

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Beberapa tahun terakhir ini Pemerintah Indonesia telah menjadikan investasi dalam bidang pendidikan sebagai prioritas utama dan mengalokasikan persentase yang lebih besar dari anggarannya untuk sektor pendidikan. Belanja publik nasional untuk sektor pendidikan meningkat dari 2,8% pada tahun 2001 menjadi 3,1% pada tahun 2006 relatif terhadap pendapatan domestik bruto (PDB). Jumlah belanja pendidikan di tingkat kab/kota meningkat dari Rp 26 Triliun pada tahun 2001 menjadi Rp 52 Triliun pada tahun 2006. Pengurangan subsidi bahan bakar minyak (BBM) memungkinkan Pemerintah Indonesia mengalokasikan kembali sumber daya publik untuk belanja pendidikan misalnya melalui Bantuan Operasional Sekolah dan Program Keluarga Harapan (PKH). Menurut Bank Dunia (2008) belanja publik untuk sektor pendidikan diperkirakan meningkat lagi hingga 3,3% pada tahun 2008 dan 3,6% pada tahun 2011 sesuai dengan data anggaran.

Hal tersebut disadari bahwa peningkatan pengeluaran publik untuk anggaran pendidikan tidak terlepas dari amanat konstitusi UUD 1945. Kewajiban konstitusi ini kemudian dipertegas dalam UU No.20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang mengharuskan pemerintah pusat dan daerah untuk mengalokasikan minimal 20 persen dari anggaran mereka untuk sektor pendidikan ini. Meskipun demikian, besarnya anggaran pendidikan belum efektif dalam mempengaruhi kinerja sektor pendidikan di Indonesia.

Walaupun belanja pendidikan telah ditingkatkan namun masih terdapat perbedaan output dan pencapaian. Beberapa kab/kota masih tertinggal dalam hal mencapai sasaran-sasaran pendidikan. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu: distribusi dan mutu guru, jumlah sekolah, mutu sarana dan prasarana, serta sumber daya. Kurangnya keselarasan antara perencanaan dan

penyusunan anggaran serta inefisiensi dalam alokasi anggaran juga dapat menghambat pencapaian sebagaimana yang diharapkan.

Implikasinya, terkadang ketersediaan anggaran yang cukup besar (dalam nominal rupiah) namun tidak efektif dalam penggunaannya, sehingga dampaknya menjadi tidak begitu nyata bagi peningkatan kinerja pendidikan di daerah. Ketidaktepatan dalam pengelolaan belanja publik pendidikan ini juga dapat dipengaruhi oleh kurangnya kapasitas aparat pemerintah daerah.

Struktur belanja dalam sektor pendidikan adalah faktor utama yang menjelaskan kesulitan dalam memenuhi target yang ditetapkan oleh Undang-Undang No. 20/2003, dibandingkan hambatan pendanaan. Komponen gaji dalam belanja daerah menunjukkan jumlah yang signifikan di kab/kota sehingga hanya menyisakan sebagian kecil bagi pos belanja lainnya. Laporan penelitian yang dilakukan oleh tim Bank Dunia (2007) pada saat menganalisis belanja daerah secara agregat untuk sektor pendidikan dimana rata-rata 96 persen belanja rutin kabupaten/kota bagi gaji atau insentif. Ketiadaan sumber daya bukanlah alasan di balik rendahnya belanja pendidikan non-gaji karena kabupaten-kabupaten telah menikmati kenaikan transfer DAU secara besar-besaran terutama pada tahun 2006. Kenaikan transfer telah mendorong pendapatan kabupaten/kota secara signifikan, sehingga menaikkan dana walaupun belum berhasil mengatasi masalah struktural utama.

1.1. Sekilas Tentang Kinerja Pendidikan Kab. Boyolali (Hasil Tahun ke 1)

1.1.1. Analisis Input

Analisis input mengkaji sumber-sumber masukan yang digunakan dalam penyelenggaraan pendidikan dasar. Hasil penelitian dengan menggunakan analisis input meliputi kondisi fasilitas sekolah dan sumber daya manusia di sektor pendidikan, baik siswa, guru, maupun kepala sekolah. Berdasarkan hasil analisis disimpulkan bahwa kinerja pendidikan di Kab. Boyolali dari sisi jumlah sekolah memiliki kecukupan yang ideal. Kinerja pendidikan Kab. Boyolali dari sisi kualifikasi guru menunjukkan standar yang ditetapkan oleh pemerintah, yaitu rata-rata > 40% berpendidikan > D4/S1 untuk SD/MI dan rata-rata > 70%

berpendidikan > D4/S1 untuk SMP/MTs. Sementara untuk kepala sekolah juga memenuhi standar, yaitu rata-rata 70% berpendidikan > D4/S1 baik SD/MI maupun SMP/MTs. Dari sudut SDM banyak guru usia muda (usia 20 – 29 tahun) yang mendukung mutu pendidikan. Terakhir, dari sisi fasilitas pendidikan rata-rata memiliki kondisi bangunan yang baik (64% untuk SD/MI dan 73% untuk SMP/MTs)

1.1.2. Analisis Output

Analisis output menilai pencapaian output di sektor pendidikan dengan menganalisis berbagai indikator output dari waktu ke waktu. Dalam analisis ini indikator output yang digunakan adalah angka partisipasi kasar (APK), angka partisipasi murni (APM). Analisis output dari sisi APM berada di atas rata-rata propinsi bahkan Nasional, yaitu 99,98% untuk SD/MI dan untuk SMP/MTs berada dibawah rata-rata propinsi, yaitu sebesar 75%. Sementara untuk APK rata-rata melampaui 100% baik untuk SD/MI maupun SMP/MTs.

1.1.3. Analisis Pencapaian

Analisis ini dimaksudkan untuk menilai pencapaian pendidikan berdasarkan urutan waktu melalui parameter prestasi akademis seperti rata-rata nilai ujian dalam mata pelajaran utama. Hasil analisis terhadap nilai rata-rata ujian Nasional untuk tingkat SD/MI menunjukkan penurunan setiap tahun (tahun pelajaran 2006/2007 s/d 2009/2010). Secara umum selama 4 (empat) periode berturut-turut nilai ujian nasional Madrasah Ibtidaiyah lebih tinggi dibanding dengan Sekolah Dasar. Sama halnya untuk tingkat SMP/MTs menunjukkan penurunan setiap tahun selama 4 (empat) periode.

1.1.4. Analisis Ekuitas

Analisis ekuitas merupakan analisis terhadap upaya Kabupaten Boyolali untuk meningkatkan kapasitas pendidikan berdasarkan kesetaraan gender. Analisis yang dilakukan dengan membedakan tingkat kelulusan dan angka tinggal kelas laki-laki dan perempuan baik SD/MI maupun SMP/MTs. Hasilnya menunjukkan bahwa tingkat kelulusan perempuan lebih baik dari laki-laki dan angka tinggal kelas perempuan lebih rendah dibanding laki-laki.

1.1.5. Analisis Efisiensi

Analisis efisiensi akan digunakan untuk menjelaskan lebih lanjut apakah penganggaran untuk pendidikan telah dibelanjakan secara efisien dan efektif. Informasi penting dalam untuk mengetahui hal tersebut adalah pengelolaan tenaga pendidik berdasarkan kebutuhan di lapangan. Analisis terhadap pengelolaan tenaga pendidik menunjukkan Kab. Boyolali memiliki distribusi guru yang tidak merata. Terdapat kelebihan dan kekurangan guru yang menunjukkan bahwa terjadi kecenderungan guru yang memilih daerah perkotaan. Jika diakumulasi secara keseluruhan Kab. Boyolali memiliki kelebihan guru SD/MI sebanyak 274 yang memerlukan penyerapan anggaran. Hal tersebut menunjukkan ketidakefisienan pengelolaan anggaran pendidikan.

1.2. Pengaturan Pembiayaan Antar Pemerintah

Pengaturan pembiayaan antar pemerintah untuk sektor pendidikan telah diuraikan sebagian dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 38/2007. Peraturan Pemerintah tersebut mengatur pembagian peran dan tanggung jawab kepada setiap tingkat pemerintah untuk semua sektor yang didesentralisasi. Peraturan tersebut juga telah mengatasi beberapa masalah tentang peran dan tanggung jawab antara pemerintah yang menurut beberapa pemangku kepentingan, desentralisasi belum diuraikan secara jelas. Namun demikian klarifikasi selanjutnya tentang masalah-masalah seperti pembiayaan sektoral masih tetap diperlukan terutama untuk sektor yang didesentralisasi dalam cakupan yang luas, seperti pendidikan dan kesehatan. Penugasan kepada pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dalam sektor pendidikan dapat dibagi menjadi lima sub-sektor yang berhubungan dengan: (1) kebijakan; (2) perencanaan dan pembiayaan; (3) kurikulum; (4) infrastruktur dan fasilitas; dan (5) personel pendidikan.

Subbagian perencanaan dan pembiayaan dari peraturan baru tersebut membagi tanggungjawab pembiayaan masing-masing tingkat pemerintah menurut tingkat pendidikan dan program. Pemerintah bertanggungjawab untuk memberikan pedoman menyeluruh tentang dukungan keuangan bagi setiap

tingkat pendidikan dan program. Selanjutnya pemerintah pusat bertanggung-jawab untuk menyediakan sumber daya bagi pendidikan tinggi dan subsidi silang untuk pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan non-formal serta layanan pendidikan khusus. Sementara tanggung jawab utama bagi pemerintah propinsi mencakup penyediaan dukungan keuangan bagi pendidikan menengah dan kejuruan, dan pendidikan luar biasa. Propinsi juga dapat memberikan bantuan tambahan atau subsidi bagi pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, dan non-formal serta pendidikan yang lebih tinggi. Akhirnya pemerintah daerah terutama bertanggung jawab untuk menyediakan sumber daya bagi pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan non-formal. Kabupaten dan kota tidak bertanggungjawab untuk memberikan bantuan subsidi tambahan. Berikut disajikan ringkasan Peraturan Pemerintah No. 38/2007:

Tabel 1. Ringkasan pengaturan pembiayaan menurut PP No. 38/2007

Tanggung jawab	Pusat	Propinsi	Kabupaten/kota
Kuangan Utama	- Pendidikan Tinggi	- Pendidikan menengah - Pendidikan kejuruan - Layanan pendidikan khusus	- PAUD - Pendidikan dasar - Pendidikan non-formal
Bantuan Subsidi	- PAUD - Pendidikan dasar - Pendidikan menengah - Pendidikan Kejuruan - Pendidikan non-formal - Layanan pendidikan khusus	- PAUD - Pendidikan dasar - Pendidikan non-formal	-

2. Perumusan Masalah

Terkait dengan penjelasan latar belakang tersebut penelitian ini merumuskan beberapa masalah belanja pendidikan sebagai berikut:

- a. Bagaimana model penganggaran pengeluaran pendidikan yang dapat memandu Pemerintah Kab. Boyolali dalam membuat kebijakan investasi di sektor pendidikan?
- b. Bagaimana menyusun pedoman kajian pengeluaran publik yang dapat memandu Pemerintah Kab. Boyolali dalam membuat kebijakan peningkatan fasilitas pendidikan dan kualitas sumber daya manusia?

3. Sistematika Penyusunan Penelitian

Bab 1 Pendahuluan

Bab ini menjelaskan penemuan ide penelitian yang akan diuraikan melalui beberapa sub bab, yaitu: latar belakang dan Perumusan masalah.

Bab 2 Tinjauan Pustaka

Bab ini akan menjelaskan tinjauan pustaka. Bab ini terdiri dari beberapa sub bab, yaitu: pola penganggaran pengeluaran publik, investasi sektor pendidikan dan pengembangan sumber daya manusia, dampak pengeluaran publik sektor pendidikan, keterkaitan pola penganggaran pendidikan dengan kinerja pendidikan, dan *roadmap* penelitian

Bab 3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

Bab ini akan menguraikan tujuan umum, tujuan khusus, urgensi penelitian, manfaat penelitian, temuan yang ditargetkan

Bab 4 Metoda Penelitian

Bab ini berisi

Bab 5 Hasil yang Dicapai

Bab ini akan menguraikan hasil penelitian. Pembahasan yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari: analisis input, output, pencapaian, ekuitas, analisis efisiensi.