangunan pendidikan di masyarakat. Berbagai upaya yang telah dilakukan pemerintah dalam rangka meningkatkan kualitas pendidikan diantaranya adalah dengan menetapkan suatu tolok ukur kinerja pelayanan pendidikan di daerah sehingga diharapkan dapat menjamin terwujudnya mutu pendidikan yang diselenggarakan daerah. Tolok ukur tersebut diatur dalam Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 129a/U/2004 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Pendidikan.

Selain itu, pemerintah juga telah menetapkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang mengamanatkan bahwa besarnya alokasi anggaran pendidikan minimal 20% dari anggaran belanja pemerintah (pusat dan daerah). Dengan menetapkan alokasi anggaran minimal tersebut diharapkan pelaksanaan program dan kegiatan bidang pendidikan memiliki anggaran yang memadai sehingga dapat menjamin pemerataan

kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan.

Alokasi anggaran pendidikan yang memadai memang menjadi bagian penting dari keberhasilan pembangunan pendidikan. Berdasarkan pengalaman di banyak negara di dunia, mutu pendidikan dipengaruhi oleh jumlah alokasi anggaran terhadap pendidikan. Anggaran itu diberikan langsung pada unit-unit pendidikan sebagai faktor penunjang pendidikan, misalnya pembangunan fisik berupa rehabilitasi gedung sekolah, buku-buku pelajaran dan sarana pendidikan lainnya.

Sejalan dengan itu di Kota Padang Panjang, daerah yang menjadi lokasi penelitian ini, pembangunan di bidang pendidikan merupakan misi dan prioritas pertama yang menjadi agenda pembangunan selama beberapa tahun terakhir baik dalam dokumen perencanaan tahunan maupun dokumen perencanaan jangka menengah. Hal ini sehubungan dengan keinginan dari Pemerintah Kota untuk menjadikan Kota Padang Panjang sebagai salah satu kota tujuan pendidikan di Sumatera Barat.

Dalam rangka mendukung program Pemerintah Kota Padang Panjang dalam bidang pendidikan tersebut diperlukan optimalisasi penyelenggaraan fungsi perencanaan dan penganggaran. Kedua fungsi ini mempunyai peranan yang tak kalah penting dalam pelaksanaan pembangunan untuk memperbaiki kesejahteraan masyarakat melalui program-program pendidikan yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

Pentingnya peranan perencanaan pembangunan menjadi bagian yang tak terhindarkan sebagai suatu kebutuhan untuk menyusun rancangan kebijakan, program dan kegiatan yang secara konsisten menuju pada cita-cita yang disepakati bersama. Fungsi perencanaan diperlukan untuk menjelaskan dan memberikan mekanisme pengambilan keputusan yang rasional dan bertanggungjawab atas berbagai pilihan (Wrihatnolo, 2006).

Sementara itu perencanaan pembangunan bidang pendidikan tersebut baik dalam bentuk program, kebijakan maupun kegiatan akan tinggal sebagai dokumen yang sia-sia jika tidak dikaitkan dengan penganggarnya. Karena anggaran

merupakan bagian yang sangat penting untuk merealisasikan rencana dan target-target pembangunan yang telah ditetapkan sebelumnya. Namun di sisi lain, keterbatasan anggaran semakin menuntut adanya perencanaan yang matang agar pemanfaatan sumber daya yang tersedia benar-benar dilakukan secara efektif dan efisien dengan kata lain agar sasaran pembangunan yang telah ditetapkan sebelumnya benar-benar tercapai sesuai dengan target. Oleh karena itu hubungan fungsi perencanaan dan penganggaran merupakan hal yang sangat penting.

Harmonisasi kedua fungsi perencanaan dan penganggaran ini dipertegas dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Kedua Undang-Undang tersebut mengamanatkan adanya kesinambungan antara perencanaan dengan penganggaran sehingga sasaran pembangunan yang telah ditetapkan dalam dokumen perencanaan dapat tercapai karena didukung oleh penganggaran.

Beberapa penelitian sebelumnya menemukan adanya indikasi tidak terkaitnya antara perencanaan dan penganggaran dalam perumusan kebijakan pendidikan di beberapa daerah yang menyebabkan terjadinya inefektifitas anggaran. Hal tersebut terlihat ketika dalam perumusan kebijakan pendidikan, perencana di daerah hanya melakukan pendekatan parsial yang lebih mengedepankan egoisme sektoral dan dominasi pemerintah saja. Sedangkan keterlibatan pemangku kepentingan dan partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan pendidikan dinilai masih rendah (Usodo, 2008).

1.2 Perumusan Masalah

Secara normatif, perencanaan dan penganggaran harus terpadu, konsisten dan sinkron satu sama lain. Hal ini sedemikian karena penganggaran adalah media untuk mewujudkan target-target kinerja yang direncanakan. Tanpa perencanaan, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) cenderung tidak fokus serta cenderung bersifat reaktif yang pada akhirnya bermuara pada inefektifitas.

Begitu juga dalam rangka mendukung agenda pembangunan di Kota Padang Panjang dimana prioritas pertama adalah peningkatan kualitas pendidikan, serta demi tercapainya sasaran pembangunan tersebut maka sudah seyogyanya

program-program dan kegiatan pembangunan di bidang pendidikan harus didukung oleh penganggaran daerah. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang mengamanatkan bahwa antara perencanaan dan penganggaran harus terintegrasi dan sinkron satu sama lain. Dengan kata lain perencanaan yang telah disusun harus didukung oleh penganggaran dan begitu juga dalam penyusunan anggaran harus konsisten dan sinkron dengan dokumen perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya. Namun beberapa hasil penelitian sebelumnya menemukan bahwa kecenderungan yang kerap terjadi pada sebagian besar pemerintah daerah selama ini adalah penyusunan anggaran yang kerap mengabaikan dokumen perencanaan yang ada karena masih kuatnya egoisme sektoral yang dimiliki oleh pemerintah sehingga akan menyebabkan terjadinya inefektif anggaran dan tidak tercapainya sasaran pembangunan.

Berdasarkan pemikiran di atas, maka pertanyaan penelitian yang diangkat dalam penelitian ini adalah:

1. Sejauh mana tingkat konsistensi antara perencanaan dan penganggaran bidang pendidikan di Kota Padang Panjang tahun 2007-2009?
2. Bagaimana keterkaitan antara tingkat konsistensi perencanaan dan penganggaran dengan tingkat pencapaian indikator kinerja daerah di bidang pendidikan di Kota Padang Panjang?
3. Bagaimana keterkaitan antara tingkat konsistensi perencanaan dan penganggaran dengan tingkat pencapaian indikator kinerja berdasarkan Standar Pelayanan Minimal (SPM) bidang pendidikan di Kota Padang Panjang?

1.3 Tujuan Penelitian

Dengan mengacu pada rumusan masalah dan pertanyaan penelitian di atas, maka tujuan penelitian yang akan dicapai adalah untuk:

1. Memberikan gambaran tentang tingkat konsistensi antara perencanaan dan penganggaran bidang pendidikan di Kota Padang Panjang selama tahun 2007-2009.

2. Memberikan gambaran tentang kaitan antara tingkat konsistensi perencanaan dan penganggaran bidang pendidikan dengan tingkat pencapaian indikator kinerja daerah di bidang pendidikan di Kota Padang Panjang
3. Memberikan gambaran tentang kaitan antara tingkat konsistensi perencanaan dan penganggaran bidang pendidikan dengan tingkat pencapaian indikator kinerja berdasarkan SPM bidang pendidikan.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain:

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Kota Padang Panjang dalam memperbaiki kinerja perencanaan dan penganggaran bidang pendidikan di Kota Padang Panjang .
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah informasi tentang kaitan antara tingkat konsistensi perencanaan dan penganggaran bidang pendidikan dengan kinerja pendidikan.
3. Hasil penelitian ini kiranya dapat menjadi masukan atau informasi bagi peneliti selanjutnya.

1.5 Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kota Padang Panjang dengan melakukan analisa terhadap perencanaan dan penganggaran bidang pendidikan yang dilihat melalui dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kota Padang Panjang tiga tahun terakhir (2007-2009) dan dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Padang Panjang tiga tahun terakhir (2007-2009). Sementara itu tingkat pencapaian indikator kinerja bidang pendidikan 2007-2009 dilihat berdasarkan indikator kinerja yang ada dalam dokumen Perencanaan Jangka Menengah Daerah dan indikator kinerja berdasarkan Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bidang Pendidikan sesuai dengan SK Menteri Pendidikan Nasional Nomor 129a/U/2004 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Pendidikan.

1.6 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif yang dipadu dengan pendekatan kualitatif. Pendekatan kuantitatif digunakan dalam menganalisa tingkat konsistensi serta tingkat capaian kinerja pendidikan setiap tahun yang dilakukan melalui teknik persentase. Sementara itu data kualitatif digunakan untuk menjelaskan pola hubungan tersebut dan mempertegas hasil analisa kuantitatif.

Analisa yang dilakukan dalam penelitian ini menggunakan metode analisa secara deskriptif. Alat analisa yang digunakan untuk menjawab permasalahan konsistensi perencanaan dan penganggaran adalah dengan membuat Matrik Konsolidasi Perencanaan dan Penganggaran (MKPP) bidang pendidikan. MKPP merupakan alat bantu untuk menkonsolidasikan dokumen perencanaan dan penganggaran secara menyeluruh sehingga akan terlihat apakah terjadi sinkronisasi dan sinergitas antara perencanaan dan penganggaran.

Selanjutnya untuk melihat hubungan antara tingkat konsistensi dengan kinerja bidang pendidikan di Kota Padang Panjang maka penulis melihat perkembangan yang terjadi pada tingkat pencapaian indikator kinerja bidang pendidikan selama tiga tahun terakhir yaitu 2007-2009 dan mengaitkannya dengan tingkat konsistensi perencanaan dan penganggaran selama kurun waktu yang sama.

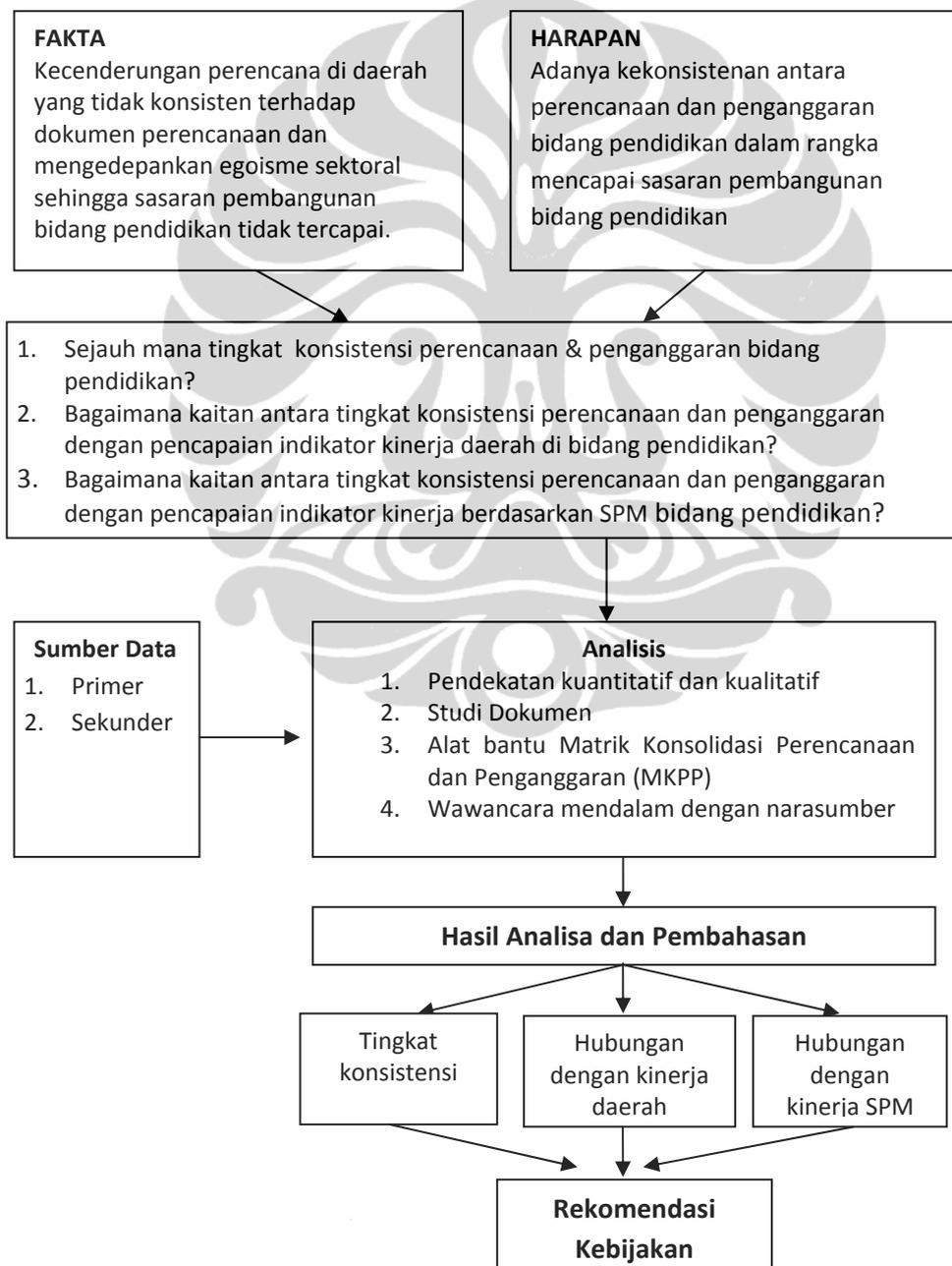
Untuk mendapatkan tambahan informasi sebagai pendukung analisa terhadap dokumen yang dilakukan secara kuantitatif, maka dilakukan wawancara mendalam (*in depth interview*) terhadap beberapa orang informan yang dipilih melalui teknik *purposve sampling*. Kriteria informan tersebut adalah orang yang dianggap tahu atau ahli dan terlibat dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran bidang pendidikan di Kota Padang Panjang. Selanjutnya informasi yang diperoleh dari informan tersebut di reduksi ke dalam matrik, dianalisa dan diinterpretasikan.

1.7 Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir penelitian ini berangkat dari fenomena yang sering terjadi daerah yaitu masih kuatnya egoisme sektoral pemerintah daerah sehingga

menyebabkan tidak sinkronnya antara perencanaan dan penganggaran. Hal ini menyebabkan tidak tercapainya sasaran pembangunan bidang pendidikan yang telah ditetapkan sebelumnya. Untuk itu penelitian ini mencoba menjawab pertanyaan penelitian dengan memanfaatkan data primer dan sekunder. Dari analisa terhadap data maka ditarik suatu kesimpulan untuk dijadikan rekomendasi penyusunan kebijakan berikutnya.

Kerangka Berpikir Penelitian



1.8 Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini disusun berdasarkan sistematika sebagai berikut:

Pada *bab pertama*, mengemukakan latar belakang penelitian, perumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat hasil penelitian, ruang lingkup, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Pada *bab kedua*, berisi tinjauan pustaka yang mengemukakan berbagai teori, konsep dan definisi yang terkait dengan konsistensi perencanaan dan penganggaran bidang pendidikan.

Pada *bab ketiga*, berisi uraian tentang metode serta alat analisis yang digunakan dalam penelitian ini.

Pada *bab keempat*, menjabarkan tentang gambaran umum Kota Padang Panjang.

Pada *bab kelima*, mengemukakan hasil analisis dan pembahasan terhadap tingkat konsistensi perencanaan dan penganggaran bidang pendidikan, hubungannya dengan tingkat pencapaian indikator kinerja bidang pendidikan baik indikator yang disusun oleh pemerintah Kota Padang Panjang, maupun indikator Standar Pelayanan Minimal bidang Pendidikan, dan pada *bab terakhir* menyampaikan kesimpulan hasil penelitian dan juga saran-saran.