

Formulasi Kebijakan Anggaran Pendidikan dalam Mewujudkan Peningkatan Pemerataan Pendidikan Era Otonomi Daerah di Kabupaten Solok

Oleh: Roni Ekha Putera

ABSTRACT

Post-Reform has brought about a fundamental change in the national education system. Changes in the education system follow changes in the authoritarian system of government-centralized toward decentralized, better known by the name of educational autonomy. Thus, the education system also adjusts to model of regional autonomy. Policy autonomy in education, then expected to bring much hope for the improvement of education system in the region in particular and in Indonesia as a whole. This study tried to describe the formulation of educational budget policy in Solok Regency and the actors involved in the formulation. The qualitative method was used in this study. Based on data analysis, it is found that autonomy in the regency of Solok has used the bottom-up model in the budget policy formulation, which involves active community participation. The involvement of the community is expected for distribution of education at every level of society.

Kata Kunci: *Formulasi Kebijakan, Anggaran Pendidikan, Otonomi Daerah, Pemerataan Pendidikan*

I. PENDAHULUAN

Proses pendidikan merupakan upaya sadar manusia yang tidak akan pernah ada hentinya. Sebab, jika manusia berhenti melakukan pendidikan, sulit dibayangkan apa yang akan terjadi pada sistem peradaban dan budaya¹. Dengan ilustrasi ini, maka baik pemerintah maupun masyarakat berupaya untuk melakukan pendidikan dengan standar kualitas yang diinginkan untuk memberdayakan manusia. “Sistem pendidikan yang dibangun harus disesuaikan dengan tuntutan zamannya, agar pendidikan dapat menghasilkan

outcome yang relevan dengan tuntutan zaman².

Dalam konteks kebijakan pendidikan nasional, menurut Suyanto³, banyak pakar dan praktisi pendidikan mengkritisi pemerintah, dianggap tidak memiliki komitmen yang kuat untuk membenahi sistem pendidikan nasional”. Artinya, kebijakan-kebijakan pendidikan kurang menggambarkan rumusan-rumusan permasalahan dan “prioritas” yang ingin dicapai dalam jangka waktu tertentu. Hal ini, “terutama berkaitan dengan anggaran pendidikan nasional yang semestinya sebesar minimal 20%,”

¹ Suyanto. 2006. *Dinamika Pendidikan Nasional (Dalam Percaturan Dunia Global)*. Jakarta: PSAP Muhammadiyah.

² *Ibid*

³ *Ibid*

diambil dari APBN dan APBD (pasal 31 ayat 4 UUD Amandemen keempat). Tetapi, sampai sekarang kebijakan strategi belum dapat diwujudkan sepenuhnya, pendidikan nasional masih menyisihkan kegetiran-kegetiran bagi rakyat kecil yang tidak mampu mengecap pendidikan di sekolah” (Suyanto, 2006:xi).

Implementasi Kebijakan Otonomi daerah yang didasarkan pada UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yaitu memutuskan suatu keputusan dan atau kebijakan secara mandiri dimana kewenangan yang dulu berada di pusat sekarang telah diserahkan kepada daerah dalam hal ini propinsi dan kabupaten/kota. Pemberian otonomi ini dimaksudkan untuk lebih memandirikan daerah dan memberdayakan masyarakat sehingga lebih leluasa dalam mengatur dan melaksanakan kewenangannya atas prakarsa sendiri. Pemberian otonomi yang luas dan bertanggung jawab dilaksanakan dengan berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, berkeadilan, dan memperhatikan potensi serta keanekaragaman daerah, dengan titik sentral otonomi pada tingkat yang paling dekat dengan rakyat, yaitu kabupaten dan kota. Hal yang esensial dari otonomi daerah adalah semakin besarnya tanggung jawab daerah untuk mengurus tuntas segala permasalahan yang tercakup di dalam pembangunan masyarakat di daerahnya, termasuk bidang pendidikan⁴. Dengan memberikan peluang

yang lebih besar kepada pemerintah daerah kabupaten/kota dalam memberikan pelayanan dasar dan menengah kepada masyarakat guna meningkatkan sumber daya manusia yang unggul di masa akan datang.

Dengan otonomi daerah, pemerintah Kabupaten/kota juga memiliki kesempatan untuk mendorong partisipasi masyarakat, tidak hanya dalam pembiayaan pendidikan tetapi juga dalam hal merencanakan dan mengevaluasi bagaimana *delivery mechanism* dari layanan pendidikan kepada masyarakat. Selain itu otonomi daerah memungkinkan sejumlah kewenangan yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah untuk melakukan kreasi, inovasi dan improvisasi dalam bidang pendidikan baik dari segi kebijakan, pembiayaan, kurikulum, sarana dan prasarana pendidikan, tenaga pendidikan maupun pengendalian mutu pendidikan untuk pendidikan dasar dan menengah termasuk non formal. Sehingga dengan pemberlakuan otonomi daerah tersebut membawa implikasi terhadap perubahan dalam penyelenggaraan pendidikan, yang salah satunya adalah berkurangnya peran pemerintah pusat dalam pengelolaan pendidikan⁵.

Dalam otonomi pendidikan, sebenarnya terbuka peluang yang cukup besar untuk membuat pendidikan di daerah menjadi lebih berkualitas. Hal ini terjadi karena Bupati Kepala Daerah saat ini memiliki kewenangan yang penuh

⁴ Fasli Jalal dan Supriadi, Dedi, (ed). 2001. *Reformasi Pendidikan Dalam Konteks Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Adi Cita.

⁵ Hasbullah. 2007. *Otonomi Pendidikan, Kebijakan Otonomi Daerah, dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

dalam menentukan kualitas sekolah di daerahnya masing-masing melalui sistem rekrutmen guru, rekrutmen siswa, pembinaan profesionalisme guru, rekrutmen kepala sekolah, penentuan sistem evaluasi, dan sebagainya. Jadi dalam era otonomi, berbicara tentang kualitas pendidikan dasar dan menengah tinggal tergantung pada apa maunya daerah. Jika meminjam terminologi *school based management*, kualitas pendidikan untuk masa yang akan datang lebih tergantung pada komitmen daerah untuk merumuskan visi dan misi di daerahnya masing-masing. Jika daerah cukup visioner, pengembangan sektor pendidikan akan memiliki peluang yang besar untuk dapat memenuhi standar kualitas sesuai dengan harapan para *stakeholders*. Manakala pemerintah daerah memiliki *political will* yang kuat dan kemudian disertai dengan kebijakan yang mengedepankan arti penting pendidikan sebagai upaya *human investment* di daerah, dapat dipastikan pendidikan di daerah itu akan memiliki praksis yang baik, dan dengan demikian kualitas pendidikan akan dapat ditegakkan.

Namun demikian, kesempatan besar yang diberikan kepada daerah untuk meningkatkan kualitas pelayanan pendidikan bagi masyarakat tentu tidak mudah untuk dapat dilakukan. Sebab untuk menyelenggarakan pelayanan pendidikan yang berkualitas membutuhkan berbagai syarat yang harus dipenuhi. Syarat tersebut meliputi input, proses untuk menjamin dihasilkan output pendidikan yang baik. Pendekatan yang sentralistik dan cenderung kepada totaliterisme tampak dalam penyelenggaraan pendidikan selama

ini, kurang lebih 32 tahun di bawah rezim orde baru. Penyelenggaraan serta manajemen yang dikendalikan oleh pusat telah menghasilkan output pendidikan Indonesia manusia robot tanpa inisiatif⁶. Sekarang ini kenyataan yang dihadapi adalah *output*, pendidikan memiliki mental yang selalu tergantung kepada orang lain. *Output* pendidikan tidak memiliki mental yang bersifat mandiri, karena memang tidak kritis dan kreatif. Pendekatan yang sentralistik dan cenderung kepada totaliterisme tampak dalam penyelenggaraan pendidikan selama ini, kurang lebih 32 tahun di bawah rezim orde baru.

Penyelenggaraan serta manajemen yang dikendalikan oleh pusat telah menghasilkan output pendidikan Indonesia manusia robot tanpa inisiatif⁷. Akhirnya, *output* yang pernah mengenyam pendidikan, malah menjadi “pengangguran terselubung”. Ini artinya, setiap tahunnya, pendidikan nasional Indonesia memproduksi pengangguran terselubung. Mereka itu, adalah korban dari ketidakberesan sistem pendidikan Nasional yang masing sedang merangkak berbenah. Mungkin saja, sebagai insan yang berpendidikan, tentu saja terus atau banyakan berharap akan datangnya perubahan “fundamental” terhadap sistem pendidikan di Indonesia⁸. Sedangkan dari sisi input pelayanan pendidikan

⁶ H.A.R. Tilaar. 2004. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*. Jakarta: Rineka Cipta.

⁷ H.A.R. Tilaar. 2004. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*. Jakarta: Rineka Cipta.

⁸ Suyanto, *op cit*

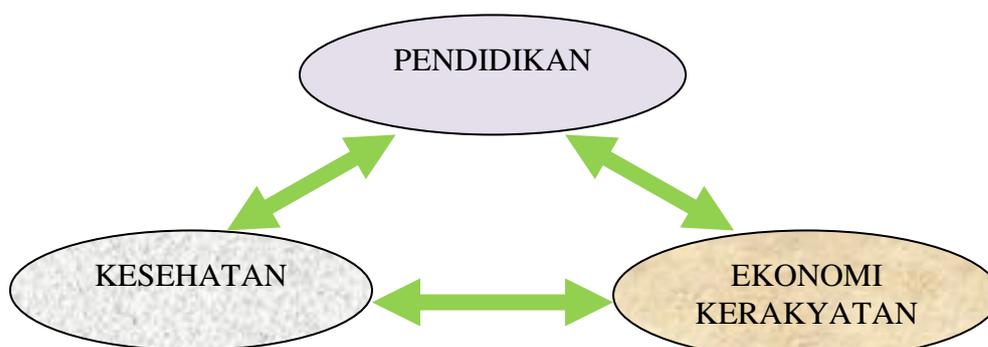
akan berjalan dengan baik apabila tersedia: sarana dan prasarana fisik yang memadai, sumber daya manusia yang kompeten, dan berbagai sarana lain yang dibutuhkan untuk proses pembelajaran yang lengkap dengan jumlah yang cukup, peralatan praktikum yang memadai dan berbagai sarana lain yang dibutuhkan untuk proses pembelajaran.

Kewenangan besar yang dimiliki oleh daerah dengan Undang-undang otonomi daerah tentu saja hanya akan bermanfaat apabila diikuti dengan kapasitas dan kreativitas pemerintah Kabupaten/Kota untuk membuat kebijakan-kebijakan yang akurat yang diarahkan untuk meningkatkan input dan proses pembelajaran. Upaya untuk membuat kebijakan yang akurat dalam bidang pendidikan, salah satunya akan sangat tergantung kepada tersedianya informasi yang valid tentang berbagai persoalan pendidikan yang dihadapi oleh Kabupaten/Kota. Dengan informasi yang valid tersebut para *policy maker* akan dapat merumuskan apa persoalan pokok yang harus dipecahkan dari aspek input dan proses pembelajaran, sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Setelah substansi

persoalan dapat diketahui dan dirumuskan dengan jelas selanjutnya para *policy maker* di daerah akan dapat membuat kebijakan-kebijakan yang tepat guna untuk memecahkan masalah tersebut sehingga melahirkan output yang baik.

Kabupaten Solok sebagai salah satu Kabupaten Di Propinsi Sumatera Barat untuk lebih memberikan perhatian yang serius terhadap pendidikan di daerahnya. Keseriusan Kabupaten Solok terlihat dengan dijadikan bidang pendidikan sebagai pilar pertama dari tiga pilar utama pembangunan di Kabupaten Solok yaitu bidang pendidikan, kesehatan dan ekonomi Kerakyatan. Pemerintah Kabupaten Solok dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2006-2010 telah menetapkan bidang pendidikan sebagai salah satu sasaran utama (Pilar Utama) diantara dua sasaran (pilar) lainnya. Penetapan ini tentu telah melalui pertimbangan yang berdasarkan pada fakta dan data yang ada. Kondisi pendidikan masyarakat yang masih relatif rendah menjadi tantangan pemerintah daerah untuk meningkatkannya seoptimal mungkin. Ketiga pilar tersebut dapat digambarkan sebagai berikut ini.

Gambar 1. Tiga Pilar Utama (Issue Sentral) pembangunan di Kabupaten Solok



Pemerintah Kabupaten Solok bersama masyarakat telah bertekad untuk menjadikan Kabupaten Solok terbaik dari yang baik. Tekad tersebut dituangkan dalam peraturan daerah No. 4 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang daerah (RPJPD) 2006-2024 dan dijabarkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah daerah dengan visi "terwujudnya kepemimpinan, pemerintahan, dan masyarakat yang amanah, santun dan tegas menuju masyarakat madani di Kabupaten Solok tahun 2010". Disamping itu, landasan strategis pembangunan pendidikan di Kabupaten Solok juga mengacu kepada visi pendidikan Nasional (UU No. 20 Tahun 2003) yaitu terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan pro aktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah. Peraturan Daerah Kabupaten Solok No. 5 Tahun 2005 tentang RPJMD 2006-2010 menfokuskan pembangunan bidang pendidikan sebagai salah satu pilar pembangunan bersama dengan bidang kesehatan, dan ekonomi kerakyatan.

Dengan adanya amandemen UUD 1945 dan amanat Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menetapkan bahwa anggaran pendidikan minimal 20% dari APBD dan APBN, maka pemerintah pusat dan daerah seyogyanya menaikkan anggaran pendidikan yang selama ini masih di bawah 20%. Kabupaten Solok mencoba mensikapi aturan

tersebut dengan menjadikan pendidikan sebagai pilar utama dalam pembangunan, menyikapi itu tentu saja ke depan perlu ada aturan regulasi di daerah mengenai pembiayaan pendidikan misalnya dalam bentuk peraturan di daerah sehingga nantinya arah di daerah tidak terjadi komersialisasi pendidikan, sehingga bagaimana nantinya semua orang bisa sekolah baik yang kaya maupun yang miskin. Harapan terhadap pendidikan yang murah sebenarnya terpatrit dalam mekanisme bagaimana anggaran disusun yang pro/berpihak kepada masyarakat dan keterlibatan masyarakat dalam menentukan pembangunan pendidikan di daerah.

Diberlakukannya otonomi daerah membawa implikasi yang cukup besar terhadap sektor pendidikan. Daerah diberikan kewenangan yang cukup luas untuk mengurus persoalan pendidikan di daerah. Kewenangan yang diberikan di bidang pendidikan baik dari segi kebijakan, pembiayaan, kurikulum, sarana dan prasarana pendidikan, tenaga pendidikan maupun pengendalian mutu pendidikan untuk pendidikan dasar dan menengah termasuk non formal. Dengan kewenangan yang begitu besar pemerintah daerah perlu membuat suatu regulasi yang mengatur semua itu.

Untuk kepentingan hal tersebut, indikasi yang dapat dilihat oleh masyarakat adalah seberapa besar alokasi anggaran pendidikan yang disediakan dalam APBD masing-masing kabupaten/kota yang ada di Indonesia. Semakin besar anggaran yang disediakan maka berarti semakin tinggi pula komitmen pemerintah daerah yang bersangkutan terhadap sektor pendidikan. Apalagi setelah

diberlakukannya UU sistem pendidikan nasional yaitu Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 pasal 12 bahwa pembiayaan pendidikan harus memenuhi standar 20 % dari APBD dan Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2008 tentang pendanaan pendidikan, maka akan terlihat sejauh mana komitmen pemerintah daerah dalam pembiayaan pelayanan publik bidang pendidikan.

Demikian juga dengan Kabupaten Solok sebagai salah satu Kabupaten di Propinsi Sumatera Barat telah memberikan perhatian yang serius dengan pendidikan. Hal ini terbukti dengan tekad pemko Solok yang menjadikan pendidikan sebagai pilar utama dari tiga pilar pembangunan di Kabupaten Solok yaitu, bidang pendidikan, kesehatan dan ekonomi kerakyatan. Dengan begitu konsekuensi ke depan seharusnya Kabupaten Solok memiliki aturan yang jelas berupa peraturan daerah atau surat keputusan bupati misalnya mengenai pembiayaan pendidikan ini. Namun bagaimanakah formulasi Kebijakan Anggaran Pendidikan di Kabupaten Solok? Pertanyaan ini telah dijawab melalui suatu penelitian dan temuannya akan diuraikan dalam tulisan ini. Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk memperoleh data empiris/lapangan mengenai formulasi Kebijakan anggaran Pendidikan di Kabupaten Solok dengan melihat proses formulasinya serta aktor-aktor yang terlibat dalam penetapan kebijakan anggaran di Kabupaten Solok.

II. TINJAUAN KEPUSTAKAAN

Teori Kebijakan Publik

Menurut kamus Administrasi Publik⁹ *Public Policy* adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah.. Sedangkan Shafritz dan Russell¹⁰ memberikan definisi kebijakan publik yaitu *whatever a government decides to do or not to do*. Kedua pengarang tersebut menyatakan bahwa apa yang dilakukan ini merupakan respon terhadap suatu isu politik. Pendapat lain mengatakan bahwa Pengertian kebijakan publik diungkap pula sebagai salah satu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu menurutnya suatu kebijakan memuat 3 (tiga elemen) yaitu; pertama, identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai. Kedua, taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan, dan ketiga, penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi¹¹.

Lebih lanjut Dwiyanto¹² mendefinisikan kebijakan publik sebagai pernyataan-pernyataan yang dikeluar-

⁹ Chandler, R.C, Q. J.C Palano.1988. *The Public Administration Dictionary*. Second Edition, Santa Barbara, CA, ABC-CLIO. INC.

¹⁰Dalam Yeremias Keban. 2008. *Enam Dimensi Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*, Edisi ke 2, Yogyakarta: Gava Media.

¹¹ Irfan Islamy. 2007., *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara.

¹²Dalam A.G. Subarsono. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

kan legislatif, penataan/pengaturan yang dilakukan eksekutif, penggunaan anggaran Negara dan juga kegiatan-kegiatan apapun yang dilakukan siapapun yang menjadikan masyarakat sebagai sasarannya. Dengan demikian, Kebijakan publik (*public policy*) merupakan serangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk bertindak) yang dibuat oleh badan-badan dan pejabat daerah, diformulasikan di dalam bidang-bidang isu sejak pertanian, energi dan kesehatan sampai pendidikan,

kesejahteraan dan kejahatan. Pada salah satu isu bidang tersebut terdapat banyak isu kebijakan. Kebijakan-kebijakan tersebut merupakan serangkaian arah tindakan pemerintah yang aktual maupun yang potensial yang mengandung konflik di antara segmen-segmen yang ada dalam masyarakat. Isu-isu kebijakan yang biasanya menyangkut hasil konflik definisikan mengenai masalah kebijakan. Kebijakan memiliki 3 elemen sistem kebijakan sebagaimana yang ditunjukkan oleh diagram berikut ini:

Gambar 2. Tiga Elemen Sistem Kebijakan



Sumber: Thomas R Dye, 1978, sebagaimana dikutip oleh William Dunn, 1994, hal 110

Kebijakan diperlukan bagi suatu organisasi yang disebut dengan Negara. Ketika organisasi Negara tersebut terbentuk, maka Negara bersangkutan melalui konstitusi mengatur tata kehidupan pemerintahan, Negara dan publik. Karena itu, sebuah kehidupan bersama perlu diatur sebaik dan seefektif mungkin dengan tujuan agar tiap individu dalam masyarakat tidak saling merugikan dan apabila ada yang dirugikan dan merasa keberatan maka harus diatur dalam suatu mekanisme yang disepakati bersama sehingga tidak boleh ada yang mengambil

langkah sendiri yang akan menyulut kekacauan dalam tatanan masyarakat. Hidup bersama harus diatur melalui peraturan Negara yang dibuat oleh lembaga Negara yang berwenang di dalamnya ada *rewarding* bagi yang mendukung aturan dan *punishment* bagi para pelanggarnya. Aturan tersebut secara sederhana dapat dikatakan sebagai kebijakan publik¹³.

Dengan demikian kebijakan publik merupakan sesuatu yang nyata dilakukan oleh pemerintah yang ber-

¹³Rian Nugroho. 2008. *Kebijakan Pendidikan Yang Unggul*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

guna demi kemaslahatan dan keberlangsungan pemerintahan di masa akan datang sehingga masyarakat dapat merasakan kehidupan yang aman dan tentram. Kebijakan publik di sini dibatasi sebagai keputusan-keputusan yang dibuat oleh institusi negara dalam rangka mencapai visi dan misi organisasi. Berkenaan dengan daerah otonom maka kebijakan publik yang dibuat oleh legislatif/ataupun eksekutif di tingkat daerah otonom.

Teori Otonomi dan Desentralisasi

Desentralisasi merupakan simbol adanya kepercayaan pemerintah pusat kepada daerah. Ini akan dengan sendirinya mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Kalau dalam sistem sentralistik mereka tidak bisa berbuat banyak dalam mengatasi berbagai masalah, dalam sistem otonomi ini mereka di tantang untuk secara kreatif menentukan solusi-solusi atas berbagai masalah yang dihadapi sehingga pemerintah pusat tidak perlu mempunyai aparat sendiri di daerah kecuali dalam batas-batas yang sangat diperlukan. Untuk itu yang perlu dicermati dalam adalah agen (*dekonsentrasi*) dan badan otonom (*devolusi*) atau kalau mengacu pada Smith¹⁴ bahwa desentralisasi mengimplikasikan dua kondisi fundamental yaitu *pertama*, pemerintahan sendiri (lokal) bahwa lokal mempunyai pemerintahan sendiri melalui institusi politik yang berakar dari teritorial yang menjadi kewenangan. Institusi

tersebut didirikan oleh sistem politik daerah (*dekonsentrasi*), *kedua*, institusi tersebut akan direkrut secara demokratis (*devolusi*).

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 mendefinisikan desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintah dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah menjadi urusan rumah tangganya sendiri. Mengacu pada pendapat lain mengenai desentralisasi seperti rumusan PBB (*United Nation*) dan konsep Caroline Bryant dan Louise G. White¹⁵ menyatakan bahwa desentralisasi adalah transfer kekuasaan/wewenang dari pemerintah pusat baik kepada pejabat-pejabat pemerintah pusat yang disebut *dekonsentrasi* maupun kepada badan-badan otonom daerah yang disebut *devolusi*.

Atas pilihan konseptual lainnya memandang desentralisasi ke dalam desentralisasi administrasi maupun desentralisasi politik. Desentralisasi administrasi adalah pendelegasian wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal disertai rencana maupun pembiayaan atau lebih tepatnya *dekonsentrasi*. Desentralisasi politik adalah pemberian wewenang dalam membuat keputusan dan pengawasan tertentu terhadap sumber-sumber daya yang diberikan kepada badan-badan pemerintah bagian dan lokal. Biasanya desentralisasi politik disamakan dengan konsep *devolusi*.

Dari dimensi konsep pemerintah lokal, Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Jo Undang-Undang No. 32

¹⁴ B.C. Smith. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. London: George Allen And Unwin. 1985, p. 3

¹⁵ Dalam Josef Riwo Kaho. 1988. *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.

Tahun 2004 yang memang membawa pergeseran sejumlah model dan paradigma. Pemerintah lokal yang dulunya *Structural efficiency model* yang menekankan efisiensi dan keseragaman ditinggalkan dan dianut *local democracy model* yang menekankan pada nilai demokrasi dan keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintah lokal. Seiring dengan pergeseran model tersebut terjadi pula dari penguatan dekonsentrasi ke penguatan desentralisasi.

Pergeseran model dan paradigma tersebut memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintah yang responsif terhadap kepentingan publik dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang kuat pada asas pertanggungjawaban publik. Sehingga dalam prakteknya dengan adanya Undang-undang Otonomi Daerah kewenangan pengelolaan pendidikan berubah dari sistem sentralisasi ke desentralisasi. Desentralisasi pendidikan berarti terjadinya pelimpahan kekuasaan dan kewenangan yang lebih luas kepada daerah untuk membuat perencanaan dan mengambil keputusannya sendiri dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi di bidang pendidikan¹⁶.

Berdasarkan PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan propinsi sebagai daerah otonom, pada kelompok bidang pendidikan dan kebudayaan disebutkan bahwa kewenangan pemerintah meliputi:

- 1) Penetapan standar kompetensi siswa dan warga belajar, serta pengaturan kurikulum nasional dan penilaian

hasil belajar secara nasional, serta pedoman pelaksanaannya

- 2) Penetapan standar materi pelajaran pokok
- 3) Penetapan persyaratan perolehan dan penggunaan gelar akademik
- 4) Penetapan pedoman pembiayaan penyelenggaraan pendidikan
- 5) Penetapan persyaratan penerimaan, perpindahan sertifikasi siswa, warga belajar dan mahasiswa
- 6) Penetapan persyaratan peningkatan, pencarian, pemanfaatan, pemindahan, penggandaan, sistem pengamanan dan kepemilikan benda cagar budaya, serta persyaratan penelitian arkeologi
- 7) Pemanfaatan hasil penelitian arkeologi nasional serta pengelolaan museum nasional, galeri nasional, pemanfaatan naskah sumber arsip, dan monumen yang diakui secara internasional
- 8) Penetapan kalender pendidikan dan jumlah jam belajar efektif setiap tahun bagi pendidikan dasar, menengah dan luar sekolah
- 9) Pengaturan dan pengembangan pendidikan tinggi, pendidikan jarak jauh, serta pengaturan sekolah internasional
- 10) Pembinaan dan pengembangan bahasa dan sastra Indonesia

Sementara itu, kewenangan pemerintah propinsi meliputi hal-hal sebagai berikut:

- 1) Penetapan kebijakan tentang penerimaan siswa dan mahasiswa dari masyarakat minoritas, terbelakang atau tidak mampu,
- 2) Penyediaan bantuan pengadaan buku pelajaran pokok/ modul pendidikan untuk taman kanak-kanak, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan luar sekolah

¹⁶Abdul Halim. 2001. *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: UUP AMP YKPN.

- 3) Mendukung/membantu pengaturan kurikulum, akreditasi, dan pengangkatan tenaga akademis
- 4) Pertimbangan pembukaan dan penutupan perguruan tinggi
- 5) Penyelenggaraan sekolah luar biasa dan balai pelatihan atau penataran guru
- 6) Penyelenggaraan museum provinsi, suaka peninggalan sejarah, kepurbakalaan, kajian sejarah dan nilai tradisional, serta pengembangan bahasa dan budaya daerah

Dalam prakteknya, desentralisasi pendidikan berbeda dengan desentralisasi bidang administrasi, karena jikalau desentralisasi bidang administrasi berhenti pada level pemerintahan kabupaten/kota, sedangkan desentralisasi pendidikan justru sampai kepada lembaga pendidikan atau sekolah sebagai ujung tombak daripada pelaksanaan desentralisasi pendidikan. Dalam prakteknya desentralisasi pendidikan yang dikembangkan adalah manajemen berbasis sekolah (MBS) yang sebenarnya diadopsi dari beberapa negara yang telah menerapkan program ini. Hal ini dimaksudkan guna memperbaiki mutu pendidikan dan sumber daya manusia Indonesia yang belakangan dirisaukan oleh berbagai pihak.

Dalam konteks desentralisasi ini, peran serta masyarakat sangat diperlukan guna mendukung pelaksanaan desentralisasi terutama di bidang pendidikan, karena dengan keikutsertaan masyarakat akan menjadikan program-program pemerintah daerah di bidang pendidikan akan dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan. Untuk itu keikutsertaan masyarakat dalam membangun pen-

didikan yang mandiri dengan profesional akan melahirkan generasi baru yang mempunyai kualitas yang baik dan dapat bersaing dengan negara-negara lain yang ada.

Teori Pembiayaan Pendidikan

Dalam penyelenggaraan otonomi pendidikan dewasa ini daerah dihadapkan pada problema anggaran/pembiayaan yang mahal dan cenderung tidak pro pada masyarakat. Untuk itu daerah dituntut lebih kreatif dan efisien dalam menggunakan anggaran. Anggaran menjadi hal yang sangat penting bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan secara umum. Sehingga pemerintah pusat dan daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan kepada masyarakat.

Pembiayaan pendidikan adalah kegiatan mendapatkan biaya serta mengelola anggaran pendapatan dan belanja pendidikan, kegiatan ini dimulai dengan perencanaan biaya, usaha untuk mendapatkan dana yang mendukung rencana itu, penggunaan serta pengawasan penggunaan anggaran yang sudah ditetapkan. Dalam pembiayaan pendidikan paling tidak ada tiga persoalan yang harus diperhatikan yaitu (1) *financing*, menyangkut darimana sumber pembiayaan diperoleh; (2) *budgeting*, bagaimana biaya pendidikan dialokasikan, (3) *accountability*, bagaimana anggaran yang diperoleh digunakan dan dipertanggung-jawabkan.¹⁷

¹⁷Dadang Hidayana. 2007. "Implementasi Kebijakan Desentralisasi Pendidikan dalam Konsep Manajemen Berbasis Sekolah

Dengan demikian, pembiayaan pendidikan merupakan instrumental input yang sangat penting dalam penyelenggaraan pendidikan (tanpa biaya proses pendidikan tidak akan berjalan). Biaya Pendidikan mencakup semua jenis pengeluaran yang berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan, baik dalam bentuk uang & barang/tenaga (dapat diuangkan) seperti iuran siswa, sarana fisik, buku sekolah, guru dan lain-lainnya¹⁸. Pembiayaan menurut Kepmendagri No 29 tahun 2002 adalah transaksi keuangan daerah yang dimaksudkan untuk menutup selisih antara pendapatan dan belanja daerah. Sementara itu menurut UU No. 32 Tahun 2004 pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Lebih lanjut dapat dijelaskan bahwa pembiayaan pendidikan termasuk dalam salah satu komponen anggaran di daerah yang telah diamanatkan dalam UUD 1945 tentang anggaran pendidikan. Dalam hal ini yang dimaksud dengan anggaran daerah adalah rencana kerja pemerintah daerah yang diwujudkan dalam bentuk uang (rupiah) selama periode tertentu

(MBS) (Studi Deskriptif Peningkatan Pelayanan Wajib Belajar Pendidikan Dasar di Kabupaten Ogan Komering Ulu Propinsi Sumatera Selatan”, *Tesis S2 Program Studi Magister Administrasi Publik, Konsentrasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, tidak dipublikasikan.

¹⁸Syamsudin. 2008. “Perencanaan Pembiayaan Pendidikan”. <http://ums.ac.idstafsyamsudin/keuanganPerencanaan%20Biaya%20Pendidikan.pdf>, 2007, diakses 11 September 2008

(satu tahun). Anggaran ini digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja dan sebagai alat untuk motivasi para pegawai dan alat koordinatif bagi semua aktivitas berbagai unit kerja¹⁹.

Berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan di tingkat nasional maupun daerah mengalami suatu transisi yang sangat signifikan dalam pengelolaan sumber-sumber daya yang ada dalam bidang pendidikan terutama dalam hal pendanaan/anggaran pendidikan (pembiayaan pendidikan). Dalam hal ini pelaksanaan pendidikan harus disertai dengan adanya peningkatan peran sumber-sumber daya pendidikan (dana pendidikan) yang telah tertuang dalam Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Bab I Ketentuan Umum pasal 1 ayat 23 yang menjelaskan bahwa Sumber daya pendidikan adalah segala sesuatu yang dipergunakan dalam penyelenggaraan pendidikan yang meliputi tenaga kependidikan, masyarakat, dana, sarana, dan prasarana. Dalam hal ini pembiayaan pendidikan merupakan suatu hal yang sangat penting bagi pendidikan di daerah. Lebih lanjut

¹⁹ Jones dan Pendlebury. 2000. dalam *Modul Pembekalan Teknis Manajemen Strategik dan Teknik Penganggaran/keuangan bagi Anggota DPRD dan Pejabat Pemda*, Kerjasama Menteri Negara Otoda dengan Pusat antara Universitas Studi Ekonomi UGM. Yogyakarta: UGM.

dalam pasal 47 disebutkan tentang sumber pendanaan pendidikan yaitu:

- 1) Sumber pendanaan pendidikan ditentukan berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan, dan keberlanjutan.
- 2) Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat mengerahkan sumber daya yang ada sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 3) Ketentuan mengenai sumber pendanaan pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah

Sejalan dengan itu maka dalam penyelenggaraan kebijakan pendidikan di daerah akan berjalan dengan baik apabila didukung oleh sumber daya pendidikan (pembiayaan pendidikan) yang memadai dan dapat diandalkan untuk meningkatkan mutu dan kualitas sumber daya di daerah.

Dengan adanya perubahan kewenangan pengelolaan pendidikan dengan segera mengubah pola pembiayaan sektor pendidikan. Sebelum otonomi daerah, praktis hanya pembiayaan sekolah dasar (SD) yang menjadi tanggung jawab Pemda, sedangkan SLTP dan SLTA (dan juga perguruan tinggi) menjadi tanggung jawab Pusat, seperti yang tertuang dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 pasal 46:

- 1) Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.
- 2) Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab menyediakan anggaran pendidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat (4)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- 3) Ketentuan mengenai tanggung jawab pendanaan pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Dengan demikian daerah memiliki tanggung jawab yang sangat besar untuk membiayai sektor pendidikan dengan menggunakan APBD-nya. Dukungan dari Pusat (dan Propinsi) tetap dimungkinkan, tetapi juga harus melalui mekanisme APBD, atau paling tidak tercatat di dalam APBD kabupaten/kota.

III. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Data dalam penelitian ini diperoleh melalui wawancara mendalam dengan responden dan dari hasil pengamatan yang dilakukan di lapangan, serta studi dokumentasi (telaah dokumen) dan studi kepustakaan. Langkah-langkah pengumpulan data di lapangan atau lokasi penelitian dilakukan dengan cara wawancara (*interview*).

Tahapan wawancara dilakukan pada beberapa informan yang dinilai mampu memberikan informasi mengenai permasalahan yang akan diteliti yang dipilih secara *purposive sampling*. Sementara telaah dokumen dan studi kepustakaan dilakukan dengan mengumpulkan data yang diperoleh melalui bahan yang tertulis seperti dokumen-dokumen yang berupa aturan-aturan yang mengatur tentang formulasi kebijakan anggaran pendidikan di Kabupaten Solok dalam mewujudkan peningkatan pemerataan pendidikan di era otonomi daerah.

Sedangkan studi kepustakaan dilakukan melalui kajian terhadap literatur berupa buku, jurnal dan makalah-makalah seminar yang membahas tentang hal itu.

Analisis data dilakukan berdasarkan pandangan-pandangan informan (*emik*) dan interpretasi peneliti (*etic*) terhadap data di lapangan. Proses pengolahan data pada tehnik ini tidak menggunakan teknik statistik sebagai analisis jawaban informan tidak terikat skor dan skala, akan tetapi di deskripsikan dalam suatu penjelasan dengan kalimat-kalimat.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

Regulasi dan Mekanisme Penyusunan Anggaran Pendidikan

Sebagai daerah yang otonom Pemerintah Daerah Kabupaten Solok telah memiliki mekanisme yang jelas atau penggunaan APBD yang tertuang dalam Peraturan Bupati Solok Nomor 2 Tahun 2008 tentang Standar biaya Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Solok Tahun Anggaran 2008. Dalam peraturan tersebut termaktub semua aturan tentang belanja dan pengeluaran daerah yang akan dipergunakan pada tahun anggaran yang sedang berjalan, namun secara khusus tidak disebutkan tentang hal pembiayaan pendidikan. Kabupaten Solok merupakan salah satu daerah yang PAD nya kurang signifikan dalam pos-pos penerimaan APBD. Selain peraturan Bupati, Pemerintah pusat sebenarnya telah memberikan rambu-rambu yang jelas kepada daerah dalam mengurus keuangan daerah berdasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 Tentang Pedoman

pengelolaan keuangan daerah. Pada pasal 3 disebutkan bahwa:

“Pengelolaan keuangan daerah diatur dalam peraturan menteri ini meliputi pengelolaan keuangan daerah, azas umum dan struktur APBD, penyusunan rancangan APBD, penetapan APBD, penyusunan dan penetapan APBD bagi daerah yang belum memiliki DPRD, pelaksanaan APBD, perubahan APBD, pengelolaan kas, penatausahaan keuangan daerah, akutansi keuangan daerah, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah, kerugian daerah dan pengelolaan keuangan BLUD”.

Dengan berpedoman pada peraturan menteri tersebut, semua mekanisme pembiayaan di daerah harus berdasarkan peraturan tersebut, daerah boleh saja memodifikasi dengan tidak bertentangan dengan aturan yang sudah ada. Dengan demikian dituntut bagaimana kreativitas dan *political will* dari pemerintah daerah untuk dapat membuat rancangan APBD yang lebih efektif dan efisien dalam menggunakan anggaran yang ada. Sehingga anggaran dapat dimanfaatkan secara optimal dalam mensejahterakan masyarakat.

Regulasi Pemerintah Kabupaten Dalam Pembiayaan Pendidikan

Sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah dalam mengelola keuangan daerah, Kabupaten Solok berusaha memaksimalkan dan mengefisienkan anggaran yang

ada, karena masih tingginya ketergantungan daerah terhadap Dana Perimbangan berupa Dana Alokasi Umum dari pemerintah pusat. Ketergantungan ini di satu sisi menyulitkan pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya sendiri karena pos-pos anggaran yang ada tentu saja harus menyesuaikan berapa besar dana yang diberikan oleh pemerintah pusat. Karena hampir setiap tahunnya dana DAU dapat berkurang seiring dengan dinamika pemerintah daerah yang terus berkembang dan pemekaran beberapa daerah yang ada.

Guna mempertegas tanggung jawab dan pembagian kewenangan pemerintah antar lini dalam layanan pendidikan, diperlukan regulasi teknis yang bersifat mengikat. Dari sejumlah turunan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional, Peraturan Pemerintah tentang Wajib Belajar dan Pendanaan Pendidikan dipandang mendesak dan sangat relevan untuk dibuat dan direalisasikan secepatnya. Kedua peraturan itu harus sejiwa, jangan sampai kelak justru bertolak belakang, mengingat dengan kian dekatnya target waktu penuntasan program wajib belajar sembilan tahun, yakni 2010. Sejalan dengan itu, pembiayaan pendidikan juga terus-menerus menjadi masalah yang menghantui para orangtua siswa tidak terkecuali pendidikan dasar dan menengah negeri yang nota benanya tanggung jawab pemerintah daerah.

Regulasi pembiayaan pendidikan juga mendesak untuk dibenahi sebagai jawaban atas maraknya fenomena komersialisasi di bidang pendidikan. Dengan adanya beberapa peraturan pemerintah tentang

diperbolehkannya pihak swasta asing untuk berinvestasi di bidang pendidikan. Sehingga dewasa ini fakta menyodorkan bahwa antara sekolah negeri dan swasta belakangan ini nyaris tak ada lagi perbedaan mendasar. Kedua jenis institusi pendidikan tersebut sudah sama-sama menarik berbagai jenis pungutan dari orangtua siswa yang jumlahnya bervariasi untuk masing-masing sekolah yang disesuaikan dengan kondisi sekolah yang bersangkutan, walaupun sebenarnya sudah ada dana bantuan operasional sekolah (BOS) dari pemerintah. Padahal seharusnya Wajib Belajar Sembilan tahun merupakan rujukan teknis bagi pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan para pemangku kepentingan dalam menjalankan amanat konstitusi. Pemerintah mewajibkan masyarakat untuk mengenyam pendidikan minimal sembilan tahun dengan harapan demikian dimasa akan datang manusia Indonesia akan dapat bermutu dan mampu bersaing dengan Negara-negara lainnya.

Dengan demikian, konsekuensi dari semua pihak yang bertanggung jawab terhadap pendidikan hendaknya tidak hanya memperhatikan biaya pendidikan semata, tetapi juga mutu. Artinya, setiap warga harus dipenuhi haknya untuk mendapatkan layanan pendidikan dasar minimal (SD-SMP) yang tidak sekadar ada, tetapi juga harus bermutu. Pendidikan dasar yang bermutu merupakan pondasi yang ideal untuk keberlanjutan pendidikan peserta didik, dan untuk mencapai mutu yang baik relatif dibutuhkan biaya sesuai kondisi serta perkembangan sekolah dan peserta didik. Untuk itu, harus ada peraturan

yang mengikat pemerintah untuk membiayainya.

Menyikapi hal tersebut perlunya rancangan peraturan pemerintah tentang pendanaan pendidikan tampil menjawabnya. Minimal lewat peraturan tersebut nantinya tersedia rujukan bagi antar lini pemerintah dalam pemilahan kewenangan berikut para pemangku kepentingan di sektor pendidikan, sehingga mencerminkan itikad pemerintah melimpahkan tanggungjawab pembiayaan pendidikan kepada masyarakat.

Aktivis *Centre for the Betterment of Education* (CBE) itu mengungkapkan bahwa di negara yang kental dengan paham kapitalisme sekalipun, seperti Amerika Serikat, pemerintah membiayai pendidikan warganya dengan optimal. Dalam kaitan itu, adalah aneh jika Indonesia yang konstitusinya antara lain mengedepankan kehidupan bangsa yang cerdas, tetapi justru tidak sepenuh hati menyokong pembiayaan pendidikan.

Peraturan Pemerintah tentang Wajib Belajar dan Pendanaan Pendidikan dipandang mendesak dan relevan. Akan tetapi, diingatkan juga jangan sampai kedua regulasi tersebut dipaksakan terbit tanpa terlebih dulu merevisi hal-hal yang bisa saling bertentangan.

Dalam hal ini, Pemerintah Daerah Kabupaten Solok tetap berpegang kepada peraturan yang ada karena secara khusus memang belum ada peraturan daerah yang membahas tentang pembiayaan pendidikan. Hal ini memberikan otonomi kepada daerah untuk dapat menentukan sendiri berapa biaya yang harus dikeluarkan calon siswa untuk dapat bersekolah.

Pendapat senada dengan yang di atas dilontarkan hampir semua kepala sekolah dan komite sekolah yang peneliti wawancara, mulai dari tingkat sekolah dasar sampai sekolah lanjutan atas. Semua informan mengatakan bahwa mengenai biaya pendidikan sudah mendapat persetujuan dengan orang tua murid. Melalui rapat yang dihadiri oleh sebagian besar (lebih 80%) orang tua murid yang ditempatkan di sekolah setiap tahunnya.

Dengan demikian, sebenarnya orang tua murid dapat mengontrol berapa biaya yang harus dikeluarkan untuk menyekolahkan anak-anaknya sampai menamatkan wajib belajar sembilan tahun, karena orang tua memiliki kesempatan dan hak untuk itu. Jadi tidak ada alasan sebenarnya orang tua merasa keberatan dengan biaya sekolah. Di lain pihak pemerintah juga berperan proaktif dalam menentukan peraturan terhadap biaya pendidikan, dengan melakukan monitoring dan evaluasi kepada sekolah-sekolah setiap jangka waktu tertentu sehingga sekolah tidak dapat "seenaknya" untuk menetapkan biaya tambahan apabila mengalami kekurangan dalam biaya operasional sekolah.

Belum adanya mekanisme dan aturan yang jelas dalam standar pembiayaan pendidikan di Kabupaten Solok memberikan tanggapan yang cukup serius dari berbagai kalangan terutama Dewan Pendidikan. Jadi pada dasarnya, keinginan dari berbagai pihak untuk dapat terciptanya aturan yang jelas tentang pembiayaan pendidikan di Solok memperlihatkan bahwasanya perhatian yang besar terhadap bidang pendidikan. Sehingga biaya pendi-

dikan dasar dan menegah dapat ditanggung bersama oleh pemerintah daerah dan masyarakat. Untuk itu kerjasama antara unsur-unsur terkait di pemerintah daerah sangat diharapkan supaya aturan dapat dibuat dan dilaksanakan

Mekanisme Penyusunan Anggaran Pendidikan pada APBD Kabupaten

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah membuka peluang yang luas bagi daerah untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritasnya masing-masing. Dengan berlakunya kedua undang-undang tersebut di atas membawa konsekuensi bagi daerah dalam bentuk pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efisien dan efektif, khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat. Hal tersebut dapat dipenuhi dengan menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah (RKA-SKPD) seperti yang disebut dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 19 (1) dan (2) yaitu, pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.

Prinsip dan kebijakan yang dikemukakan di atas dengan sepenuhnya berusaha untuk diterapkan dalam penyusunan APBD setiap tahunnya. Lebih lanjut dalam hal mekanisme penyusunan APBD bidang pendidikan di Kabupaten

Solok dapat dijelaskan bahwa pada awalnya perencanaan APBD diawali dengan adanya musrenbang (Musyawarah Pembangunan) tingkat Nagari (Desa) yang diikuti oleh kepala-kepala Jorong (kampung), tokoh masyarakat dan lembaga-lembaga yang ada di nagari yang isinya memutuskan proyek atau kegiatan apa yang akan dilakukan oleh nagari dalam hal ini program pendidikan. Sekitar bulan Juli diadakan musrenbang tingkat Kecamatan yang diikuti oleh seluruh Wali nagari, unsur Muspika yang membahas usulan dari masing-masing Nagari, setelah itu program-program (program pendidikan) yang disusun diajukan kepada kabupaten untuk *digodok* lebih lanjut. Di tingkat Kabupaten oleh pemerintah (dalam hal ini pihak eksekutif, Bupati dengan perangkatnya) yang berposisi sebagai pihak pelaksana, sebagaimana yang telah diamanatkan undang-undang/peraturan daerah. Pemerintah dalam hal ini eksekutif memiliki tim anggaran sebagai ujung tombak dalam perumusan APBD. Adapun hal-hal yang terkait dengan kepentingan-kepentingan sektoral diurus oleh masing-masing dinas yang terkait.

Pemerintah daerah membuat rencana berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Perencanaan meliputi tahapan Rapertada (Rencana Program Tahunan Daerah), Rencana Strategis, Program Pembangunan Daerah dan lain-lain yang diprogram untuk dibelanjakan/ direalisasikan dalam pembangunan.

Kemudian rencana itu diajukan kepada DPRD sebagai usulan melalui Panitia Anggaran (panggar). Kalau rencana tersebut di panitia anggaran

tidak terlalu jelas, maka dibiarkan (divakumkan dulu) sebelum maju ke proses formal sebagai nota keuangan yang disampaikan secara resmi. Kemudian rencana dibahas melalui pandangan fraksi-fraksi di DPRD. Melalui fraksi-fraksi dan komisi-komisinya, DPRD mengundang/memanggil Dinas Pendidikan untuk mengadakan pertemuan dengan tim anggaran pemerintah yang telah disampaikan rancangannya tentang penyelenggaraan pembiayaan terhadap program-program pendidikan tahun depan. Kalau DPRD masih membutuhkan informasi lebih lanjut. DPRD dapat melakukan panggilan terhadap pihak-pihak yang terkait dengan pendidikan untuk mengikuti dengar pendapat (*hearing*). Di acara *hearing*, materi dapat dibahas dan dipertimbangkan secara teknis.

Selanjutnya rancangan yang sudah ada dibawa ke rapat kerja legislatif dan diteruskan ke eksekutif. Setelah itu dinas terkait akan melaksanakan sesuai dengan panduan rencana pembangunan. Setelah tuntas di Panitia Anggaran (Panggar), dengan pandangan dan ketentuan-ketentuan sebagaimana belanja pembangunan dengan rapertada, dan program-program yang menjadi prioritas, juga belanja rutin baru selanjutnya rencana disampaikan secara formal oleh pemerintah dihadapan sidang paripurna DPRD tentang APBD. Dalam sidang tersebut rencana dibahas oleh DPRD melalui fraksi-fraksi dari beberapa komisi. Untuk bidang pendidikan di Kabupaten Solok berada pada Komisi A. Pada kesempatan itu komisi-komisi menyampaikan kembali RAPBD yang semestinya kepada pemerintah. Demikian seterusnya hingga ada

kesepakatan berdasarkan kriteria-kriteria tertentu dan ketentuan yang masuk dari usulan komisi-komisi serta berdasarkan kepentingan pembangunan. Selanjutnya baru dapat disimpulkan bahwa RAPBD sudah selesai dibahas dan diperbaiki. Dengan demikian RAPBD akhirnya ditetapkan sebagai Perda berupa APBD untuk dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Setelah APBD ditetapkan, maka anggota dewan turun ke masyarakat untuk melihat langsung apakah pelaksanaan kebijakan (APBD) dapat benar-benar menyentuh kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Proses ini memakan waktu hingga berbulan-bulan (kurang lebih selama dua bulan). Dalam kurun waktu tersebut anggota dewan memperhatikan aspirasi dari masyarakat terhadap pelaksanaan kegiatan/program yang telah ditetapkan dan sudah semestinya apabila pelaksanaan kebijakan tersebut benar-benar menyentuh kepentingan masyarakat, mengingat bahwa pemerintah merupakan penyusun sekaligus pelaksana, sehingga mengetahui secara pasti (secara teknis) pelaksanaan kebijakan yang seharusnya dikerjakan.

Namun tidak semua rencana pemerintah dapat disetujui DPRD, karena dalam rencana itu ada materi yang menjadi prioritas dan ada yang tidak. Oleh Karena itu pembahasan harus dilaksanakan secara cermat dan sesuai dengan kebutuhan mendasar pembangunan.

Dengan demikian, dinas diminta menyiapkan program-program yang menjadi prioritas utama terselenggaranya pendidikan yang lebih baik di masa akan datang sehingga anggaran yang ada dapat dimanfaatkan secara

optimal. Berikut ini dapat digambarkan alur dalam penyusunan APBD di Kabupaten Solok (hasil wawancara dengan Ketua DPRD dan Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Solok)

Mekanisme Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah/ Budget Sekolah

Otonomi Sekolah pada hakikatnya memberikan kewenangan yang besar kepada sekolah dalam pengelolaan anggaran pendidikan (sekolah) dengan tujuan untuk menjawab persoalan bagaimana mendayagunakan sumber-sumber pembiayaan yang relatif kecil dan terbatas itu secara efektif dan efisien, bagaimana mengembangkan sumber-sumber baru pembiayaan bagi pembangunan pendidikan, agar tujuan pendidikan tercapai secara optimal. Dengan manajemen dan administrasi pendidikan setiap sekolah memiliki kewenangan untuk mengelola pendidikan, dan salah satu diantaranya dalam pengelolaan sumber dana baik dana rutin yang diterima dari pemerintah melalui Bantuan Operasional Sekolah atau dana lain yang berasal dari masyarakat dan orang tua siswa atas dasar hasil musyawarah bersama dengan seluruh stakeholder yang bertanggung jawab atas kelangsungan proses belajar mengajar di sekolah.

Setiap sekolah kemungkinan memiliki kepentingan dan prioritas yang berbeda dalam pengalokasian dan pelaksanaan programnya sesuai dengan kebutuhan mendesak dan harus dilaksanakan pada tiap tahun pelajaran. Misalnya sekolah tertentu lebih memprioritaskan pada penyediaan alat peraga dan pengadaan buku

pelajaran untuk melengkapi perpustakaan, sehingga setiap siswa memiliki kemudahan untuk mendapatkan buku pelajaran dengan cara meminjam dari perpustakaan sekolah sehingga pada akhirnya kegiatan belajar mengajar dapat diselenggarakan secara optimal.

Dalam kondisi dana yang sangat terbatas dan sekolah dihadapkan kepada kebutuhan yang beragam, maka sekolah harus mampu membuat keputusan dengan berpedoman kepada peningkatan mutu. Manakala sekolah memiliki rencana untuk mengadakan perbaikan suasana dan fasilitas lain seperti memperbaiki pagar sekolah atau memperbaiki sarana olah raga. Tetapi pengaruhnya terhadap peningkatan mutu proses belajar mengajar lebih kecil dibanding dengan pengadaan alat peraga atau laboratorium, maka keputusan yang paling efisien adalah mengadakan alat peraga atau melengkapi laboratorium.

Untuk hal tersebut pada setiap awal tahun pelajaran sekolah harus menyusun Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS) berdasarkan konsep efisiensi pendidikan. Dalam biaya pendidikan, efisiensi hanya akan ditentukan oleh ketepatan di dalam mendayagunakan anggaran pendidikan dengan memberikan prioritas pada faktor-faktor input pendidikan yang dapat memacu prestasi belajar siswa²⁰.

Dengan adanya keterlibatan semua unsur yang ada di sekolah dan diluar sekolah (dalam masyarakat)

²⁰Nanang Fattah. 2006. *Ekonomi dan Pembiayaan Pendidikan*. Bandung: Rosda Karya.

terhadap penyusunan anggaran sekolah diharapkan proses belajar mengajar di sekolah dapat terlaksana dengan baik. Terpenuhinya semua kebutuhan sekolah, anak didik, pendidik sehingga akan tercipta sekolah yang unggul dan berkualitas yang nantinya akan dapat melahirkan sumber daya manusia yang berkualitas pula. Transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan anggaran sekolah dapat terjaga dan semua pihak bisa melakukan kontrol terhadap penggunaan anggaran yang telah ada sehingga dapat dimanfaatkan secara optimal dan tepat guna.

RAPBS masing-masing sekolah yang peneliti temukan dilapangan tentu saja tidaklah sama, karena disesuaikan dengan karakteristik atau kebutuhan sekolah masing-masing. Tentu saja akan ada perbedaan misalnya antara sekolah yang berkategori sekolah standar nasional dengan sekolah biasa (sekolah yang belum berstandar) serta dengan sekolah rintisan berstandar internasional. Bagi sekolah biasa tentu saja kebutuhannya sedikit dalam artian dikarenakan jumlah murid yang relatif sedikit, sarana dan prasarana yang masih belum memadai, dan biasanya terletak di daerah pelosok sehingga anak-anak yang bersekolah di sana pada umumnya mempunyai tingkat perekonomian yang lemah sehingga dalam hal pembiayaan pendidikan juga rendah. Sedangkan bagi sekolah dengan standar nasional, maka dapatlah dipastikan bahwa kebutuhan sekolahnya tentu saja lebih banyak karena jumlah siswa dan guru-guru serta sarana dan prasarana yang memadai akan banyak memerlukan anggaran. Untuk itu tentu saja alokasi anggaran untuk sekolah ini akan berbeda dengan sekolah sebelumnya.

Untuk sekolah yang rintisan berstandar internasional (karena belum ada sekolah yang berstandar internasional) membutuhkan anggaran yang juga tidak kalah besarnya dengan sekolah standar nasional, karena dengan statusnya tersebut maka sekolah tersebut harus melengkapi semua sarana dan prasarana penunjang bagi terciptanya iklim belajar mengajar yang kondusif. Untuk kabupaten Solok baru terdapat dua sekolah Menengah Atas yang rintisan berstandar internasional yaitu SMUN 1 Gunung Talang dan SMUN I Singkarak, sedangkan untuk Sekolah Menengah Atas, hanya satu sekolah yaitu SMPN 2 Gunung Talang.

Lebih lanjut, strategi pembiayaan pendidikan dalam penyusunan RAPBS dimulai dengan mengkaji perubahan-perubahan peraturan perundang-undangan, tuntutan peningkatan mutu pendidikan yang mungkin membuka peluang, dalam hubungan ini pemberian kewenangan kepada Kepala Sekolah (otonomi) untuk mengelola keuangan sekolah yang menjadi tanggung jawab menjadi sangat strategis²¹. Kepala sekolah sebagai manajer pendidikan di tingkat institusi memiliki kewenangan untuk mengoptimalkan sumber dana yang ada, baik dana bantuan dari pemerintah maupun dana sumbangan pendidikan dari masyarakat dan orang tua siswa berdasarkan analisis kebutuhan yang mengacu pada faktor-faktor kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman atau faktor internal dan eksternal sekolah dalam menunjang peningkatan mutu proses pembelajaran, sehingga hasil dari proses pembelajaran tersebut bisa

²¹ *Ibid*

memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat/orang tua siswa sebagai pelanggan serta relevan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dan juga dapat memenuhi tuntutan dunia usaha.

RAPBS yang disusun oleh sekolah pada dasarnya merupakan kebutuhan sekolah yang harus dikerjakan atau dilakukan selama satu tahun pelajaran, yang terdiri dari pendapatan dan pengeluaran sekolah. Untuk itu rancangan yang dibuat harus didasarkan kepada kebutuhan dan karakteristik masing-masing sekolah. Sehingga jumlah program dan anggaran untuk masing-masing sekolah akan berbeda.

V. PENUTUP

Simpulan

Dari hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan Dengan demikian dari makalah di atas dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut ini:

- 1) Regulasi pembiayaan pendidikan yang secara jelas mengatur tentang pembiayaan pendidikan di Kabupaten Solok belum ada, namun demikian kondisi di lapangan menunjukkan bahwa untuk pendidikan dasar (SD) dibebaskan dari segala pungutan, sedangkan untuk tingkat SLTP dan SLTA masih dilakukan pungutan oleh sekolah karena dana Bantuan Operasional Sekolah dari pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah (BOS SLTA) masih belum cukup untuk membiayai operasional sekolah. Sehingga pungutan tidak dilarang sejauh tidak memberatkan orang tua dan mendapat persetujuan oleh

wali murid dalam rapat paripurna wali murid.

- 2) Mekanisme penetapan anggaran pendidikan sudah dilaksanakan secara *bottom-up* dengan melibatkan partisipasi masyarakat dalam bidang pendidikan melalui musrenbang
- 3) Kebijakan-kebijakan pemerintah daerah dalam pembiayaan pendidikan masih diprioritaskan untuk menuntaskan wajib belajar sembilan tahun dengan memberikan prioritas terhadap daerah-daerah terpencil dan masyarakat kurang mampu

Saran

Dari beberapa kesimpulan di atas maka dalam penelitian ini dapat kemukakan beberapa saran ebagai berikut:

- 1) perlu adanya mekanisme pembiayaan yang jelas, berupa standar biaya pendidikan dasar dan menengah yang harus dikeluarkan oleh calon siswa yang akan masuk suatu sekolah negeri. Sehingga pungutan-pungutan yang nantinya akan memberatkan siswa dapat diantisipasi sedini mungkin sehingga semua masyarakat dapat sekolah tidak dibedakan status sosial ekonominya. Standar pembiayaan ini penting mengingat ke depannya nanti pemerintah bisa memperkirakan berapa biaya yang harus dianggarkan oleh pemerintah daerah untuk membiayai seluruh jenjang pendidikan yang ada di daerah. Hal ini dimaksudkan supaya pemerintah bisa membuat suatu kebijakan pendidikan yang murah atau gratis bagi semua jenjang pendidikan.

- 2) Pendidikan yang merupakan pilar utama dalam pembangunan di Kabupaten Solok hendaknya ke depan menjadi perhatian yang serius pemerintah daerah terutama dalam menegakkan pilar pendidikan itu sendiri. Persoalan mekanisme dan penyusunan anggaran pendidikan hendaknya dicarikan solusinya dimana pemerintah daerah perlu membuat suatu aturan dalam bentuk peraturan daerah bidang pendidikan. Untuk itu pemerintah dan semua *stakeholders* pendidikan harus proaktif dalam menciptakan pendidikan yang murah dan bermutu yang dapat diakses oleh semua lapisan masyarakat.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- B.C. Smith. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. London: George Allen And Unwin. 1985, p. 3
- Chandler, R.C, Q. J.C Palano.1988. *The Public Administration Dictionary*. Second Edition, Santa Barbara, CA, ABC-CLIO. INC.
- Nanang Fattah. 2006. *Ekonomi dan Pembiayaan Pendidikan*. Bandung: Rosda Karya.
- Abdul Halim. 2001. *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: UUP AMP YKPN.
- Hasbullah. 2007. *Otonomi Pendidikan, Kebijakan Otonomi Daerah, dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Dadang Hidayana. 2007. "Implementasi Kebijakan Desentralisasi Pendidikan dalam Konsep Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) (Studi Deskriptif Peningkatan Pelayanan Wajib Belajar Pendidikan Dasar di Kabupaten Ogan Komering Ulu Propinsi Sumatera Selatan", *Tesis S2 Program Studi Magister Administrasi Publik, Konsentrasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, tidak dipublikasikan.
- Irfan Islamy. 2007., *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Fasli Jalal dan Supriadi, Dedi, (ed). 2001. *Reformasi Pendidikan Dalam Konteks Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Adi Cita.
- Jones dan Pendlebury. 2000. dalam *Modul Pembekalan Teknis Manajemen Stratejik dan Teknik Penganggaran/keuangan bagi Anggota DPRD dan Pejabat Pemda*, Kerjasama Menteri Negera Otoda dengan Pusat antara Universitas Studi Ekonomi UGM. Yogyakarta: UGM.
- Yeremias Keban. 2008. *Enam Dimensi Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*, Edisi ke 2, Yogyakarta: Gava Media.
- Rian Nugroho. 2008. *Kebijakan Pendidikan Yang Unggul*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Josef Riwo Kaho. 1988. *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.

- A.G. Subarsono. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suyanto. 2006. *Dinamika Pendidikan Nasional (Dalam Percaturan Dunia Global)*. Jakarta: PSAP Muhammadiyah.
- Syamsudin. 2008. "Perencanaan Pembiayaan Pendidikan". [http://ums.ac.id/staf/syamsudin/keuangan/Perencanaan%20Biaya%20 Pendidikan.pdf](http://ums.ac.id/staf/syamsudin/keuangan/Perencanaan%20Biaya%20Pendidikan.pdf), 2007, diakses 11 September 2008
- H.A.R. Tilaar. 2004. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*. Jakarta: Rineka Cipta.