



Laporan Lapangan

Alokasi Anggaran Pendidikan di Era Otonomi Daerah: Implikasinya terhadap Pengelolaan Pelayanan Pendidikan Dasar

Temuan, pandangan dan interpretasi dalam laporan ini digali oleh masing-masing individu dan tidak berhubungan atau mewakili Lembaga Penelitian SMERU maupun lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan SMERU. Mohon hubungi kami di nomor telepon: 62-21-31936336, fax: 62-21-31930850, web: www.smeru.or.id. atau e-mail: smeru@smeru.or.id

Nina Toyamah

Syaikhu Usman

Juni 2004

**Alokasi Anggaran Pendidikan di Era Otonomi Daerah:
Implikasinya terhadap Pengelolaan Pelayanan Pendidikan
Dasar**

Oleh

Nina Toyamah
Syaikhu Usman

Lembaga Penelitian SMERU

Jakarta, Juni 2004

Tentang SMERU

SMERU adalah sebuah lembaga penelitian yang menyediakan informasi akurat dan tepat waktu dengan analisis obyektif, profesional, dan proaktif mengenai berbagai masalah sosial ekonomi yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat banyak.

Informasi dan analisis yang disediakan SMERU diharapkan dapat memberikan sumbangan dalam memperluas dialog tentang berbagai kebijakan publik.

Ucapan Terima Kasih

Peneliti menyampaikan terimakasih kepada Tim Survey Pelayanan Pendidikan Dasar, terutama kepada Wenefrida Dwijayanti, Akhmadi, dan Vita Febriani serta Widjayanti Isdiyoso dan M. Sulton Mawardi yang telah membantu menyiapkan data dan menyempurnakan tulisan ini. Terima kasih juga disampaikan kepada tim editor Nuning Akhmadi dan Mona Sintia yang telah membantu mengedit dan memformat tulisan ini.

RINGKASAN

Tanggung jawab pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan dasar masih sangat besar, lebih dari 90% sekolah dasar (SD) berstatus sebagai milik pemerintah. Sementara itu tekad untuk memperbaiki pelayanan pendidikan dasar masih dihadapkan pada persoalan tidak meratanya kesempatan, rendahnya kualitas dan relevansi pendidikan, serta lemahnya manajemen penyelenggaraan pendidikan. Untuk itu, pemerintah pusat dan daerah dituntut untuk melakukan berbagai program pembangunan pendidikan, dibarengi dengan tekad untuk memprioritaskan alokasi anggaran pada sektor pendidikan. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang No. 20, 2003 tentang Sisdiknas, dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan mendapat alokasi minimal 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan daerah (APBN dan APBD).

Kertas Kerja ini membahas perubahan alokasi anggaran di bidang pendidikan antara sebelum dan setelah pelaksanaan otonomi daerah¹ serta potensi implikasinya terhadap kondisi pelayanan pendidikan dasar. Hasil survei SMERU bekerjasama dengan Bank Dunia tentang pelayanan pendidikan dasar pada tahun 2002 di lima kabupaten dan lima kota sampel serta beberapa hasil penelitian SMERU lainnya melengkapi analisis dalam laporan ini.

Penerapan mekanisme aliran dana dari pusat ke daerah melalui dana perimbangan, khususnya melalui dana alokasi umum (DAU) yang bersifat *'block grant'*, diharapkan memberikan kepastian dan keleluasaan kepada pemerintah daerah (pemda) dalam menerima dan mengalokasikan anggarannya. Di samping itu, terdapat dana lain yang mengalir ke daerah, yaitu melalui mekanisme pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Secara agregat, jumlah dana yang dikelola pemda provinsi dan kabupaten/kota setelah otonomi daerah mengalami peningkatan cukup tajam. Dana dari pusat mendominasi sumber penerimaan daerah. Kontribusi pendapatan asli daerah (PAD) terhadap penerimaan provinsi rata-rata sepertiga dari total penerimaan, sedangkan di tingkat kabupaten/kota kurang dari 10%. Demikian pula di kabupaten/kota sampel, lebih dari 70% penerimaan daerah berasal dari DAU, kecuali untuk Kota Pekanbaru, Kota Cilegon, dan Kota Bandung yang proporsi penerimaan DAU-nya kurang dari 50%. Kota-kota tersebut memiliki sumber penerimaan cukup besar dari bagi hasil bukan pajak dan/atau pajak. Sumbangan PAD terhadap total penerimaan daerah kabupaten berkisar antara 7-8%, dan untuk daerah kota mencapai lebih dari 10%, di Kota Cilegon bahkan lebih dari 20%.

Belanja rutin mendominasi pengeluaran pemerintah pusat dan daerah. Sebagian besar belanja rutin daerah dialokasikan untuk belanja pegawai. Setelah otonomi daerah (TA 2002), belanja pegawai daerah meningkat hampir tiga kali lipat dibanding pada TA 1999/2000. Kenaikan ini disebabkan banyaknya alih status pegawai dari pusat ke daerah, terutama ke tingkat kabupaten/kota.

¹ Sejak 1 Januari 2001 di berlakukan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Selama tiga tahun pelaksanaan otonomi daerah, belanja rutin pemerintah pusat untuk sektor pendidikan dan kebudayaan rata-rata kurang dari 3%, sementara untuk sektor perdagangan rata-rata mencapai 80%. Namun, sektor pendidikan dan kebudayaan menerima alokasi belanja pembangunan pemerintah pusat terbesar, yaitu lebih dari 20% dengan kecenderungan terus meningkat.

Secara agregat, proporsi alokasi belanja pembangunan di tingkat provinsi dan di tingkat kabupaten/kota setelah otonomi daerah juga meningkat, baik secara total maupun sektoral. Sektor pendidikan dan kebudayaan adalah penerima proporsi belanja pembangunan terbesar ketiga setelah sektor transportasi dan sektor aparatur pemerintah dengan kecenderungan yang juga meningkat. Namun, di kabupaten/kota sampel studi SMERU menunjukkan bahwa proporsi anggaran pembangunan sektor pendidikan realisasi 2001 dan rencana 2002 rata-rata sekitar 8% dari total anggaran pembangunan atau sekitar 2% dari total belanja APBD. Proporsi anggaran ini menurun jika dibandingkan dengan sebelum otonomi daerah (1999/2000) yang masing-masing mencapai sekitar 11% dan 3%.

Pada TA 2001 dan 2002 anggaran yang dikelola Dinas Pendidikan dan Kebudayaan kabupaten/kota mencapai lebih dari 30% dari total APBD merupakan penerima anggaran terbesar dibandingkan yang diterima dinas lainnya. Proporsi anggaran belanja pegawai mencapai lebih dari 40% dari total anggaran rutin APBD atau sekitar 90% dari total anggaran dinas tersebut. Hal ini disebabkan karena bagian terbesar pegawai daerah adalah guru. Hanya Kota Pasuruan dan Kota Cilegon yang telah mengalokasikan dana pendidikan di luar belanja pegawai lebih dari 20% dari APBDnya. Dalam waktu dekat, bagi sebagian besar daerah akan sulit memenuhi anggaran pendidikan minimal 20% dari APBDnya.

Penetapan besarnya anggaran program pembinaan pendidikan dasar (SDN) sepenuhnya menjadi kewenangan pemda. Oleh karenanya, antara satu daerah dengan daerah lain terdapat bentuk program dan alokasi anggaran yang bervariasi. Sebagian besar anggaran program pembinaan digunakan untuk pembangunan atau pengembangan SD/MI (Madrasah Ibtidaiyah) yang lebih bersifat fisik. Akibatnya, pembiayaan untuk menunjang kegiatan belajar mengajar cenderung rendah. Kemudian dilihat dari keterkaitan antara rumusan visi dan misi daerah dengan alokasi anggarannya, sebagian besar daerah sampel tidak secara konsisten mengaitkan antara keduanya. Daerah yang secara tegas menyebut “pendidikan” dalam visi dan misinya, ternyata tidak satu pun menempatkan sektor pendidikan ke dalam tiga besar penerima anggaran pembangunan. Sebaliknya, Kabupaten Lombok Barat dan Kota Pasuruan yang tidak menyebut secara tegas sektor “pendidikan” dalam visi dan misinya, justru menempatkan sektor pendidikan ke dalam tiga besar penerima anggaran pembangunan.

Dana yang langsung diterima SD Negeri dari anggaran pembangunan adalah bantuan dana operasional dan pemeliharaan (DOP), sedangkan dari anggaran rutin berupa sumbangan biaya penyelenggaraan pendidikan (SBPP). Namun pengalokasian dana-dana tersebut tidak dilakukan setiap tahun oleh semua kabupaten/kota. Selain itu, dalam kenyataannya tidak semua dana digunakan secara langsung untuk proses belajar-mengajar di dalam kelas. Di beberapa daerah dana tersebut digunakan untuk biaya kantor, perjalanan dinas, dan kesejahteraan pegawai.

Salah satu upaya untuk menambah dana operasional sekolah adalah melalui pelibatan orang tua murid dalam pembiayaan pendidikan. Hasil temuan SMERU menunjukkan, jika dibandingkan dengan dana yang diperoleh langsung dari pemerintah, kontribusi orang tua murid cenderung lebih besar. Padahal akibat krisis ekonomi, sampai sekarang upaya menarik partisipasi masyarakat masih sulit. Di samping itu, selama lebih dari tiga dekade partisipasi masyarakat cenderung terabaikan oleh adanya berbagai program bantuan dan subsidi pemerintah.

Terlepas dari persoalan anggaran, hasil pengamatan SMERU menunjukkan bahwa hambatan di bidang pendidikan yang dihadapi daerah sejak sebelum otonomi daerah hingga kini belum banyak bergeser. Persoalannya masih di sekitar permasalahan sarana dan prasarana pendidikan yang tidak lengkap, jumlah dan mutu tenaga yang kurang dengan ketersebaran yang tidak merata. Akibatnya, kegiatan belajar-mengajar yang mengarah pada upaya perbaikan hasil belajar sulit terwujud. Banyak pihak menilai pengelolaan pelayanan pendidikan dasar di era otonomi daerah tidak menunjukkan perubahan berarti, bahkan cenderung memburuk.

Pendidikan di Indonesia menghadapi dilema terbatasnya anggaran di satu pihak dan tuntutan peningkatan mutu di lain pihak. Anggaran memang penting, tetapi yang lebih diperlukan adalah adanya kesepakatan nasional tentang kebijakan pembangunan pendidikan yang didukung oleh kebersamaan tekad untuk melaksanakannya. Oleh karenanya langkah pertama yang harus dilakukan adalah mempraktekkan keterbukaan dan pengefisienan penggunaan anggaran yang tersedia. Pemerintah pusat dan daerah harus berupaya mencegah dan menekan kebocoran anggaran. Bersamaan dengan itu pemerintah pusat harus bertanggungjawab dalam menghindari terjadinya kesenjangan yang mencolok antar daerah, baik dalam proses maupun kinerja sektor pendidikan. Di samping itu semua, dialog terbuka dan berkesinambungan dengan masyarakat harus terus dijalin.

DAFTAR ISI

Bab	Halaman
TENTANG SMERU DAN UCAPAN TERIMA KASIH	i
RINGKASAN	ii
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	vi
DAFTAR LAMPIRAN	viii
DAFTAR SINGKATAN	ix
I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Sumber Data dan Organisasi Penulisan	3
II. PENDIDIKAN DASAR DI INDONESIA	5
A. Pendidikan sebagai Investasi Sumber Daya Manusia	5
B. Kondisi Pendidikan Dasar di Indonesia	6
III. ANGGARAN PENDIDIKAN DI TINGKAT NASIONAL	9
A. Mekanisme Aliran Dana dari Pusat ke Daerah dan Alokasinya	9
B. Alokasi Anggaran Pendidikan	14
C. Peran Serta Masyarakat dalam Pendanaan Bidang Pendidikan	18
IV. ANGGARAN PENDIDIKAN DI TINGKAT KABUPATEN/KOTA SAMPEL PENELITIAN SMERU	21
A. Alokasi Anggaran Pendidikan	21
B. Kesesuaian Prioritas Alokasi Anggaran dengan Misi dan Visi Daerah	28
C. Pesimisme Masyarakat terhadap Pembangunan Bidang Pendidikan di Era Otonomi Daerah	30
V. PENGELOLAAN PELAYANAN PENDIDIKAN DASAR	33
A. Dana Operasional SDN dan Pengelolaannya	33
B. Kondisi Sarana dan Prasarana Penunjang Kegiatan Belajar-Mengajar	37
VI. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	39
DAFTAR BACAAN	41
LAMPIRAN	43

DAFTAR TABEL

Tabel		Halaman
2.1.	Indikator Pencapaian Program Pembangunan Pendidikan Dasar di Indonesia, Tahun Ajaran 1999/2000-2002/2003 (dalam %)	7
2.2.	Jumlah dan Kondisi Ruang Kelas SD (Negeri dan Swasta)	8
3.1.	Perkembangan Belanja Negara, APBN TA 1999/2000-2003	11
3.2.	Perkembangan Proporsi Belanja Pemerintah Pusat dan Daerah Setelah Dikurangi Pembayaran Beban Bunga, APBN TA 1999/2000 – 2003	11
3.3.	Realisasi Penerimaan Daerah Berdasarkan Sumbernya, Sebelum dan Setelah Otonomi Daerah	12
3.4.	Struktur Belanja Negara dan Daerah, Realisasi APBN/ APBD TA 1999/2000 dan TA 2002	13
3.5.	Alokasi Belanja Rutin dan Pembangunan pada Sektor Pendidikan dan Kebudayaan Berdasarkan Subsektor, TA 2001 – 2003	16
3.6.	Perkembangan Anggaran Departemen Pendidikan Nasional	16
3.7.	Persentase Anggaran Pendidikan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) di Beberapa Negara, 1999/2000	18
4.1.	Peningkatan Penerimaan Daerah Beberapa Kabupaten/ Kota Sampel, 1999/2000-2002	21
4.2.	Proporsi PAD dan DAU terhadap Total Penerimaan Daerah di Beberapa Kabupaten/Kota Sampel, 1999/2000 – 2002	22
4.3.	Peningkatan Belanja Rutin, Belanja Pembangunan, dan Belanja Total di Beberapa Kabupaten/Kota Sampel, 1999/2000-2002	23
4.4.	Perkembangan Proporsi Belanja Rutin dan Pembangunan terhadap Belanja Total di Beberapa Kabupaten/Kota Sampel, 1999/2000-2002	23
4.5.	Persentase Anggaran Sektor Pendidikan ^{a)} terhadap Anggaran Pembangunan dan Belanja Total di Beberapa Kabupaten/Kota, Sampel 1999/2000 – 2002	24
4.6.	Anggaran yang Dikelola Dinas Pendidikan dan Kebudayaan di Beberapa Kabupaten/Kota Sampel, 2001-2002	25
4.7.	Belanja Pegawai Dinas Pendidikan dan Kebudayaan di Beberapa Kabupaten/Kota Sampel, 2001-2002	25
4.8.	Persentase Anggaran Pembinaan Pendidikan Dasar ^{a)} terhadap Anggaran Pembangunan Sektor dan Subsektor Pendidikan di Beberapa Kabupaten/Kota Sampel, 1999/2000 – 2002	26

4.9.	Perkembangan Dana DOP dan Subsidi Pembiayaan Penyelenggaraan SD di Beberapa Kabupaten/Kota Sampel, 1999/2000-2002 (Rp.)	28
5.1.	Rata-rata (Tertimbang) Dana Operasional SDN dari Pemerintah di Beberapa Kabupaten/Kota Sampel, Tahun Ajaran 2001/2002 (Rp)	34
5.2.	Jumlah Dana Operasional ^{*)} dari Pemerintah yang Diterima SDN Sampel di Kota Cilegon dan Kota Pekanbaru Tahun Ajaran 2001/2002	34
5.3.	Rata-rata Dana BP3/Murid/Tahun yang Diterima SDN Sampel, Tahun Ajaran 2001/2002 (Rp/Murid/Tahun)	35
5.4.	Penerimaan Iuran BP3 oleh SDN Sampel di Kota Cilegon dan Kota Pekanbaru, Tahun Ajaran 2001/2002	36
5.5.	Rata-rata (Tertimbang) Dana per-Murid SDN/Tahun yang Diterima dari Orang Tua Murid dan Pemerintah	36
5.6.	Jumlah Fasilitas Utama Sekolah di SDN Sampel	37
5.7.	Keberadaan Fasilitas Pendukung Sekolah di SDN Sampel	38

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran		Halaman
Tabel Lampiran 1.	Belanja Pemerintah Pusat: Alokasi Belanja Rutin dan Pembangunan Berdasarkan Sektor, APBN TA 1999/2000-2003	44
Tabel Lampiran 2.	Belanja APBN/APBD: Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota, TA 1999/2000 dan 2002 (dalam Rp. Milyar)	46
Tabel Lampiran 3.	Perkembangan Penerimaan APBD Beberapa Kabupaten/Kota Sampel, 1999/2000 - 2002 (Rp)	47
Tabel Lampiran 4.	Perkembangan Belanja APBD Beberapa Kabupaten/Kota Sampel, 1999/2000-2002 (Rp)	48
Tabel Lampiran 5.	Perkembangan Alokasi Anggaran Pembangunan untuk Sektor dan Subsektor Pendidikan serta Program Pembinaan Pendidikan Dasar 1999/2000-2002 (Rp)	49
Tabel Lampiran 6.	Rincian Proyek dari Anggaran Pembangunan untuk Program Pembinaan Pendidikan Dasar ^{*)} di Beberapa Kabupaten/Kota Sampel	50
Tabel Lampiran 7.	Tiga Sektor/Dinas dengan Alokasi Anggaran Rutin dan Pembangunan Terbesar di Beberapa Kabupaten/Kota Sampel, 1999/2000-2001 ^{*)}	51
Tabel Lampiran 8.	Kesesuaian Visi dan Misi Daerah dengan Alokasi Anggaran di Beberapa Kabupaten/Kota Sampel	53
Tabel Lampiran 9.	Jumlah Dana Operasional dari Pemerintah yang Diterima SDN Sampel di Kota Cilegon dan Kota Pekanbaru, Tahun Ajaran 2001/2002	56
Tabel Lampiran 10.	Penerimaan Iuran BP3 oleh SDN Sampel di Kota Cilegon dan Kota Pekanbaru, Tahun Ajaran 2001/2002	57

DAFTAR SINGKATAN

APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APK	: Angka Partisipasi Kasar
APM	: Angka Partisipasi Murni
Asean	: <i>Association of South East Asia Nations</i>
BBM	: Bahan Bakar Minyak
BKM	: Bantuan Khusus Murid
BKS	: Bantuan Khusus Sekolah
BOP	: Bantuan Operasional Pendidikan
BP3	: Badan Pembantu Pelaksanaan Pendidikan
DAK	: Dana Alokasi Khusus
DAU	: Dana Alokasi Umum
DBO	: Dana Bantuan Operasional (<i>catatan: dari Program JPS</i>)
Depdiknas	: Departemen Pendidikan Nasional
Depkeu	: Departemen Keuangan
DOP	: Dana Operasional dan Pemeliharaan
Ditjen	: Direktorat Jenderal
DJKPD	: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah
GBHN	: Garis-garis Besar Haluan Negara
IPM	: Indek Pembangunan Manusia
MI	: Madrasah Ibtidaiyah
MTs	: Madrasah Tsanawiyah
PAD	: Pendapatan Asli Daerah
PDB	: Produk Domestik Bruto
Pemda	: Pemerintah Daerah
Poldas	: Pola Dasar
PNS	: Pegawai Negeri Sipil
Propeda	: Program Pembangunan Daerah
Propenas	: Program Pembangunan Nasional
Renstra	: Rencana Strategis
Renstrada	: Rencana Strategis Daerah
RUU	: Rancangan Undang-undang
SBPP-SDN	: Sumbangan Biaya Penyelenggaraan Pendidikan SDN
SD/N	: Sekolah Dasar/Negeri
SDM	: Sumber Daya Manusia
Sisdiknas	: Sistem Pendidikan Nasional
SMP	: Sekolah Menengah Pertama
SLTP	: Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama
SMK	: Sekolah Menengah Kejuruan
SMU	: Sekolah Menengah Umum
TA	: Tahun Anggaran
UU	: Undang-undang
UUD	: Undang-Undang Dasar

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara politis tekad pemerintah untuk membangun pelayanan pendidikan bagi seluruh rakyat terlihat cukup besar. Pasal 31 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan, bahkan setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan untuk itu pemerintah bertanggung jawab membiayainya. Melalui perubahan Pasal 31 UUD 1945, tekad tersebut makin diperkuat dengan adanya ketetapan bahwa negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). Prosentase yang sama juga dimandatkan untuk dialokasikan oleh setiap daerah dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) masing-masing.²

Usaha pemerintah membangun pelayanan pendidikan terlihat juga melalui langkah-langkah penyiapan dan penyesuaian perangkat peraturan-perundangannya. Langkah-langkah itu dilakukan seiring dengan perubahan tatanan politik pemerintahan sejak diberlakukannya kebijakan otonomi daerah yang diatur Undang-undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu langkah dimaksud adalah pengesahan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) yang dilakukan pemerintah setelah melalui proses dan polemik panjang.³ Pertimbangan terhadap keberadaan politik otonomi daerah cukup tercermin dalam UU No. 20 Tahun 2003 ini. Pada pasal-pasal yang mengatur hak dan kewajiban pemerintah di sektor pendidikan, misalnya, kata “pemerintah” (pusat) selalu berdampingan dengan kata “pemerintah daerah”. UU ini juga mengatur tanggung jawab pengelolaan pendidikan berdasarkan tingkat pemerintahan, yaitu pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota (Pasal 50).

Dalam prakteknya tekad untuk membangun pendidikan tersebut dihadapkan pada berbagai masalah, sehingga jaminan atas hak dan kewajiban setiap warga negara untuk mendapat dan mengikuti pendidikan masih belum memadai. Secara umum saat ini pendidikan nasional dihadapkan pada beberapa persoalan mendasar (lihat Propenas, 2000-2004), seperti:

- 1) rendahnya pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan, baik antar wilayah, antar tingkat pendapatan penduduk, maupun antar gender;
- 2) rendahnya kualitas dan relevansi pendidikan, antara lain karena kurikulum yang tidak terkait dengan kebutuhan lapangan kerja, rendahnya kuantitas dan kualitas tenaga pengajar, serta terbatasnya sarana dan prasarana pendidikan; dan
- 3) lemahnya manajemen penyelenggaraan pendidikan, baik di lembaga formal maupun masyarakat.

² Dalam UU No. 20 Tahun 2003, Pasal 49, tentang Sistem Pendidikan Nasional ditegaskan bahwa angka minimal 20% tersebut tidak termasuk gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan.

³ Sepanjang semester pertama 2003, berbagai media massa di Indonesia hampir setiap hari memberitakan tentang perkembangan pembahasan dan perdebatan tentang Rencana Undang-undang (RUU) Sisdiknas.

Penjabaran tekad untuk mencapai kualitas sumber daya manusia yang prima ke dalam perencanaan yang lebih teknis dilakukan baik di tingkat pusat maupun daerah. Dengan mengacu pada Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Program Pembangunan Nasional (Propenas) 2000-2004, Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) sebagai penanggungjawab penyelenggaraan pembangunan bidang pendidikan, pemuda dan olah raga menyusun Rencana Strategis (Renstra) Program Pembangunan Nasional Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga 2000-2004. Renstra ini disusun untuk menjadi acuan bagi seluruh penyelenggara pendidikan. Dengan harapan bahwa di tingkat provinsi dan kabupaten/kota Renstra tersebut dijabarkan kembali ke dalam Renstra Daerah (Renstrada) dengan mempertimbangkan Pola Dasar (Poldas) Pembangunan dan Program Pembangunan Daerah (Propeda).⁴

Perumusan program pembangunan bidang pendidikan pada akhirnya berimplikasi pada besarnya kebutuhan anggaran yang harus disediakan pemerintah. Selama ini kekurangan atau keterbatasan dana menjadi alasan klasik dari lambatnya kemajuan pembangunan pendidikan nasional. Namun banyak pihak berpendapat bahwa keterbatasan anggaran seharusnya tidak selalu dijadikan alasan. Hal yang lebih penting adalah perlu adanya ketegasan dan kemauan kuat dari aparat pemerintah untuk melaksanakan berbagai keputusan politik di bidang pendidikan, sebagaimana yang tercantum dalam UUD dan peraturan-perundangan lainnya. Selama pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pembangunan pendidikan bekerja “asal-asalan” dan mekanisme pengawasan pelaksanaannya lemah, maka berapapun anggaran yang tersedia tidak menjamin keberhasilan dan keberlanjutan pembangunan pendidikan. Sebagaimana dikemukakan Winarno Surakhmad: “Dengan anggaran terbatas saja korupsi di sektor pendidikan sulit dicegah, apalagi kalau anggaran melimpah.”⁵

Khusus dalam pembangunan pendidikan dasar, peran dan tanggung jawab pemerintah masih sangat besar, antara lain terlihat dari banyaknya jumlah sekolah dasar (SD), murid SD dan guru, terutama di sekolah-sekolah negeri, yang harus dibiayai pemerintah. Pada tahun ajaran 2000/2001, jumlah SD lengkap mencapai 148.964 buah, sebanyak 138.751 buah (93%) di antaranya berstatus sebagai SD Negeri. Demikian pula jika dilihat dari jumlah murid berdasarkan status sekolah, pada tahun 1999/2000 sekitar 24 juta murid (93%) bersekolah di SD Negeri. Sementara itu jumlah guru SD (termasuk kepala sekolah), berdasarkan data pada tahun ajaran 2000/2001, yang berstatus sebagai PNS mencapai lebih dari 93% dari total guru dan kepala sekolah (1.128.475 orang) atau lebih dari 25% dari total PNS Indonesia⁶ (Depdiknas, 2001).

⁴ Hasil studi SMERU di beberapa daerah, seperti Nusa Tenggara Barat (NTB), memperlihatkan bahwa penyusunan Renstra oleh instansi pemerintah di tingkat bawah tidak merujuk pada Renstra, Poldas Pembangunan, Propeda, atau Propenas yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah tingkat atasnya (SMERU, Juni 2002). Pada umumnya alasan yang muncul adalah bahwa: “Kita tidak mau kembali ke sistem sentralistis”. Alasan lain yang sering dikemukakan bersumber dari penafsiran (yang kurang tepat) atas Pasal 4 Ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain.

⁵ Harian *Kompas*, 15 Maret 2004, “Pertajam Kompetensi Akademik” (Winarno Surakhmad, Pengamat Pendidikan).

⁶ Berdasarkan hasil pendaftaran ulang PNS oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN), jumlah seluruh tenaga guru mencapai sekitar 1,8 juta orang atau 53% dari total PNS (Harian *Kompas*, 23 Januari 2004: BKN akan batalkan tes calon PNS yang menyimpang).

Persoalan pendidikan (dasar) secara nasional sebagaimana digambarkan di atas muncul juga di tingkat daerah. Kemampuan dan tekad pemerintah daerah (pemda) yang saat ini memegang sebagian besar kewenangan dan tanggung jawab pengelolaan pendidikan dasar juga masih menghadapi banyak hambatan. SDM pengelola pendidikan dasar di banyak daerah dinilai belum sepenuhnya siap, kebanyakan mereka masih berada pada taraf sebagai pelaksana saja. Keadaan ini dipersulit oleh terbatasnya anggaran, sehingga untuk beberapa tahun ke depan pengelolaan dan pembangunan pendidikan dasar di Indonesia diperkirakan belum akan mengalami perbaikan yang berarti.

Penulisan kertas kerja ini bertujuan untuk melihat perubahan alokasi anggaran di bidang pendidikan antara sebelum dan setelah pelaksanaan UU tentang otonomi daerah yang baru. Indonesia secara resmi memberlakukan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah mulai 1 Januari 2001. Dari kecenderungan perubahan alokasi anggaran di antara kedua periode tersebut, kemudian secara khusus dikaitkan dengan potensi implikasinya terhadap kondisi pelayanan pendidikan dasar. Pelayanan pendidikan dasar yang dimaksud akan difokuskan pada penyelenggaraan pelayanan di tingkat SD.

B. Sumber Data dan Organisasi Penulisan

Data dan informasi yang dikaji dalam paper ini bersumber dari data primer dan sekunder. Data primer diambil dari hasil studi Lembaga Penelitian SMERU yang dilaksanakan pada tahun 2002 mengenai: 1) dampak desentralisasi dan otonomi daerah terhadap pelayanan publik;⁷ dan 2) survei pelayanan pendidikan dan kesehatan dasar di 10 kabupaten/kota di Indonesia, terutama data tentang pembiayaan SD dan kondisi sarana/prasarana SD pada tahun 2001/2002.⁸ Data sekunder antara lain meliputi data APBN, APBD provinsi, APBD kabupaten/kota, dan Renstra atau Propeda. Selain itu juga informasi mengenai kondisi pendidikan dan variasinya antar daerah.

⁷ Studi tentang Dampak Desentralisasi dan Otonomi Daerah atas Kinerja Pelayanan Publik yang dilakukan di Kabupaten Lombok Barat, Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) dan di Kota Bandar Lampung, Provinsi Lampung. Sektor pelayanan yang menjadi objek utama pengamatan adalah pendidikan, kesehatan dan ke-PU-an. Selain karena ketiga sektor ini bersifat strategis dan mencakup hajat hidup masyarakat banyak, pemilihannya juga didasarkan pada pengalaman empirik bahwa anggaran yang dialokasikan untuk sektor ini mempunyai dampak yang bersifat langsung terhadap kesejahteraan masyarakat.

⁸ Survei Pelayanan Dasar Pendidikan dan Kesehatan di 10 Kabupaten/Kota di 7 Provinsi di Indonesia, yaitu: Kota Pekanbaru (Riau), Kabupaten Rejang Lebong (Jambi), Kota Cilacap dan Kota Bandung (Jawa Barat), Kota Surakarta dan Kabupaten Magelang (Jawa Tengah), Kota Pasuruan dan Kabupaten Tuban (Jawa Timur), Kabupaten Lombok Tengah (NTB), serta Kabupaten Gowa (Sulawesi Selatan). Tujuan utama survei adalah untuk melihat tingkat kehadiran guru dan tenaga kesehatan serta kinerja pelayanan pendidikan dan kesehatan dasar (di tingkat SD dan puskesmas). Jumlah sampel SD dan puskesmas seluruhnya adalah 110 SD Negeri, 37 SD Swasta (termasuk madrasah ibtidaiyah) dan 100 Puskesmas. Survey diselenggarakan atas kerjasama SMERU dengan Bank Dunia. Laporan di bidang pendidikan dari sebagian hasil survei ini dapat dilihat dalam Usman, Akhmadi, dan Suryadarma (2004).

Uraian dalam kertas kerja ini dibagi menjadi 5 Bab. Bab I memaparkan latar belakang masalah serta sumber data dan organisasi penulisan. Bab II membahas kajian pustaka tentang pendidikan dilihat sebagai investasi sumber daya manusia serta kondisi pendidikan dasar di Indonesia. Pada Bab III diulas mengenai perkembangan alokasi anggaran pendidikan di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota, sebelum dan setelah otonomi daerah. Selanjutnya pada Bab IV analisis alokasi anggaran pendidikan lebih terfokus pada daerah sampel penelitian SMERU untuk melihat secara lebih rinci alokasi anggaran pendidikan dasar. Terakhir, Bab V menjelaskan keterkaitan alokasi anggaran dan implikasinya terhadap pelayanan pendidikan dasar, dengan melihat beberapa indikator pendidikan dari hasil studi SMERU. Pada bagian akhir disajikan kesimpulan dan rekomendasi kebijakan.

II. PENDIDIKAN DASAR DI INDONESIA

A. Pendidikan sebagai Investasi Sumber Daya Manusia

Pendidikan adalah salah satu investasi sumber daya manusia (SDM) yang penting. Untuk memperoleh pekerjaan yang layak dengan upah tinggi, seseorang membutuhkan ketrampilan (*skill*) yang memadai. Ketrampilan yang memadai dapat diperoleh melalui pendidikan. Pendidikan juga merupakan elemen penting dalam rangka memerangi kemiskinan, memberdayakan wanita, dan menyelamatkan anak-anak dari berbagai upaya eksploitasi (UNICEF). Selain itu antara tingkat pendidikan dengan status kesehatan seseorang juga terdapat hubungan positif (Education Statistics Bulletin, 1999). Gagasan bahwa investasi pendidikan memiliki manfaat ekonomi dan sosial jangka panjang bagi individu maupun masyarakat luas sudah muncul pada masa Adam Smith bahkan sebelumnya (Center for the Study of Living Standards, 2001).

SDM didefinisikan sebagai kumpulan investasi, antara lain, melalui pendidikan, kesehatan, pelatihan kerja, dan migrasi yang mengembangkan produktivitas individu dalam pekerjaan dan juga pada kegiatan bukan pekerjaan (Center for the Study of Living Standards, 2001). Dalam perkembangannya, definisi SDM makin diperluas, tidak hanya mencakup pendidikan dan kesehatan, tetapi memasukkan juga faktor mobilitas dan rasa aman (Ananta, 2003). Dengan mobilitas, manusia mampu menemukan pekerjaan dan tempat tinggal yang lebih baik, sebaliknya rasa tidak aman dapat mengakibatkan kapasitas produktivitas seseorang menurun.

Pengetahuan dan pengalaman umum menunjukkan bahwa terdapat korelasi positif antara pendapatan dengan tingkat pendidikan seseorang. Demikian pula tingkat pendidikan juga berpengaruh nyata pada tingkat pertumbuhan ekonomi suatu negara. Namun, beberapa studi terakhir menunjukkan bahwa pola hubungan antara tingkat pendidikan dengan pendapatan dan pertumbuhan ekonomi suatu negara ternyata bervariasi. Kajian yang dilakukan Pritchett (1999), misalnya, menyebutkan bahwa pola hubungan antara tingkat pendidikan dengan output per pekerja berbeda antara satu negara dengan negara lainnya. Korelasinya ada yang positif, tetapi ada juga yang negatif. Hal ini dipengaruhi oleh adanya perbedaan kualitas pendidikan dan kondisi perkembangan pasar tenaga kerja di suatu negara. Lebih jauh Pritchett mengemukakan tiga kemungkinan yang menyebabkan perbedaan tersebut, yaitu: 1) perbedaan kualitas pendidikan antar negara, sistem pengajaran di suatu negara tidak menambah ketrampilan seseorang; 2) pertumbuhan permintaan pasar tenaga kerja terdidik sangat bervariasi antar negara, jika di suatu negara pasar tenaga kerja terdidik tidak berkembang maka pekerja dengan pendidikan yang lebih tinggi akan bekerja di sektor yang sebenarnya hanya memerlukan tenaga kerja dengan tingkat pendidikan lebih rendah; dan 3) kondisi institusional di suatu negara yang buruk menyebabkan tenaga kerja terdidik bekerja di bidang yang kontra-produktif.

Pendidikan dasar memberikan kecakapan yang diperlukan generasi muda sehingga mereka mampu menentukan pilihan yang rasional, hidup bertanggungjawab, dan hidup sehat. Pengetahuan dapat meningkatkan nilai-nilai kemanusiaan, menghargai perbedaan, dan

memperbaiki dialog antar kultur.⁹ Dr. Ace Suryadi menilai bahwa jenjang pendidikan dasar merupakan investasi yang paling menguntungkan bagi pembangunan suatu negara.¹⁰ Berbagai penelitian juga menunjukkan bahwa pendidikan dasar memberikan *'rate of return'* paling tinggi dibanding dengan jenjang-jenjang pendidikan lanjutannya. Hasil studi di 98 negara yang dilakukan Psacharopoulos and Patrinos (2002) menunjukkan bahwa *'return of education investment'* untuk tingkat pendidikan dasar, baik terhadap *'private benefit'* maupun *'social benefit'*, menunjukan *rate of return* paling tinggi. Makin tinggi tingkat pendidikan makin tinggi *'private benefit'* nya, namun seiring dengan makin tingginya tingkat pendidikan tersebut *'social benefit'* nya cenderung menurun.

Namun, faktor keberlanjutan (*sustainability*) dalam perbaikan sistem pendidikan kelihatannya sangat menentukan keberhasilan dalam mencapai tujuan pendidikan. Untuk mengukur keberhasilan investasi sumber daya manusia (indikator hasil) dapat dilihat dari pengetahuan umum, pengetahuan khusus, ketrampilan, serta tingkat pendidikan masyarakat. Kuantitas sumber daya manusia akan ditentukan oleh sejumlah faktor yang merupakan indikator masukan yang mencakup kualitas dan aksesibilitas terhadap sistem pendidikan. Indikator masukan untuk pendidikan merupakan total sumber daya yang diberikan oleh pemerintah dan/atau masyarakat (Center for the Study of Living Standards, 2001). Dengan demikian adanya penyelenggaraan pendidikan yang bermutu dan memiliki relevansi yang jelas dengan kebutuhan masyarakat menjadi sesuatu yang sangat penting. Terbukanya akses pada jenjang pendidikan dasar khususnya menjadi hak azasi manusia yang sangat mendasar dan tidak dapat ditawar lagi.

B. Kondisi Pendidikan Dasar di Indonesia

Menurut UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas), pendidikan dasar merupakan jenjang pendidikan yang melandasi jenjang pendidikan menengah. Pendidikan dasar terdiri dari SD dan madrasah ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat, serta sekolah menengah pertama (SMP) dan madrasah tsanawiyah (MTs) atau bentuk lain yang sederajat. Jadi pendidikan dasar merupakan pendidikan umum yang lamanya sembilan tahun, diselenggarakan selama enam tahun di SD/MI dan tiga tahun di SMP/MTs. Tujuan pendidikan dasar adalah mengajarkan kecakapan dasar, seperti membaca, menulis, dan berhitung yang merupakan penunjang utama pengajaran pada jenjang pendidikan selanjutnya.

Pencapaian pembangunan pendidikan dasar di Indonesia secara kuantitas dapat dilihat dari beberapa indikator seperti angka partisipasi murni (APM), angka partisipasi kasar (APK), angka *drop out* (DO), dan angka melanjutkan ke jenjang SMP/MTs (Tabel 2.1.). Selama tahun ajaran 1999/2000 hingga 2001/2002, perkembangan besaran masing-masing indikator sedikit berfluktuasi, kecuali untuk APK yang cenderung terus meningkat. Angka-angka tersebut memberikan gambaran tentang cukup tingginya partisipasi masyarakat dalam pendidikan dasar pada tingkat SD/MI, meskipun masih ada sekitar 3% yang putus sekolah di tingkat ini. Pelaksanaan program wajib belajar sembilan tahun nampaknya masih belum optimal. Hal itu terlihat dari angka tidak melanjutkan bagi tamatan SD/MI selama 3 tahun ajaran terakhir yang besarnya sekitar 20% (lihat Tabel 2.1).

⁹ www.unesco.org, Press Release No. 2002-23, Joint Statement for the Second Dakar Anniversary by the Heads of UNESCO, UNDP, UNFPA, UNICEF, and World Bank, 26 April 2002: "Closing The Gaps To Achieve Education for All".

¹⁰ www.kompas.com, 7 Februari 2002: "Pembiayaan Pendidikan Sekolah Negeri di Indonesia".

Tabel 2.1. Indikator Pencapaian Program Pembangunan Pendidikan Dasar di Indonesia, Tahun Ajaran 1999/2000-2002/2003 (dalam %)

Indikator	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002
Angka Partisipasi Murni: SD	82,82	84,34	83,77	83,08
SD+MI	94,85	94,44	94,56	94,31
Angka Partisipasi Kasar: SD	100,42	100,62	101,11	101,45
SD+MI	114,52	111,97	112,87	113,52
Angka Putus Sekolah: SD	2,93	3,03	2,62	2,66
SD+MI	3,40	3,46	2,58	2,67
Angka Melanjutkan dari SD+MI	76,87	80,18	81,80	81,31

Sumber: Pusat Data dan Informasi Pendidikan -Balitbang Depdiknas, 'Proyeksi Pendidikan Tahun 2002/2003-2009/2010', Jakarta, Februari 2003.

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia sejak pertengahan tahun 1997 tidak secara nyata berdampak pada angka partisipasi dan angka putus sekolah di tingkat pendidikan dasar seperti yang semula dikhawatirkan banyak pihak. Namun beberapa hasil kajian, seperti kajian oleh Central Independent Monitoring Unit (CIMU), Survey Sosial Ekonomi Nasional (Susenas), Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas), dan SMERU menunjukkan bahwa krisis ekonomi berpengaruh nyata terhadap pendapatan sekolah. Krisis ekonomi menyebabkan sebagian besar penghasilan orang tua murid berkurang, sehingga berakibat langsung pada merosotnya kemampuan mereka dalam ikut mendukung biaya operasional sekolah (juga lihat Hartono, Djoko and David Ehrmann, 2003). Oleh karena itu, tuntutan terhadap terjaminnya perbaikan kualitas pendidikan menjadi tantangan yang makin berat bagi penyelenggara pelayanan pendidikan saat ini.

Akhir-akhir ini pemberitaan di berbagai media masa cetak dan elektronik mengenai angka putus sekolah di berbagai jenjang pendidikan, khususnya SD, cenderung meningkat dan terjadi hampir di seluruh daerah di Indonesia, tidak terkecuali di DKI Jakarta. Berdasarkan statistik pendidikan 2003 yang dikeluarkan oleh UNESCO, angka putus sekolah dasar di Indonesia mencapai 7% dari sekitar 26 juta anak usia sekolah dasar, angka ini merupakan yang paling tinggi di antara negara anggota Asean (Association of South East Asia Nations).¹¹ Selain itu The World Children Report 2004 menyatakan bahwa kesempatan anak perempuan di banyak negara berkembang untuk bersekolah masih terabaikan, dan kondisi ini akan semakin menyulitkan upaya untuk menekan kemiskinan.¹²

Ketersediaan sarana dan prasarana penunjang yang menjadi prasyarat terselenggaranya pendidikan yang baik juga masih terbatas dan bahkan cenderung memburuk. Hal ini antara lain dapat dilihat dari adanya 58,4% ruang kelas SD, baik milik pemerintah maupun swasta, sejak dua tahun terakhir ini dalam keadaan rusak (Tabel 2.2).

Kurangnya jumlah tenaga, rendahnya kualitas, dan tidak meratanya ketersebaran tenaga guru, masih merupakan permasalahan besar yang dihadapi dunia pendidikan di Indonesia. Berdasarkan data statistik pendidikan pada tahun ajaran 2000/2001 dengan mengacu pada jumlah kelas yang ada, diperkirakan masih terdapat kekurangan guru kelas sebanyak 236.500 orang (Depdiknas, 2003). Demikian pula untuk posisi kepala sekolah, guru agama, serta guru olahraga dan kesehatan masing-masing diperkirakan masih kekurangan sebanyak

¹¹ *The Jakarta Post*, February 11, 2004.

¹² *Harian Suara Pembaruan*, 31 Desember 2003.

2.900, 3.900, dan 75.800. Selain itu, dari segi kelayakan mengajar, yaitu guru dengan ijazah Diploma II ke atas, sebanyak 53,9% atau sekitar 607.900 guru sebenarnya tidak layak mengajar. Pada 2003, kekurangan tenaga guru seluruhnya diperkirakan 427.903 orang, sementara Depdiknas hanya mampu menyediakan guru bantu 190.714 orang.¹³

Tabel 2.2. Jumlah dan Kondisi Ruang Kelas SD (Negeri dan Swasta)¹⁴

Tahun Ajaran	Ruang Kelas yang Baik	Ruang Kelas yang Rusak		Jumlah
		Ringan	Berat	
2000/2001	370.187	314.315	204.136	888.638
	41,6%	35,4%	23,0%	100%
2001/2002	377.198	316.915	212.280	906.393
	41,6%	34,9%	23,4%	100%

Sumber: Ministry of National Education, Indonesia Educational Statistics in Brief 2000/2001 dan www.depdiknas.go.id.

Hingga saat ini diperkirakan baru 5% sekolah pada tingkat pendidikan dasar yang memiliki perpustakaan. Jumlah SD Negeri yang memiliki perpustakaan bahkan hanya 1%, itu pun dengan kondisi yang tidak tertata dan sebagian besar hanya berisi buku paket pelajaran yang ditetapkan dan disediakan oleh pemerintah.¹⁵

Kondisi ketertinggalan mutu pendidikan di Indonesia tercermin juga dari beberapa indikator, seperti Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan tingkat kemahiran dan kemampuan membaca pelajar. Berdasarkan laporan UNDP, peringkat IPM Indonesia pada tahun 2003 berada pada urutan ke 112 dari 175 negara. Posisi ini terus merosot dibandingkan tahun-tahun sebelumnya.¹⁶ Sementara itu hasil penelitian *Program of International Student Assessment (PISA)*, Badan Penelitian dan Pengembangan, Depdiknas melaporkan bahwa kemahiran membaca anak usia 15 tahun di Indonesia tergolong rendah. Sekitar 37,6% dari mereka hanya bisa membaca saja tanpa bisa menangkap maknanya dan 24,8% bisa mengaitkan teks yang dibaca dengan satu informasi pengetahuan. Artinya, masih banyak anak yang tidak memiliki bekal hidup yang cukup untuk bisa belajar mandiri karena kemampuan mereka menyerap pengetahuan melalui bahan bacaan rendah.¹⁷

¹³ *Kompas*, 29 Mei 2003: "Kekurangan Guru, Kendala Klasik Pendidikan Indonesia".

¹⁴ Jumlah ruang kelas pada tahun ajaran 2001/2002 bertambah cukup banyak dibanding tahun ajaran sebelumnya. Hal ini tidak sejalan dengan adanya upaya penggabungan beberapa SD Negeri, terutama di Jawa, yang seharusnya mengurangi jumlah ruang kelas. Penggabungan SD merupakan salah satu upaya efisiensi penyelenggaraan pelayanan pendidikan dasar dengan digabungkannya beberapa SD yang memiliki jumlah murid sedikit.

¹⁵ *Kompas*, 25 Juli 2002: "Hanya Satu Persen SD Negeri Miliki Perpustakaan".

¹⁶ www.detik.com, 9 Juli 2003.

¹⁷ *Kompas dan Media Indonesia*, 2 Juli 2003.

III. ANGGARAN PENDIDIKAN DI TINGKAT NASIONAL

A. Mekanisme Aliran Dana dari Pusat ke Daerah dan Alokasinya

Mekanisme pembiayaan pendidikan sekolah negeri di Indonesia mengalami perubahan seiring dengan pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Saat ini aliran dana dari pusat ke daerah dilakukan melalui mekanisme dana perimbangan, khususnya melalui dana alokasi umum (DAU)¹⁸ yang bersifat *'block grant'*. Melalui mekanisme ini pemda lebih memiliki kepastian tentang waktu dan jumlah dana yang diterimanya. Dari sisi pembelanjaan, pemda juga mempunyai keleluasaan dalam merencanakan anggarannya, sehingga dapat mengalokasikan anggaran sesuai prioritas pembangunan di daerahnya. Menurut UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, selain DAU, dana perimbangan yang diterima daerah adalah dana bagi hasil¹⁹ dan dana alokasi khusus (DAK).²⁰ Sumber penerimaan daerah lainnya adalah pendapatan asli daerah (PAD), pinjaman daerah dan lain-lain penerimaan yang sah. Semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dicatat dan dikelola dalam APBD.

Selain melalui mekanisme dana perimbangan, alokasi dana dari pusat ke daerah juga dilakukan melalui mekanisme pelaksanaan dekonsentrasi²¹ dan tugas pembantuan.²² Pemerintah provinsi (pemprov) selain melaksanakan tugas desentralisasi, sekaligus juga melaksanakan tugas dekonsentrasi yang secara operasional dilaksanakan oleh dinas (teknis) provinsi. Anggaran pelaksanaan dekonsentrasi merupakan bagian dari APBN yang disalurkan melalui gubernur oleh departemen/lembaga pemerintah non-departemen terkait. Anggaran tugas pembantuan sama dengan anggaran dekonsentrasi, tetapi dapat disalurkan baik ke provinsi maupun kabupaten/kota, bahkan langsung ke desa. Pertanggungjawaban penggunaan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan langsung

¹⁸ DAU dialokasikan berdasarkan tujuan pemerataan dengan mempertimbangkan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah. DAU juga berfungsi untuk menjamin ketersediaan pelayanan dasar kepada masyarakat dan memperkecil kesenjangan antara daerah yang maju dan daerah yang belum berkembang.

¹⁹ Dana bagi hasil terdiri dari: bagian daerah dari pajak bumi dan bangunan (PBB), bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), dan sumber daya alam. Besarnya bagian daerah ditentukan berdasarkan potensi daerah penghasil.

²⁰ DAK diberikan untuk membantu kebutuhan-kebutuhan khusus daerah, yaitu mencakup kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan menggunakan DAU atau kebutuhan yang menjadi komitmen dan prioritas nasional. Termasuk dalam prioritas nasional adalah proyek yang dibiayai negara donor, pembiayaan reboisasi oleh daerah dan proyek-proyek kemanusiaan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia. Berdasarkan PP No. 104 Tahun 2000 tentang Perimbangan Keuangan, kriteria teknis untuk dapat dibiayai melalui DAK ditetapkan menteri teknis/instansi terkait, untuk sektor pendidikan adalah Depdiknas. DAK tidak bisa digunakan untuk biaya administrasi, biaya penyiapan proyek fisik, biaya penelitian, biaya pelatihan, biaya perjalanan pegawai daerah, dan biaya umum sejenis lainnya. DAK dapat digunakan untuk membiayai investasi pengadaan, peningkatan, sarana dan prasarana fisik dengan umur ekonomis yang panjang.

²¹ Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

²² Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dan/atau desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, prasarana dan sarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.

kepada pemerintah pusat melalui departemen/lembaga pemerintah non-departemen yang menugaskan. Administrasi penggunaan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan dipisahkan dari administrasi penggunaan dana desentralisasi.

Di sektor pendidikan, pelimpahan kewenangan dan anggaran yang terkait dengan dekonsentrasi dilakukan oleh Depdiknas kepada gubernur yang pelaksanaannya diserahkan oleh gubernur kepada Dinas Pendidikan tingkat provinsi. Sementara itu pelimpahan kewenangan dan anggaran tugas pembantuan dilakukan oleh Depdiknas ke Dinas Pendidikan provinsi, atau Dinas Pendidikan kabupaten/kota atau langsung ke tingkat desa. Mengingat sebagian besar kewenangan di bidang pendidikan dasar dan menengah telah diserahkan ke daerah, khususnya ke pemerintah kabupaten/kota (pemkab/pemkot), maka seharusnya penanganan sebagian besar masalah pendidikan termasuk pengalokasian dananya menjadi tanggung jawab pemkab/pemkot. Dengan demikian, di masa depan kemajuan pendidikan nasional akan sangat bergantung pada perhatian pemkab/pemkot pada sektor pendidikan.

Saat ini peran pemerintah pusat dalam pendanaan pembangunan secara umum masih besar. Hal ini terlihat dari besarnya proporsi belanja APBN yang menjadi tanggung jawab pemerintah pusat yang tercermin dari besarnya belanja pemerintah pusat.²³ Pada Tabel 3.1. dapat dilihat perkembangan alokasi belanja APBN selama lima tahun terakhir. Dari tahun ke tahun alokasi dana perimbangan terus meningkat, baik secara absolut maupun proporsinya. Sebelum otonomi daerah (TA 1999/2000), proporsi dana perimbangan yang diterima pemda (provinsi dan kabupaten/kota) adalah 12,9% dari total belanja APBN, kemudian setelah otonomi daerah meningkat tajam menjadi 29,0% dari total APBN TA 2003. Angka ini menunjukkan bahwa besarnya dana yang dikelola pemda makin besar sejalan dengan bertambahnya kewenangan daerah. Namun demikian, data juga menunjukkan bahwa sekitar 71,0% belanja APBN saat ini masih dikelola oleh pemerintah pusat. Keadaan ini merupakan indikasi bahwa pemerintah pusat masih akan tetap berperan dalam menentukan dan mewujudkan pembangunan pada umumnya, termasuk pembangunan pendidikan yang merata dan bermutu di Indonesia.

Jika dicermati lebih jauh, sebagian besar alokasi belanja pemerintah pusat ternyata digunakan untuk pembayaran bunga hutang. Selama lima tahun anggaran terakhir proporsi rata-rata belanja APBN yang digunakan untuk pembayaran hutang mencapai 23,5% dari total belanja. Namun demikian, seperti terlihat dalam Tabel 3.2, proporsi dana yang dikelola pemerintah pusat tetap masih besar, walaupun dengan kecenderungan yang terus menurun. Sebelum pelaksanaan otonomi daerah, belanja pemerintah pusat di luar pembayaran bunga hutang masih mencapai lebih dari 80%, kemudian di tahun 2001 atau tahun pertama pelaksanaan otonomi daerah proporsinya menurun menjadi kurang dari 70% dan pada dua tahun selanjutnya diperkirakan kurang dari 60%.

²³ Realisasi Anggaran Negara sebelum desentralisasi dan otonomi daerah hanya dibedakan atas: a) Pengeluaran Rutin; dan b) Pengeluaran Pembangunan. Namun setelah desentralisasi dan otonomi daerah, Realisasi Anggaran Belanja Negara dibedakan atas: a) Belanja Pemerintah Pusat; dan b) Dana Perimbangan, kemudian untuk Belanja Pemerintah Pusat diperinci atas: a) Pengeluaran Rutin; dan b) Pengeluaran Pembangunan. Data ringkasan APBN TA 1999/2000 dan TA 2000 yang digunakan dalam analisis di bagian ini (Sumber: Pusat Statistik dan Penelitian Keuangan, Badan Analisa Fiskal, Departemen Keuangan), sudah membedakan antara Belanja Pemerintah Pusat dan Dana Perimbangan, sehingga memungkinkan dilakukan analisis perbandingan antara sebelum dan setelah otonomi daerah.

Tabel 3.1. Perkembangan Belanja Negara, APBN TA 1999/2000-2003

Uraian	Nilai (Rp. Milyar *)					Proporsi (%)				
	1999/2000	2000 1)	2001	2002	2003	1999/2000	2000 1)	2001	2002	2003
Belanja Pemerintah Pusat	201.943,0	188.391,9	260.508,3	230.781,5	253.714,1	87,1	85,1	76,3	70,1	68,5
Pengeluaran Rutin	156.755,6	162.577,1	218.923,3	189.358,6	188.584,3	67,6	73,4	64,1	57,5	50,9
Pembayaran Bunga Utang	42.735,3	50.068,1	87.142,3	89.827,8	81.975,2	18,4	22,6	25,5	27,3	22,1
Pengeluaran Pembangunan	45.187,4	25.814,8	41.585,0	41.422,9	65.129,8	19,5	11,7	12,2	12,6	17,6
Dana Perimbangan	29.936,0	33.074,8	81.054,4	94.763,0	107.490,5	12,9	14,9	23,7	28,8	29,0
Dana Bagi Hasil 2)	3.992,7	4.268,2	20.007,7	24.992,3	27.895,9	1,7	1,9	5,9	7,6	7,5
Dana Alokasi Umum 3)	25.943,3	28.806,6	60.345,8	69.135,1	76.978,0	11,2	13,0	17,7	21,0	20,8
Dana Alokasi Khusus	0,0	0,0	700,9	635,6	2.616,6	0,0	0,0	0,2	0,2	0,7
Dana Otonomi Khusus dan Penyeimbang	0,0	0,0	0,0	3.759,4	9.387,2	0,0	0,0	0,0	1,1	2,5
Jumlah Belanja Negara	231.879,0	221.466,7	341.562,7	329.303,9	370.591,8	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Keterangan: *) Untuk TA 1999/2000 s/d TA 2002 adalah data realisasi belanja, TA 2003 adalah data rencana belanja.

1) Periode 1 April s/d 31 Desember 2000 (9 bulan).

2) Untuk TA 1999/2000 dan 2000 berupa dana pembangunan daerah (DPD).

3) Untuk TA 1999/2000 dan 2000 berupa dana subsidi daerah otonom (SDO) dan DPD.

Sumber : Pusat Statistik dan Penelitian Keuangan, Badan Analisa Fiskal, Departemen Keuangan (Depkeu), Ringkasan APBN 1999/2000 -2003.

Tabel 3.2. Perkembangan Proporsi Belanja Pemerintah Pusat dan Daerah Setelah Dikurangi Pembayaran Beban Bunga, APBN TA 1999/2000– 2003

TA	Belanja Pemerintah Pusat ²⁾		Dana yang dikelola Daerah ³⁾		Jumlah Belanja Negara ⁴⁾
	Rp. Milyar	%	Rp. Milyar	%	Rp. Milyar
1999/2000	159.207,7	84,2	29.936,0	15,8	189.143,7
2000 ¹⁾	138.323,8	80,7	33.074,8	19,3	171.398,6
2001	173.366,0	68,1	81.054,4	31,9	254.420,4
2002	140.953,7	58,9	98.522,4	41,1	239.476,1
2003	171.738,9	59,5	116.877,7	40,5	288.616,6

Keterangan: 1) Periode 1 April s/d 31 Desember 2000 (9 bulan).

2) Tidak termasuk pembayaran bunga hutang.

3) Dana Perimbangan dan Dana Otonomi Khusus dan Penyeimbang.

4) Tidak termasuk pembayaran bunga hutang.

Sumber: Tabel 3.1.

Sumber-sumber Penerimaan Daerah

Tabel 3.3 menyajikan rangkuman penerimaan APBD dari seluruh provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia untuk TA 1999/2000 dan TA 2002. Secara agregat, besarnya penerimaan pemprov dan pemkab/pemkot pada tahun kedua pelaksanaan otonomi daerah meningkat hampir tiga kali lipat dibandingkan penerimaan pada TA 1999/2000. Dilihat dari sumbernya, PAD, dana transfer dari pusat, dan penerimaan yang sah lainnya meningkat tajam, sementara penerimaan dari pos pinjaman pemda cenderung berkurang. Di tingkat provinsi, penerimaan agregat dari PAD dan dana transfer dari pusat pada TA 2002 meningkat dengan proporsi yang hampir sama, yaitu masing-masing lebih

dari 2,5 kali lipat dibandingkan pada TA 1999/2000, sebaliknya pos pinjaman menurun tajam. Di tingkat kabupaten/kota, penerimaan agregat dari semua sumber meningkat tajam, PAD meningkat lebih dari dua kali lipat, dana transfer dari pusat bahkan meningkat lebih dari tiga kali lipat. Hasil kajian Norio Usui dan Armida Alisjahbana (2003) yang membandingkan APBD TA 2000 dan TA 2001 menunjukkan pola yang hampir sama. Jumlah dana transfer dari pusat ke pemkab/pemkot lebih besar dibandingkan dengan yang diterima pemprov. Hal ini merupakan implikasi dari ketentuan pembagian DAU antara provinsi dan kabupaten/kota yang besarnya ditetapkan masing-masing 10% dan 90%.

Tabel 3.3. Realisasi Penerimaan Daerah Berdasarkan Sumbernya, Sebelum dan Setelah Otonomi Daerah

Uraian	TA 1999/2000			TA 2002		
	Provinsi	Kab./Kota	Total	Provinsi	Kab./Kota	Total
Rp. Milyar						
1. Bagian Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Lalu	1.342,4	1.081,6	2.424,0	3.945,8	6.215,0	10.160,8
2. Bagian Pendapatan Asli Daerah	4.351,2	2.761,6	7.112,8	10.188,6	5.719,3	15.907,9
3. Pemberian Pemerintah & atau Instansi Lebih Tinggi	7.196,0	23.885,4	31.081,4	16.927,2	75.187,1	92.114,3
4. Pinjaman Pemerintah Daerah	215,1	110,5	325,6	6,5	253,1	259,6
5. Bagian Lain-lain Penerimaan yang Sah	-	-	-	394,2	2.606,3	3.000,5
6. Bagian Urusan kas dan Perhitungan (UKP)	371,5	1.974,8	2.346,3	391,5	3.408,7	3.800,2
Jumlah Pendapatan (tidak termasuk UKP)	13.104,6	27.839,2	40.943,8	31.462,2	89.980,8	121.443,1
Perubahan dari TA 1999/2000 ke TA 2002						
1. Bagian Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Lalu				193,9%	474,6%	319,2%
2. Bagian Pendapatan Asli Daerah				134,2%	107,1%	123,7%
3. Pemberian Pemerintah & atau Instansi Lebih Tinggi				135,2%	214,8%	196,4%
4. Pinjaman Pemerintah Daerah				-97,0%	129,0%	-20,3%
5. Bagian Lain-lain Penerimaan yang Sah				-	-	-
6. Bagian Urusan kas dan Perhitungan (UKP)				5,4%	72,6%	62,0%
Jumlah Pendapatan (tidak termasuk UKP)				140,1%	223,2%	196,6%
Proporsi terhadap Jumlah Penerimaan						
1. Bagian Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Lalu	10,2%	3,9%	5,9%	12,5%	6,9%	8,4%
2. Bagian Pendapatan Asli Daerah	33,2%	9,9%	17,4%	32,4%	6,4%	13,1%
3. Pemberian Pemerintah & atau Instansi Lebih Tinggi	54,9%	85,8%	75,9%	53,8%	83,6%	75,8%
4. Pinjaman Pemerintah Daerah	1,6%	0,4%	0,8%	0,0%	0,3%	0,2%
5. Bagian Lain-lain Penerimaan yang Sah	-	-	-	1,3%	2,9%	2,5%
Jumlah Penerimaan (tidak termasuk UKP)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Sumber: www.djpkpd.go.id (diolah).

Data pada Tabel 3.3. juga menunjukkan bahwa ketergantungan daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota, terhadap dana transfer dari pusat masih besar. Di tingkat provinsi, lebih dari 50% total penerimaan daerah berasal dari dana transfer dari pusat, dengan proporsi yang relatif sama antara sebelum dan setelah otonomi daerah. Di tingkat kabupaten/kota kontribusi dana transfer dari pusat, sebelum dan sesudah otonomi daerah besarnya mencapai lebih dari 80%. Sementara itu, kontribusi PAD terhadap penerimaan provinsi mencapai sepertiga dari total penerimaan, sedangkan di tingkat kabupaten/kota kurang dari 10%, bahkan setelah otonomi daerah kontribusinya hanya 6,4%. Hal ini menunjukkan bahwa jenis pajak dan retribusi yang dipungut oleh pemprov memiliki

potensi pendapatan yang lebih besar dibandingkan dengan potensi yang dipungut oleh pemkab/pemkot (Norio Usui and Armida Alisjahbana, 2003).

Struktur Belanja Pemerintah Pusat dan Daerah

Tabel 3.4 menyajikan struktur belanja pemerintah pusat dan daerah berdasarkan data agregat APBN dan APBD. Setelah otonomi daerah, belanja daerah provinsi dan kabupaten/kota meningkat tajam. Demikian pula realisasi belanja pemerintah pusat, namun peningkatannya tidak setajam peningkatan belanja daerah. Di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, baik belanja rutin maupun belanja pembangunan mengalami peningkatan, sementara belanja pembangunan pemerintah pusat menurun. Belanja rutin mendominasi belanja pemerintah pusat maupun pemda, yaitu rata-rata mencapai dua pertiga dari total belanja. Di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, belanja rutin pada TA 2002 meningkat masing-masing hampir 2,5 dan 3,5 kali lipat dibandingkan TA 1999/2000. Demikian pula proporsi biaya pembangunan daerah ternyata peningkatannya jauh lebih tinggi jika dibandingkan dengan peningkatan biaya rutinnya, dan secara absolut perbedaan jumlah belanja pembangunan dan rutin makin membesar.

**Tabel 3.4. Struktur Belanja Negara dan Daerah, Realisasi APBN/APBD
TA 1999/2000 dan TA 2002**

Belanja	TA 1999/2000				TA 2002			
	Pusat	Provinsi	Kab./Kota	Konso lidasi	Pusat	Provinsi	Kab./Kota	Konso lidasi
(Rp. Milyar)								
Rutin	156.755,6	7.594,1	18.217,2	182.566,9	189.358,6	17.766,9	59.600,1	266.275,6
-Pegawai	32.718,8	2.402,4	13.908,8		39.687,1	6.976,5	41.585,8	
-Bunga Utang	42.735,3				89.827,8			
-Subsidi	65.916,4				40.006,3			
Pembangunan	45.187,4	4.498,1	8.084,6	57.770,1	41.422,9	13.893,0	28.052,7	83.368,5
Total Belanja	201.943,0	12.092,2	26.301,7	240.337,0	230.781,5	31.659,9	87.652,7	350.094,1
Perubahan dari TA 1999/2000 ke TA 2002								
Rutin					20,8%	134,0%	227,2%	46,1%
-Pegawai					21,3%	190,4%	199,0%	
Pembangunan					-8,3%	208,9%	247,0%	44,3%
Total					14,3%	161,8%	233,3%	45,7%
Proporsi terhadap Total Belanja								
Rutin	77,6%	62,8%	69,3%	76,0%	82,1%	56,1%	68,0%	76,2%
-Pegawai*	20,9%	31,6%	76,3%		21,0%	39,3%	69,8%	
-Bunga Utang*	27,3%				47,4%			
-Subsidi*	42,1%				21,1%			
Pembangunan	22,4%	37,2%	30,7%	24,0%	17,9%	43,9%	32,0%	23,8%
Total Belanja	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Keterangan: * Proporsi Subsidi alah terhadap Biaya Rutin.

Sumber: Depkeu dan www.djpkpd.go.id (diolah).

Sebagian besar belanja rutin daerah dialokasikan untuk belanja pegawai. Di tingkat provinsi, proporsi belanja pegawai terhadap total biaya rutin meningkat dari sekitar 31,6% pada TA 1999/2000 menjadi 39,3% pada TA 2002. Sebaliknya, di tingkat kabupaten/kota secara proporsional cenderung menurun yaitu dari 76,3% menjadi 69,8%. Namun secara absolut baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota belanja pegawai untuk TA 2002 meningkat hampir tiga kali lipat dibandingkan TA 1999/2000.

Hal ini terjadi karena banyaknya alih status pegawai dari pusat ke daerah, terutama ke tingkat kabupaten/kota.

B. Alokasi Anggaran Pendidikan

Seberapa besar komitmen pemerintah terhadap pembangunan pendidikan antara lain tercermin dari anggaran pendidikan yang disediakan dalam APBN dan APBD. Besarnya dana pendidikan seperti ditetapkan dalam amandemen Pasal 31 UUD 1945, dipertegas dalam Pasal 49 UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas, bahwa dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN dan APBD. Oleh karena itu, secara sederhana, makin besar penerimaan negara dan daerah makin besar alokasi dana untuk sektor pendidikan.

Berkenaan dengan ketetapan besarnya dana pendidikan seperti diatur dalam UU, definisi rasio tersebut masih diperdebatkan berkaitan dengan komponen anggaran biaya, baik di kalangan pemerintahan maupun pengamat pendidikan. Namun demikian, berdasarkan kajian yang dilakukan Departemen Keuangan, rasio dana pendidikan bisa mencapai 20% setelah tahun 2009, dengan asumsi pertumbuhan ekonomi dan belanja pendidikan rata-rata 5% dan 8% per tahun.²⁴

Tingkat Pusat

Mengingat adanya perbedaan struktur belanja negara (lihat catatan kaki No. 19) maka uraian pada bagian ini hanya akan melihat perubahan alokasi anggaran pendidikan pemerintah pusat setelah pelaksanaan otonomi daerah, dan tidak membandingkannya dengan keadaan sebelum otonomi daerah. Data yang digunakan untuk mengetahui perubahan alokasi anggaran pendidikan yang dialokasikan dari belanja pemerintah pusat bersumber dari beberapa UU mengenai APBN, yaitu:

- 1) UU No. 14 Tahun 2003 tentang Perhitungan Anggaran Negara TA 2001;
- 2) UU No. 21 Tahun 2002 tentang Perubahan atas UU No. 19 Tahun 2001 tentang APBN TA 2002; dan
- 3) UU No. 29 Tahun 2002 tentang APBN TA 2003.

Dalam dokumen-dokumen tersebut alokasi dana dirinci berdasarkan sektor dan subsektor. Bidang pendidikan termasuk ke dalam sektor pendidikan, kebudayaan nasional, kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, pemuda dan olah raga (selanjutnya ditulis: sektor pendidikan dan kebudayaan). Sektor ini dibagi lagi ke dalam 4 subsektor, yaitu: 1) pendidikan; 2) pendidikan luar sekolah dan kedinasan; 3) kebudayaan nasional dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa; dan 4) pemuda dan olah raga.

Besarnya alokasi dana rutin dan pembangunan dalam belanja pemerintah pusat yang diperinci berdasarkan sektor disajikan dalam Tabel Lampiran 1. Selama tiga tahun pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, sektor pendidikan dan kebudayaan rata-rata hanya menerima sekitar 2,3% dari total dana rutin. Sebagian besar dana rutin (lebih dari 80%) dialokasikan pada sektor perdagangan, pengembangan usaha nasional, keuangan dan koperasi. Sektor lainnya yang memperoleh alokasi belanja rutin lebih dari

²⁴ *Media Indonesia Online*, 27 Januari 2004, Pendidikan: Paling cepat 2009 Anggaran Pendidikan an capai 20% APBN.

1% adalah sektor pertahanan dan keamanan (8,4%), sektor aparaturnegara dan pengawasan (2,5%), sektor politik, hubungan luar negeri, penerangan, komunikasi dan media massa (1,3%).

Sementara itu untuk alokasi belanja pembangunan, proporsinya relatif lebih merata dibandingkan alokasi belanja rutin. Selama tiga tahun pelaksanaan otonomi daerah (2001-2003), sektor pendidikan dan kebudayaan memperoleh alokasi belanja pembangunan terbesar dibandingkan sektor lainnya, yaitu berturut-turut sebesar 20,4%, 23,2%, dan 23,1% dari total belanja pembangunan pemerintah pusat. Secara absolut alokasi belanja pembangunan untuk sektor ini meningkat rata-rata 33,3% per-tahun.

Secara keseluruhan, sektor pendidikan dan kebudayaan merupakan penerima anggaran ketiga terbesar setelah sektor perdagangan, pengembangan usaha nasional, keuangan dan koperasi (lebih dari 50%) serta sektor pertahanan dan keamanan, dengan peningkatan rata-rata sekitar 26,9% per tahun. Dalam rencana anggaran tahun 2004, tahun pertama Indonesia menghentikan kerjasama dengan International Monetary Fund (IMF), sektor pendidikan tetap akan memperoleh alokasi anggaran pembangunan terbesar, yaitu sekitar 22,4%, diikuti oleh sektor pertahanan dan keamanan (15,4%), sektor transportasi (14,1%), dan sektor kesehatan dan kesejahteraan sosial (10,4%).²⁵ Berdasarkan kecenderungan dalam pengalokasian belanja sektoral tersebut, jelas bahwa perhatian pemerintah pusat pada pembangunan pendidikan semakin besar, walaupun dilihat dari besarnya, sektor ekonomi masih menyerap belanja (rutin) paling besar.

Tabel 3.5 menyajikan alokasi belanja pada sektor pendidikan dan kebudayaan berdasarkan subsektornya. Hampir 90% belanja, baik rutin maupun pembangunan, di sektor ini dialokasikan untuk belanja subsektor pendidikan, sementara tiga subsektor lainnya hanya mendapat kurang dari 10% dari total belanja. Subsektor pendidikan meliputi berbagai program pembinaan untuk semua tingkatan pendidikan, mulai dari jenjang pendidikan dasar hingga perguruan tinggi dan pendidikan luar biasa. Seluruh belanja yang dialokasikan untuk sektor ini dikelola oleh Depdiknas. Selain itu, Depdiknas juga memperoleh tambahan dana dari sektor aparaturnegara dan pengawasan untuk membiayai berbagai program yang terkait dengan pembinaan prasarana dan sarana aparaturnegara, pendidikan dan pelatihan aparaturnegara, pelaksanaan pengawasan, serta penelitian dan pengkajian kebijaksanaan.²⁶ Sejalan dengan peningkatan alokasi belanja pada sektor pendidikan dan kebudayaan, alokasi belanja untuk semua subsektornya juga ikut meningkat. Khusus untuk subsektor pendidikan, secara total selama pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah (2001-2003) rata-rata meningkat sebesar 26,6% per tahun.

Pada tahun pertama pelaksanaan otonomi daerah, alokasi anggaran melalui departemen mengalami penurunan, namun kemudian pada tahun kedua meningkat cukup tajam, yaitu mencapai 9,9% jika dibandingkan dengan anggaran pada TA 1999/2000, seperti terlihat dalam Tabel 3.6. Sebagian besar anggaran pembangunan yang menjadi tanggungjawab Depdiknas dikelola oleh Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah (Ditjen Dikdasmen). Untuk tahun 2003, Ditjen Dikdasmen menerima dana

²⁵ GTZ, Decentralisation News, Issue No.48, 22 August 2003.

²⁶ Lihat Departemen Pendidikan Nasional RI, APBN Tahun Dinas 2003, Bagian 23 Rutin.

pembangunan sebesar Rp9,6 triliun atau hampir 64% dari total dana pembangunan sektor pendidikan yang diterima Depdiknas.

Tabel 3.5. Alokasi Belanja Rutin dan Pembangunan pada Sektor Pendidikan dan Kebudayaan Berdasarkan Subsektor, TA 2001 – 2003

Uraian	Nilai (Rp. Milyar)			Proporsi			Kenaikan Rata-rata per tahun
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	
A. Belanja Rutin							
Sektor Pendidikan	4.227,5	4.484,0	5.377,7	100,0%	100,0%	100,0%	13,0%
1. Subsektor Pendidikan	3.658,2	3.937,7	4.713,6	86,5%	87,8%	87,7%	13,7%
2. Subsektor Pendidikan Luar Sekolah dan Kedinasan	461,1	425,8	537,1	10,9%	9,5%	10,0%	9,2%
3. Subsektor Kebudayaan Nasional dan Kepercayaan terhadap TYME	95,0	90,4	90,4	2,3%	2,0%	1,7%	-2,4%
4. Subsektor Pemuda & Olah Raga	13,2	30,2	36,6	0,3%	0,7%	0,7%	75,0%
B. Belanja Pembangunan							
Sektor Pendidikan	8.480,1	11.003,1	15.058,1	100,0%	100,0%	100,0%	33,3%
1. Subsektor Pendidikan	8.108,2	10.513,5	14.138,8	95,6%	95,5%	93,9%	32,1%
2. Subsektor Pendidikan Luar Sekolah dan Kedinasan	295,5	341,1	634,6	3,5%	3,1%	4,2%	50,7%
3. Subsektor Kebudayaan Nasional dan Kepercayaan terhadap TYME	37,9	57,3	113,7	0,4%	0,5%	0,8%	74,7%
4. Subsektor Pemuda & Olah Raga	38,4	91,2	171,0	0,5%	0,8%	1,1%	112,4%
Belanja Rutin dan Pembangunan							
Sektor Pendidikan	12.707,5	15.487,1	20.435,8	100,0%	100,0%	100,0%	26,9%
1. Subsektor Pendidikan	11.766,4	14.451,2	18.852,4	92,6%	93,3%	92,3%	26,6%
2. Subsektor Pendidikan Luar Sekolah dan Kedinasan	756,5	766,9	1.171,7	6,0%	5,0%	5,7%	27,1%
3. Subsektor Kebudayaan Nasional dan Kepercayaan terhadap TYME	133,0	147,7	204,1	1,0%	1,0%	1,0%	24,6%
4. Subsektor Pemuda & Olah Raga	51,6	121,4	207,6	0,4%	0,8%	1,0%	103,1%

Sumber: Beberapa UU tentang APBN.

Tabel 3.6. Perkembangan Anggaran Departemen Pendidikan Nasional

Uraian	1999/2000	2000 *)	2001	2002
Anggaran Depdiknas (Rp. Milyar)	14.701,5	14.888,4	13.802,4	16.064,3
Realisasi (Belanja) APBN (Rp. Milyar **)	231.879,0	295.288,9	341.562,7	329.303,9
--% thd APBN	6,34	5,04	4,04	4,88
--% peningkatan Anggaran Depdiknas --1999/2000 ke 2002		1,27	-7,29	16,39 9,87

Keterangan: *) sudah dikonversi ke satu tahun anggaran.

**) Pusat Statistik dan Penelitian Keuangan, Badan Analisa Fiskal, Departemen Keuangan (Depkeu), Ringkasan APBN 1999/2000-2002.

Sumber: Ministry of National Education, Indonesia Educational Statistics in Brief 2000/2001.

Model penyaluran anggaran pembangunan yang dilakukan Ditjen Dikdasmen Depdiknas,²⁷ di luar dana yang dikelola sendiri, ada empat jenis, yaitu:

1. Model dekonsentrasi yang pengelolaannya dipercayakan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah, seperti telah diulas di atas.
2. Model desentralisasi bidang pendidikan ke tingkat kabupaten/kota dalam upaya peningkatan mutu pendidikan dasar dan wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun.
3. Model '*block grant*' yang langsung diserahkan ke kabupaten/kota dan atau langsung ke sekolah, yang bentuknya terdiri dari berbagai program. Program Jaring Pengaman Sosial (JPS), hibah Belanda, dan dana kompensasi kenaikan harga bahan bakar minyak ditujukan untuk mengatasi dampak krisis moneter dan ekonomi yang menyebabkan banyak siswa terancam putus sekolah dan semakin tingginya biaya operasional pendidikan. Kemudian ada juga program pengembangan pendidikan kecakapan hidup melalui pendekatan '*Broad-based Education (BBE)*'. Selain itu ada program imbal swadaya yang semula hanya diberikan kepada sekolah swasta.
4. Model kontingensi, terutama diberikan ke daerah yang mengalami konflik sosial.

Tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota

Sebagaimana telah diulas di atas, sebagian belanja pemda dialokasikan untuk belanja rutin (lihat Tabel 3.4.). Sebelum otonomi daerah (TA 1999/2000), proporsi alokasi belanja pembangunan di tingkat provinsi rata-rata 37,2% dari total belanja, kemudian setelah otonomi daerah (TA 2002) proporsinya meningkat menjadi 43,9%. Demikian pula di tingkat kabupaten/kota, proporsi belanja pembangunan terhadap belanja total meningkat dari 30,7% pada TA 1999/2000 menjadi 32,0% pada TA 2002.

Secara absolut alokasi belanja pembangunan daerah untuk semua sektor setelah otonomi daerah mengalami peningkatan cukup besar (lihat Tabel Lampiran 2.). Dilihat dari proporsi alokasi sektoral, tampak bahwa baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota, sebelum maupun sesudah otonomi daerah, sebagian besar belanja pembangunan dialokasikan untuk sektor transportasi, yaitu rata-rata lebih dari 20% dari total belanja pembangunan. Di tingkat provinsi, proporsi alokasi belanja pembangunan untuk sektor pendidikan dan kebudayaan pada TA 1999/2000 sebesar 10,2%, menduduki proporsi terbesar ketiga setelah sektor transportasi dan sektor aparatur pemerintah dan pengawasan. Kemudian pada TA 2002 proporsinya meningkat menjadi 17,1%, sehingga merupakan penerima terbesar kedua setelah sektor transportasi. Sementara itu, di tingkat kabupaten/kota proporsi belanja pembangunan untuk sektor pendidikan dan kebudayaan besarnya relatif sama, yaitu berkisar 11,0%, namun posisinya bergeser dari keempat terbesar (TA 1999/2000) menjadi ketiga terbesar (TA 2002).

Ditinjau dari kecenderungan perubahan alokasi belanja pembangunan untuk sektor pendidikan dan kebudayaan yang terjadi setelah otonomi daerah, seperti halnya pemerintah pusat, pemda pada umumnya juga memiliki perhatian yang lebih baik dalam mengalokasikan dana untuk sektor ini.

²⁷ *Kompas*, Rabu, 13 Maret 2002, "Masih Dicari, Model Pendanaan Pendidikan" dan *Kompas*, 5 Maret 2003, "Dana Pembangunan Ditjen Dikdasmen Tahun Anggaran 2003".

C. Peran Serta Masyarakat dalam Pendanaan Pendidikan

Perubahan alokasi anggaran pendidikan, seperti diulas sebelumnya, menunjukkan adanya tekad dan upaya pemerintah yang makin kuat untuk mengembangkan bidang pendidikan. Apakah dengan demikian berarti pelayanan pendidikan telah menjadi prioritas pemerintah? Sejauh ini upaya pembangunan pendidikan di Indonesia dinilai masih tertinggal dibanding dengan negara-negara berkembang lainnya. Salah satu contoh ketertinggalan tersebut tercermin dari kecilnya proporsi anggaran pendidikan Indonesia terhadap produk domestik bruto (PDB) dibandingkan dengan beberapa negara berkembang lain (lihat Tabel 3.7).

Tabel 3.7. Persentase Anggaran Pendidikan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) di Beberapa Negara, 1999/2000

Negara	Seluruh Jenjang Pendidikan			Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah		
	Negeri	Swasta	Jumlah	Negeri	Swasta	Jumlah
Argentina	4,0	0,8	4,8	2,7	0,3	3,0
Brazil	4,6	-	-	3,1	-	-
Chili	3,5	2,6	6,1	2,7	1,2	3,9
Indonesia	1,4	0,6	2,0	1,1	0,3	1,4
Malaysia	4,5	-	-	3,0	-	-
Paraguay	4,4	-	-	3,5	-	-
Peru	2,9	2,1	5,0	2,0	1,3	3,3
Philiphina	3,5	2,7	6,2	2,9	1,9	4,9
Thailand	4,3	3,4	7,6	2,4	1,4	3,8
Tunisia	6,8	-	-	5,4	-	-
Uruguay	2,8	-	-	2,0	0,1	2,1
Zimbabwe	11,6	-	-	9,3	-	-

Sumber: 'World Education Indicators (WEI)' dalam "Selayang Pandang Pendidikan Nasion al" (www.depdiknas.go.id).

Dari Tabel 3.7. dapat dilihat bahwa pada 1999/2000 prosentase anggaran pendidikan terhadap PDB di Indonesia tergolong paling kecil. Anggaran pemerintah untuk seluruh jenjang pendidikan di Zimbabwe, misalnya, mencapai 8 kali lebih besar dibandingkan anggaran pendidikan di Indonesia. Demikian pula jika dibandingkan dengan anggaran pendidikan di negara-negara Asean seperti Malaysia, Thailand, dan Philipina, anggaran pemerintah untuk pendidikan di Indonesia rata-rata sepertiga dari anggaran pendidikan di negara-negara tersebut. Demikian pula untuk tahun 2000/2001, berdasarkan statistik pendidikan 2003 yang dikeluarkan oleh UNESCO, prosentase anggaran pendidikan terhadap PDB di Indonesia hanya 1,5%, atau turun dibandingkan tahun sebelumnya. Dengan demikian Indonesia merupakan negara yang menyediakan anggaran pendidikan terkecil kedua setelah Myanmar.

Oleh karena itu, Indonesia dinilai oleh Organisasi Guru Internasional sebagai salah satu dari tujuh negara (Mesir, Brasil, Argentina, India, Bangladesh, Pakistan, dan Indonesia) yang dianggap tidak memperdulikan bidang pendidikan, karena tidak memenuhi

ketentuan UNESCO mengenai besarnya anggaran sektor pendidikan yang diminta sebesar 6% dari PDB atau 25% dari anggaran negara.²⁸

Berdasarkan beberapa hasil penelitian, jumlah dana operasional yang benar-benar diterima dan digunakan untuk menunjang kegiatan belajar mengajar ternyata tidak cukup untuk membiayai berbagai kebutuhan rutin sekolah. Hasil studi Ninasapti dan kawan-kawan (2001) menunjukkan bahwa anggaran pemerintah untuk SD adalah Rp221.000/siswa/tahun. Dana tersebut antara lain dipergunakan untuk gaji 83%, biaya rutin/operasional 2%, dan biaya pembangunan 15%. Jadi, biaya rutin/operasional SD pada tahun 2001 rata-rata Rp4.420/siswa/tahun. Sementara itu, hasil Studi Asian Development Bank(ADB) bersama CERC The Hongkong University menunjukkan bahwa biaya rutin/operasional dari pemerintah untuk SD pada tahun 1995/96 rata-rata Rp5.000/siswa/tahun. Berarti, dalam kurun 5 tahun terjadi penurunan biaya rutin yang diterima SD. Apabila nilai inflasi pada kurun waktu tersebut diperhitungkan maka besarnya dana rutin yang diterima setiap siswa semakin tidak berarti. Karena kegiatan belajar mengajar sebagai inti pendidikan di sekolah tidak memperoleh fasilitas yang memadai, akibatnya mutu pendidikan di jenjang SD rendah.²⁹

Upaya pemerintah memperbesar alokasi dana untuk sektor pendidikan nampaknya belum mampu memenuhi kebutuhan nyata yang ada di lapangan. Keadaan ini makin memperkuat suara berbagai pihak bahwa pembangunan pendidikan tidak bisa dibebankan pada kemampuan pemerintah semata. Peran serta masyarakat dalam pembiayaan maupun substansi pembangunan pendidikan sangat diperlukan. Misalnya, sasaran Propenas Pembangunan Pendidikan tahun 2000-2004, selain meningkatkan APK jenjang pendidikan dasar dan menengah (SD, MI, dan SLTP) adalah mengupayakan terwujudnya organisasi sekolah yang lebih demokratis, transparan, efisien, akuntabel, dan mendorong partisipasi masyarakat, serta mewujudkan manajemen pendidikan yang berbasis sekolah/masyarakat melalui pembentukan Dewan Sekolah dan Komite Sekolah. Melalui peningkatan partisipasi masyarakat yang lebih nyata dalam penyelenggaraan pendidikan, khususnya melalui diversifikasi penggunaan sumber daya dan dana, diharapkan manajemen pendidikan dapat diperbaiki.

Pendanaan pendidikan yang bersumber dari peran serta masyarakat diatur dalam Keputusan Mendiknas No. 056/U/2001 tentang Pedoman Pembiayaan Penyelenggaraan Pendidikan di Sekolah. Pasal 6 Keputusan ini menyebutkan bahwa penyelenggaraan pendidikan di sekolah selain dibiayai APBD dapat dilakukan melalui pemberdayaan peran serta masyarakat, orangtua, dan sumber lainnya. Dalam hal ini prinsip yang harus diperhatikan adalah asas musyawarah, mufakat, keadilan, transparansi, akuntabilitas, kemampuan masyarakat, dan ketentuan lain yang berlaku.

²⁸ *Harian Kompas*, Senin, 20 Agustus 2001, "Indonesia Tak Peduli Pendidikan: Organisasi Guru Internasional Beri Peringatan".

²⁹ *Harian Kompas*, Jumat, 28 Februari 2003, "Opini: Prioritas Anggaran Pendidikan (Muchlas Samani)".

Pada dua dekade terakhir ini ada kesan bahwa kesadaran dan kepedulian masyarakat terhadap pembangunan pendidikan (dasar) cenderung melemah. Keadaan ini diperburuk oleh kondisi krisis ekonomi yang berkepanjangan. Kebijakan pemerintah di masa Orde Baru cenderung menjadikan masyarakat sebagai penerima berbagai program bantuan pemerintah tanpa melibatkan mereka dalam pelaksanaan program. Hal ini, misalnya, terjadi pada pelaksanaan program Instruksi Presiden (Inpres), terutama Inpres Pembangunan SD. Dalam perkembangannya dampak kebijakan ini membuat masyarakat tidak saja menjadi tergantung pada bantuan pemerintah dan kehilangan semangat berswadayanya, tetapi juga kurang memiliki rasa tanggung jawab terhadap pembangunan SD. Pengalaman ini menjadi hambatan tersendiri bagi usaha untuk menggerakkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan pendidikan dasar.

IV. ANGGARAN PENDIDIKAN DI TINGKAT KABUPATEN/KOTA SAMPEL PENELITIAN SMERU

Pada bagian ini diulas alokasi anggaran pendidikan di beberapa kabupaten dan kota sampel penelitian SMERU secara lebih mendalam sehingga diperoleh gambaran yang lebih jelas tentang pengambilan keputusan di tingkat daerah berkaitan dengan komitmen dan upaya dalam pembangunan di bidang pendidikan dasar, sejalan dengan semakin besarnya kewenangan daerah dalam menangani bidang ini.

Data mengenai anggaran tidak dapat diperoleh dari seluruh daerah penelitian SMERU, oleh karena itu ulasan hanya dilakukan untuk daerah penelitian yang memiliki kelengkapan data sesuai kebutuhan analisis.

A. Alokasi Anggaran Pendidikan

Jumlah dana yang dikelola pemda setelah pelaksanaan kebijakan otonomi daerah (TA 2001 dan 2002) mengalami peningkatan dibandingkan dengan sebelum otonomi daerah (TA 1999/2000). Hal ini sejalan dengan pelimpahan kewenangan dari pusat/provinsi ke kabupaten/kota, seperti terlihat dalam Tabel 4.1. Penerimaan tiga daerah meningkat lebih dari dua kali lipat. Penerimaan Kota Pekanbaru bahkan meningkat hampir empat kali lipat dibandingkan sebelum otonomi daerah. Demikian pula, setelah otonomi daerah, penerimaan daerah pada TA 2002 di seluruh pemda juga meningkat dengan kisaran 10% hingga 24% dibandingkan penerimaan daerah pada TA 2001.

**Tabel 4.1. Peningkatan Penerimaan Daerah Beberapa
Kabupaten/Kota Sampel, 1999/2000-2002**

Kabupaten/Kota Sampel	1999/2000	1999/2000	2001 ke
	ke 2001	ke 2002	2002
1. Kab. Rejang Lebong a)	115%	158%	20%
2. Kab. Magelang b)	168%	228%	22%
3. Kab. Tuban	134%	n.a.	n.a.
4. Kab. Gowa a)	55%	80%	16%
5. Kab. Lombok Barat a)	n.a.	n.a.	12%
6. Kota Pekanbaru a)	251%	285%	10%
7. Kota Bandar Lampung a)	n.a.	n.a.	21%
8. Kota Cilegon a)	n.a.	n.a.	20%
9. Kota Bandung a)	n.a.	n.a.	17%
10. Kota Surakarta b)	n.a.	n.a.	24%
11. Kota Pasuruan b)	n.a.	n.a.	n.a.

Keterangan: a) Untuk TA 2002 adalah rencana anggaran.

b) Untuk TA 2001 & 2002 adalah rencana anggaran.

n.a. = data tidak tersedia.

Sumber : Tabel Lampiran 3. (diolah).

Sesuai dengan uraian pada bab sebelumnya bahwa secara agregat penerimaan daerah sangat tergantung pada dana transfer dari pusat, baik sebelum maupun setelah otonomi daerah. Begitu juga yang terjadi di seluruh kabupaten/kota sampel seperti terlihat dalam Tabel 4.2. di bawah ini.

Tabel 4.2. Proporsi PAD dan DAU terhadap Total Penerimaan Daerah di Beberapa Kabupaten/Kota Sampel, 1999/2000– 2002

Kabupaten/Kota Sampel	PAD			DAU		
	1999/ 2000	2001	2002	1999/ 2000	2001	2002
1. Kab. Rejang Lebong a)	4%	3%	3%	87%	87%	86%
2. Kab. Magelang b)	8%	7%	8%	82%	81%	76%
3. Kab. Tuban	12%	10%	n.a.	72%	75%	n.a.
4. Kab. Gowa a)	6%	6%	6%	85%	83%	80%
5. Kab. Lombok Barat a)	n.a.	9%	9%	n.a.	77%	82%
6. Kota Pekanbaru a)	15%	10%	10%	73%	43%	39%
7. Kota Bandar Lampung a)	n.a.	10%	11%	n.a.	69%	71%
8. Kota Cilegon a)	n.a.	28%	23%	n.a.	36%	54%
9. Kota Bandung a)	n.a.	16%	21%	n.a.	44%	43%
10. Kota Surakarta b)	n.a.	17%	17%	n.a.	55%	71%
11. Kota Pasuruan b)	11%	n.a.	n.a.	76%	n.a.	n.a.
Rata-rata tertimbang: Total	9%	12%	14%	80%	61%	61%
Kabupaten	8%	7%	7%	81%	80%	80%
Kota	14%	15%	17%	74%	48%	51%

Keterangan: a) Untuk TA 2002 adalah rencana anggaran.

b) Untuk TA 2001 & 2002 adalah rencana anggaran.

n.a. : data tidak tersedia.

Sumber: Tabel Lampiran 3 (diolah).

Pada umumnya lebih dari 70% penerimaan daerah di kabupaten/kota sampel berasal dari DAU, kecuali untuk Kota Pekanbaru, Kota Cilegon, dan Kota Bandung yang proporsi penerimaan DAU-nya kurang dari 50%. Sumber penerimaan yang cukup besar bagi ketiga kota tersebut, selain DAU, masing-masing adalah: Kota Pekanbaru memperoleh dana bagi hasil bukan pajak yang berasal dari gas dan minyak bumi, Kota Cilegon memperoleh bagi hasil pajak terutama dari PT Krakatau Steel, sedangkan Kota Bandung selain memperoleh pajak daerah juga memperoleh bagi hasil pajak yang cukup besar.

Sumbangan PAD terhadap total penerimaan daerah untuk pemda kabupaten rata-rata berkisar antara 7-8%. Potensi sumber PAD khususnya dari pajak dan retribusi daerah di perkotaan lebih tinggi dibandingkan dengan di kabupaten, mengingat berbagai sarana publik yang dapat dijadikan objek pajak dan retribusi daerah terkonsentrasi di daerah perkotaan. Kontribusi PAD terhadap penerimaan daerah kota umumnya mencapai lebih dari 10%, bahkan di Kota Cilegon kontribusinya lebih dari 20%.

Dari sisi belanja APBD, baik belanja rutin maupun belanja pembangunan yang dikelola pemda sampel di era otonomi daerah (TA 2001 dan 2002) umumnya meningkat lebih dari 100% dibanding TA 1999/2000. Bahkan untuk Kota Pekanbaru dan Kota Pasuruan peningkatannya sangat tajam (lihat Tabel 4.3). Peningkatan belanja rutin cenderung lebih besar daripada peningkatan untuk belanja pembangunan, hal ini terkait erat dengan pengalihan status ribuan pegawai pusat menjadi pegawai daerah, sehingga alokasi untuk belanja pembangunan cenderung menjadi berkurang (lihat Tabel 4.4.). Apabila kita cermati lebih jauh data dalam Tabel 4.4., ada empat daerah sampel (Rejang Lebong, Gowa, Lombok Barat, dan Bandar Lampung) yang proporsi belanja pembangunannya setelah otonomi daerah menurun. Sementara itu daerah sampel yang proporsi belanja pembangunan untuk TA 2002 mengalami penurunan dibandingkan TA 2001 adalah Lombok Barat, Pekanbaru, Bandar Lampung, Bandung, dan Pasuruan.

Tabel 4.3. Peningkatan Belanja Rutin, Belanja Pembangunan, dan Belanja Total di Beberapa Kabupaten/Kota Sampel, 1999/2000-2002

Kabupaten/Kota Sampel	Belanja Rutin			Belanja Pembangunan			Belanja Total		
	99/2000 ke 2001	99/2000 ke 2002	2001 ke 2002	99/2000 ke 2001	99/2000 ke 2002	2001 ke 2002	99/2000 ke 2001	99/2000 ke 2002	2001 ke 2002
1. Kab. Rejang Lebong a)	150%	225%	30%	24%	57%	26%	109%	171%	29%
2. Kab. Magelang b)	170%	n.a.	n.a.	185%	n.a.	n.a.	172%	238%	24%
3. Kab. Tuban	136%	n.a.	n.a.	165%	n.a.	n.a.	143%	n.a.	n.a.
4. Kab. Gowa a)	97%	131%	17%	3%	18%	15%	54%	80%	17%
5. Kab. Lombok Barat b)	151%	215%	25%	19%	22%	3%	94%	132%	20%
6. Kota Pekanbaru b)	141%	275%	56%	270%	309%	11%	179%	285%	38%
7. Kota Bandar Lampung a)	151%	235%	33%	74%	76%	1%	132%	196%	27%
8. Kota Cilegon a)	n.a.	n.a.	42%	n.a.	n.a.	172%	n.a.	n.a.	88%
9. Kota Bandung a)	n.a.	n.a.	18%	n.a.	n.a.	13%	n.a.	n.a.	17%
10. Kota Surakarta b)	n.a.	n.a.	11%	n.a.	n.a.	95%	n.a.	n.a.	19%
11. Kota Pasuruan b)	290%	503%	55%	434%	517%	16%	342%	508%	38%

Keterangan: a) Untuk TA 2002 adalah rencana anggaran.

b) Untuk TA 2001 & 2002 adalah rencana anggaran.

n.a. : data tidak tersedia.

Sumber: Tabel Lampiran 4 (diolah).

Tabel 4.4. Perkembangan Proporsi Belanja Rutin dan Pembangunan terhadap Belanja Total di Beberapa Kabupaten/Kota Sampel, 1999/2000-2002

Kabupaten/Kota Sampel	Belanja Rutin			Belanja Pembangunan		
	1999/2000	2001	2002	1999/2000	2001	2002
1. Kab. Rejang Lebong a)	68%	81%	81%	32%	19%	19%
2. Kab. Magelang b)	85%	85%	n.a.	15%	15%	n.a.
3. Kab. Tuban	77%	75%	n.a.	23%	25%	n.a.
4. Kab. Gowa a)	55%	70%	70%	45%	30%	30%
5. Kab. Lombok Barat b)	57%	74%	77%	43%	26%	23%
6. Kota Pekanbaru b)	70%	60%	68%	30%	40%	32%
7. Kota Bandar Lampung a)	75%	81%	85%	25%	19%	15%
8. Kota Cilegon a)	n.a.	64%	49%	n.a.	36%	51%
9. Kota Bandung a)	n.a.	74%	75%	n.a.	26%	25%
10. Kota Surakarta b)	n.a.	90%	84%	n.a.	10%	16%
11. Kota Pasuruan b)	64%	57%	64%	36%	43%	36%
Rata-rata tertimbang	69%	75%	74%	31%	25%	26%

Keterangan: a) Untuk TA 2002 adalah rencana anggaran.

b) Untuk TA 2001 & 2002 adalah rencana anggaran.

n.a. : data tidak tersedia.

Sumber: Tabel Lampiran 4 (diolah).

Anggaran Pembangunan untuk Sektor Pendidikan

Rata-rata anggaran pembangunan di kabupaten/kota sampel untuk tahun 2001 dan rencana 2002 masing-masing hanya sekitar 25% dan 26% dari total belanja APBDnya. Angka proporsi ini menurun dibandingkan dengan sebelum otonomi daerah (1999/2000) yang rata-rata mencapai 31%. Kondisi tersebut berimplikasi langsung pada besarnya alokasi untuk anggaran pembangunan di sektor pendidikan (lihat Tabel 4.5.).

Tabel 4.5. Persentase Anggaran Sektor Pendidikan^{a)} terhadap Anggaran Pembangunan dan Total Belanja di Beberapa Kabupaten/Kota Sampel, 1999/2000- 2002

Kabupaten/Kota Sampel	% Anggaran Pembangunan Sektor Pendidikan ^{a)} terhadap:					
	Anggaran Pembangunan			Total Belanja APBD ^{b)}		
	Realisasi 1999/2000	Realisasi 2001	Rencana 2002	Realisasi 1999/2000	Realisasi 2001	Rencana 2002
1. Kab. Rejang Lebong	17,2	14,3	9,5	5,6	2,7	1,8
2. Kab. Magelang	2,2	4,9	n.a.	0,3	0,7	n.a.
3. Kab. Tuban	5,5	10,0	n.a.	1,2	2,5	n.a.
4. Kab. Gowa	7,6	5,8	7,1	3,4	1,7	2,1
5. Kab. Lombok Barat	n.a.	9,6	10,8	n.a.	2,5	2,4
6. Kota Pekanbaru	15,4	8,0	13,5	4,6	3,1	4,3
7. Kota Bandar Lampung	13,7	3,3	4,3	3,4	0,6	0,6
8. Kota Cilegon	n.a.	6,7	6,5	n.a.	2,4	3,3
9. Kota Bandung	n.a.	9,0	5,8	n.a.	2,3	1,5
10. Kota Surakarta	n.a.	3,4	7,5	n.a.	0,3	1,2
11. Kota Pasuruan	16,3	12,1	11,1	5,8	5,2	4,0
Rata-rata (tertimbang)	10,6	8,3	8,2	3,1	2,1	2,2

Keterangan: ^{a)} Sektor Pendidikan, Kebudayaan Nasional, Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Pemuda dan Olah Raga.

^{b)} diluar UKP (Urusan Kas dan Perhitungan).

Sumber: Tabel Lampiran 4 dan 5 (diolah).

Anggaran pembangunan sektor pendidikan di daerah sampel untuk realisasi 2001 dan rencana 2002, pada umumnya kurang dari 10% dari total anggaran pembangunan atau hanya sekitar 2,1% dan 2,2% saja dari total belanja APBD. Proporsi tersebut menurun dibandingkan dengan sebelum otonomi daerah. Sebelum otonomi daerah (TA 1999/2000), proporsi anggaran pembangunan sektor pendidikan di daerah sampel rata-rata mencapai 10,6% dari total anggaran pembangunan atau sekitar 3,1% dari total belanja APBD. Sebagian besar daerah sampel (6 dari 8 kabupaten/kota sampel) memang mengalami penurunan proporsi anggaran pembangunan untuk sektor pendidikan. Penurunan proporsi anggaran pembangunan sektor pendidikan paling besar terjadi di Kota Bandar Lampung, yaitu dari 3,4% menjadi hanya 0,6% dari total belanja APBDnya.

Anggaran Pembangunan dan Rutin untuk Sektor Pendidikan

Nama dinas teknis di tingkat kabupaten/kota yang bertanggungjawab menangani kewenangan bidang pendidikan umumnya sedikit berbeda, meskipun tetap menggunakan kata 'pendidikan'. Misalnya di Kota Surakarta disebut Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga. Sementara di Kabupaten Magelang disebut Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, sedangkan di Gowa dan Lombok Tengah disebut Dinas Pendidikan. Sebagian besar anggaran sektor pendidikan di seluruh kabupaten/kota dikelola oleh dinas teknis tersebut. Oleh karena itu, besarnya anggaran belanja (rutin dan pembangunan) yang dialokasikan untuk sektor pendidikan akan dilihat dari besarnya dana yang dikelola oleh dinas teknis tersebut, baik secara absolut maupun proporsional, mengingat pengalokasian dana dalam APBD umumnya sudah ditetapkan berdasarkan masing-masing dinas teknisnya.

Tabel 4.6. menunjukkan bahwa besarnya anggaran untuk sektor pendidikan pada TA 2001 dan 2002 rata-rata mencapai lebih dari 30% dari total belanja APBD. Jika dibandingkan dengan alokasi anggaran pada sektor lainnya, sektor pendidikan adalah

penerima alokasi anggaran paling besar di hampir seluruh kabupaten/kota sampel. Hal ini karena sebagian besar pegawai daerah berstatus sebagai guru.

Tabel 4.6. Anggaran yang Dikelola Dinas Pendidikan dan Kebudayaan di Beberapa Kabupaten/Kota Sampel, 2001-2002

Kabupaten/Kota Sampel	2001		2002	
	Anggaran (Rutin & Pembangunan) (Rp.)	% thd Belanja APBD	Anggaran(Rutin & Pembangunan) (Rp.)	% thd Belanja APBD
1. Kab. Tuban	118.715.148.024	45%	n.a.	n.a.
2. Kab. Gowa a)	83.344.526.328	45%	97.081.567.547	45%
3. Kab. Lombok Barat a)	92.156.165.414	46%	105.977.980.470	44%
4. Kota Bandar Lampung a)	103.390.215.529	47%	122.681.450.000	44%
5. Kota Cilegon a)	28.543.733.197	26%	38.545.843.429	19%
6. Kota Bandung a)	251.876.489.873	33%	291.680.987.526	32%
7. Kota Surakarta b)	39.068.611.000	18%	60.210.935.000	24%
8. Kota Pasuruan b)	31.645.094.138	24%	37.704.018.584	21%
Rata-rata tertimbang		36%		33%

Keterangan: a) Untuk TA 2002 adalah rencana anggaran.

b) Untuk TA 2001 & 2002 adalah rencana anggaran.

n.a. : data tidak tersedia.

Sumber : Buku APBD Kabupaten/Kota Sampel SMERU dan Tabel Lampiran 4(diolah).

Proporsi anggaran untuk belanja pegawai di dinas teknis pendidikan kabupaten/kota sampel rata-rata mencapai lebih dari 40% dari total anggaran rutin APBD (lihat Tabel 4.7). Sementara itu proporsi total belanja pegawai terhadap total anggaran untuk dinas teknis tersebut di semua kabupaten/kota sampel rata-rata mencapai sekitar 90%. Jika dilihat dari angka untuk masing-masing kabupaten/kota, hanya Kota Pasuruan dan Kota Cilegon yang mengalokasikan dana pendidikan di luar belanja pegawai lebih dari 20%, sementara kabupaten/kota sampel lainnya hanya mengalokasikan kurang dari 12%.

Tabel 4.7. Belanja Pegawai Dinas Pendidikan dan Kebudayaan di Beberapa Kabupaten/Kota Sampel, 2001-2002

Kabupaten/Kota Sampel	Belanja Pegawai Dinas Pendidikan dan Kebudayaan					
	2001			2002		
	Jumlah (Rp.)	% thd Belanja Rutin APBD	% thd Anggaran Dinas P&K	Jumlah (Rp.)	% thd Belanja Rutin APBD	% thd Anggaran Dinas P&K
1. Kab. Tuban	107.153.019.636	54%	90%	n.a.	n.a.	n.a.
2. Kab. Gowa a)	77.640.889.528	60%	93%	89.988.422.127	59%	93%
3. Kab. Lombok Barat a)	82.437.594.357	56%	89%	93.775.342.700	51%	88%
4. Kota Bandar Lampung a)	99.490.889.625	56%	96%	117.060.826.600	49%	95%
5. Kota Cilegon a)	25.396.288.597	36%	89%	28.533.780.571	28%	74%
6. Kota Bandung a)	224.246.059.579	39%	89%	268.787.831.232	40%	92%
7. Kota Surakarta b)	36.766.458.000	19%	94%	56.447.415.000	27%	94%
8. Kota Pasuruan b)	24.124.590.166	32%	76%	29.214.777.694	25%	77%
Rata-rata tertimbang		43%	90%		41%	91%

Keterangan: a) Untuk TA 2002 adalah rencana anggaran.

b) Untuk TA 2001 & 2002 adalah rencana anggaran.

n.a. : data tidak tersedia.

Sumber : Buku APBD Kabupaten/Kota Sampel SMERU, Tabel Lampiran 4, dan Tabel 8 (diolah).

Hasil studi Alisyahbana (2003) di 6 kabupaten: Bandung, Sumedang, Pandeglang, Tangerang, OKU, dan OKI juga menunjukkan hal yang sama. Untuk TA 2002 sebagian besar APBD di 6 kabupaten tersebut dialokasikan untuk sektor pendidikan, besarnya berkisar 40% hingga 54%, dan sebagian besar dari alokasi tersebut antara 70% hingga 92%, digunakan untuk belanja pegawai. Dari studi tersebut, diketahui bahwa hanya Kabupaten Tangerang yang mengalokasikan dana lebih dari 20% untuk sektor pendidikan di luar belanja pegawai.

Dengan demikian, maka mandat Pasal 49 UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas, yang menyatakan bahwa dana pendidikan selain gaji dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN dan APBD bagi sebagian besar daerah nampaknya masih sulit untuk dapat dipenuhi dalam waktu dekat.

Alokasi Anggaran untuk SD Negeri

Semua daerah sampel SMERU menetapkan program pembinaan pendidikan dasar sebagai salah satu program dalam Subsektor Pendidikan yang dibiayai anggaran pembangunan. Di sebagian daerah ada yang telah memisahkan antara pembinaan pendidikan dasar dengan pendidikan menengah, tetapi di beberapa daerah lainnya tetap disatukan. Oleh karena itu, berdasarkan data yang tersedia sulit memilah besarnya anggaran yang secara pasti dialokasikan untuk pembinaan pendidikan dasar, terutama untuk SDN/MIN. Hal ini lebih dipersulit dengan adanya beragam jenis mata anggaran daerah, khususnya dalam pengalokasian anggaran pembangunan untuk program pembinaan pendidikan dasar seperti disajikan dalam Tabel Lampiran 6. Namun demikian, dalam beberapa kasus dana yang secara jelas tidak diperuntukkan untuk pendidikan dasar sudah dikeluarkan dari perhitungan, dengan harapan dapat memperoleh gambaran lebih akurat mengenai alokasi dana untuk tingkat pendidikan dasar.

Tabel 4.8. Persentase Anggaran Pembinaan Pendidikan Dasar^{a)} terhadap Anggaran Pembangunan Sektor dan Subsektor Pendidikan di Beberapa Kabupaten/Kota Sampel, 1999/2000 - 2002

Kabupaten/Kota Sampel	% Anggaran Pembinaan Pendidikan Dasar terhadap:					
	Anggaran Sektor Pendidikan			Anggaran Subsektor Pendidikan		
	Realisasi 1999/2000	Realisasi 2001	Rencana 2002	Realisasi 1999/2000	Realisasi 2001	Rencana 2002
1. Kab. Tuban	89,8%	30,8%	n.a.	90,7%	95,6%	n.a.
2. Kab. Gowa a)	89,5%	69,5%	47,1%	89,9%	76,4%	87,1%
3. Kab. Lombok Barat a)	n.a.	87,7%	48,3%	n.a.	95,9%	82,5%
4. Kota Bandar Lampung a)	46,6%	100,0%	45,9%	46,6%	100,0%	100,0%
5. Kota Cilegon a)	n.a.	83,0%	77,7%	n.a.	88,6%	86,1%
6. Kota Surakarta b)	n.a.	15,8%	59,9%	n.a.	23,1%	79,7%
7. Kota Pasuruan b)	96,4%	73,7%	41,8%	96,4%	90,8%	72,8%

Keterangan: ^{a)} Merupakan salah satu program di dalam subsektor pendidikan.

a) Untuk TA 2002 adalah rencana anggaran.

b) Untuk TA 2001 & 2002 adalah rencana anggaran.

n.a. : data tidak tersedia.

Sumber: Tabel Lampiran 5 (diolah).

Penetapan besarnya anggaran untuk program pembinaan pendidikan dasar sepenuhnya menjadi kewenangan pemda, sehingga variasi antar daerah tidak bisa dihindari. Tabel 4.8 menunjukkan adanya variasi proporsi alokasi anggaran untuk pembinaan pendidikan dasar baik antar tahun anggaran di kabupaten/kota yang sama ataupun antar kabupaten/kota di tahun yang sama. Perkembangan besarnya alokasi anggaran untuk program pembinaan pendidikan dasar disajikan dalam Tabel Lampiran 5. Adanya fluktuasi proporsi anggaran pembangunan untuk program pembinaan pendidikan dasar baik terhadap anggaran sektor pendidikan maupun terhadap anggaran subsektor pendidikan mengindikasikan adanya ketidakkonsistenan pemda dalam pembangunan bidang pendidikan dasar.

Hampir di semua kabupaten/kota sampel, sebagian besar anggaran pembangunan sektor pendidikan dialokasikan untuk subsektor pendidikan. Dalam kaitan itu program pembinaan pendidikan dasar memperoleh alokasi anggaran pembangunan subsektor pendidikan paling besar. Hal ini juga menunjukkan bahwa pelimpahan kewenangan pendidikan menengah ke kabupaten/kota setelah kebijakan baru otonomi daerah tidak berpengaruh banyak terhadap alokasi anggaran bagi program pembinaan pendidikan dasar yang telah menjadi kewenangan daerah sebelum keluar kebijakan baru tersebut.

Jika dilihat dari rincian proyek, di semua kabupaten/kota sampel, sebagian besar anggaran pembinaan pendidikan dasar digunakan untuk proyek pembangunan dan revitalisasi dan/atau proyek pengembangan dan rehabilitasi SD/MI yang lebih bersifat pembangunan fisik (lihat Tabel Lampiran 6). Hal ini dilakukan karena hampir di semua daerah masih banyak bangunan SD dalam kondisi rusak (lihat Tabel 2.2.). Perhatian pemda terhadap pembiayaan yang langsung untuk kegiatan belajar mengajar (non-fisik) cenderung masih terabaikan. Selain itu, ada beberapa bentuk proyek yang nampaknya kurang tepat ditempatkan sebagai bagian dari program pembinaan pendidikan dasar. Misalnya, proyek rehabilitasi rumah dinas di Kabupaten Tuban, proyek penyusunan profil pendidikan di Kota Cilegon, serta seleksi calon kepala sekolah di Kota Pasuruan.

Proyek bantuan Dana Operasional dan Pemeliharaan (DOP) SD/MI adalah anggaran pembangunan yang langsung diberikan ke tingkat SD. Berdasarkan data yang tersedia ternyata tidak semua kabupaten/kota mengalokasikan dana tersebut selama empat tahun anggaran terakhir ini. Dari tujuh kabupaten/kota sampel, hanya dua kabupaten dan dua kota yang mengalokasikan dana tersebut, itupun tidak dialokasikan untuk setiap TA (lihat Tabel 4.9).

Sementara itu dana yang dialokasikan untuk operasional SD yang berasal dari anggaran rutin adalah SBPP-SDN (Sumbangan Biaya Penyelenggaraan Pendidikan-SDN) yang kemudian sejak pelaksanaan otonomi daerah (TA 2001) menjadi subsidi pembiayaan penyelenggaraan (SPP) SD, kecuali untuk Kabupaten Gowa hingga saat ini masih menggunakan istilah SBPP-SDN. Hampir semua daerah sampel mengalokasikan subsidi pembiayaan penyelenggaraan SD ini sebagai salah satu mata anggaran dalam belanja barang, kecuali untuk Kota Pasuruan. Untuk TA 2001 dan TA 2002 Kota Pasuruan tidak lagi mengalokasikan dana tersebut.

Setelah era otonomi daerah (TA 2001 dan TA 2002), besarnya dana subsidi pembiayaan penyelenggaraan SD yang dialokasikan Pemda Kabupaten Lombok Barat dan Kota Bandar Lampung meningkat tajam. Peningkatan ini ternyata terjadi karena dalam dana SPP-SDN tersebut termasuk juga pembiayaan penyelenggaraan SLTP/MTs, SMU dan

SMK. Dalam kenyataan, tidak semua penggunaan dana secara langsung terkait untuk proses belajar mengajar di dalam kelas. Misalnya, di Kabupaten Gowa, dana SBPP-SDN digunakan untuk kegiatan guru di luar kelas, seperti: biaya kantor, biaya perjalanan dinas, dan untuk kesejahteraan pegawai (guru, penjaga sekolah, insentif guru di daerah terpencil dan guru kontrak). Di Kota Cilegon, di samping digunakan untuk proses belajar mengajar, sebagian dana dimanfaatkan untuk keperluan tunjangan guru dan kegiatan administrasi, misalnya: keperluan tata usaha, kesejahteraan pegawai, pelaksanaan ujian akhir, pendataan, dan buku rapor.

Tabel 4.9. Perkembangan Dana DOP dan Subsidi Pembiayaan Penyelenggaraan SDN di Beberapa Kabupaten/Kota Sampel, 1999/2000-2002 (Rp.)

Kabupaten/Kota Sampel	TA 1999/2000	TA 2001	TA 2002
Dana Operasional dan Pemeliharaan (DOP) dari Anggaran Pembangunan			
1. Kab. Tuban	0	n.a.	n.a.
2. Kab. Gowa ^{a)}	0	945.511.000	0
3. Kab. Lombok Barat ^{a)}	1.785.819.027	0	0
4. Kota Bandar Lampung ^{a)}	0	0	0
5. Kota Cilegon ^{a)}	n.a.	0	585.000.000
6. Kota Surakarta ^{b)}	n.a.	0	0
7. Kota Pasuruan ^{b)}	394.084.000	0	0
SBPP-SDN/Subsidi Pembiayaan Penyelenggaraan SD dari Anggaran Rutin (Belanja Barang)			
1. Kab. Tuban	783.552.450	n.a.	n.a.
2. Kab. Gowa ^{a)}	433.328.000	689.798.000	689.798.000
3. Kab. Lombok Barat ^{a)}	594.487.100	2.247.233.450	4.341.123.700
4. Kota Bandar Lampung ^{a)}	441.317.250	647.006.200	2.931.080.000
5. Kota Cilegon ^{a)}	n.a.	458.549.600	708.875.000
6. Kota Surakarta ^{b)}	n.a.	1.533.090.000	471.194.000
7. Kota Pasuruan ^{b)}	150.305.625	0	0

Keterangan: ^{a)} Untuk TA 2002 adalah rencana anggaran.

^{b)} Untuk TA 2001 & 2002 adalah rencana anggaran.

n.a. : data tidak tersedia.

Kolom yang diarsir adalah anggaran untuk biaya penyelenggaraan pendidikan SD/MI, SLTP/MTs, SMU dan SMK.

Sumber: Buku APBD Kabupaten/Kota Sampel SMERU.

B. Kesesuaian Prioritas Alokasi Anggaran dengan Visi dan Misi Daerah

Tabel Lampiran 7 menunjukkan bahwa pada TA 1999/2000 semua daerah sampel menempatkan Dinas Pendidikan sebagai penerima anggaran rutin terbesar. Kecuali untuk Kota Surakarta, data yang tersedia tidak menunjukkan hal tersebut secara tegas. Peringkat pertama penerima anggaran rutin di Kota Surakarta adalah gabungan delapan kantor departemen yang kewenangannya dilimpahkan ke daerah, termasuk di dalamnya Dinas Pendidikan. Pada TA 2001 alokasi tersebut tidak berubah, kecuali di Kota Pasuruan yang lebih menempatkan Sekretariat Kota sebagai penerima anggaran rutin tertinggi. Sekretariat daerah/kota selalu masuk tiga besar penerima anggaran rutin di semua daerah sampel, baik sebelum maupun sesudah pelaksanaan kebijakan baru otonomi daerah (lihat Tabel Lampiran 7).

Di depan telah diulas bahwa penerimaan daerah, sebagaimana yang tercermin dalam APBD, mengalami peningkatan tajam setelah pelaksanaan kebijakan otonomi daerah. Kenaikan ini tercermin juga pada alokasi anggaran rutin untuk sektor pendidikan di daerah. Untuk sektor pendidikan bahkan tidak hanya meningkat dari segi jumlah, tetapi juga proporsinya terhadap belanja APBD, yaitu dari rata-rata 28,1% pada TA 1999/2000 menjadi 36,4% pada TA 2001 (lihat Tabel Lampiran 7). Kenaikan ini karena dua hal, yaitu: 1) kenaikan anggaran untuk gaji guru yang alih status dari pegawai pusat menjadi pegawai daerah; 2) biaya pengelolaan kewenangan urusan pendidikan menengah yang didesentralisasikan ke kabupaten/kota. Dengan demikian kenaikan tersebut bukan karena semata-mata jumlah dana yang meningkat akan tetapi karena bertambahnya kewenangan yang menjadi tanggung jawab daerah. Di Kota Surakarta proporsi anggaran rutin Dinas Pendidikan terhadap total APBD naik 22,8% (dari 18,1% pada TA 1999/2000 menjadi 40,9% pada TA 2001). Sebaliknya, di Kabupaten Tuban proporsinya menurun dari 44,1% menjadi 42,5% yang salah satu penyebabnya adalah kewenangan urusan kebudayaan dialihkan dari Dinas Pendidikan ke Dinas Pariwisata.

Dalam hal alokasi anggaran pembangunan sebelum pelaksanaan otonomi daerah hanya dua dari tujuh kabupaten/kota sampel yang memasukkan sektor pendidikan ke dalam tiga besar penerima dana pembangunan, yaitu Kota Bandar Lampung dan Kota Pasuruan. Sedangkan pada TA 2001 (setelah otda) ada tiga daerah sampel yang menempatkan sektor pendidikan sebagai penerima tiga besar anggaran pembangunan (lihat Tabel Lampiran 7), namun tidak satu daerah pun yang menempatkan sektor pendidikan pada peringkat pertama (terbesar) penerima anggaran pembangunan. Sektor lain yang selalu muncul dalam tiga besar penerima anggaran pembangunan adalah sektor transportasi dan sektor aparatur pemerintah dan pengawasan. Pembangunan sarana dan prasarana transportasi, terutama yang menghubungkan desa atau daerah pemukiman dengan pusat-pusat kegiatan sosial-ekonomi masyarakat memang masih sangat diperlukan di banyak daerah. Namun pembangunan sarana dan prasarana pemerintahan di tengah-tengah masih buruknya sarana dan prasarana pendidikan dan kesehatan nampaknya perlu dipertimbangkan oleh berbagai daerah, seperti Kabupaten Gowa, Kota Cilegon, dan Kota Surakarta.

Berdasarkan pengamatan, anggaran rutin kabupaten/kota sampel tidak terlalu mengacu pada rumusan visi dan misi daerah. Sebagian besar daerah memanfaatkan proporsi terbesar anggaran rutin untuk Dinas Pendidikan, terlepas dari rumusan visi dan misinya. Hal ini karena jumlah pegawai (guru), serta sarana dan prasarana pendidikan yang diurus oleh dinas ini memang yang terbesar di antara dinas-dinas yang ada. Tekad daerah untuk menjadikan visi dan misi daerahnya tidak sekedar sebagai “slogan kosong” dapat dilihat dari alokasi anggaran pembangunannya. Tabel Lampiran 8 memperlihatkan bahwa terdapat tiga daerah yang dalam visi dan misinya secara tegas menyebut kata “pendidikan”, tetapi tidak satu daerah pun menempatkan sektor pendidikan ke dalam tiga besar penerima anggaran pembangunan. Sebaliknya, Kabupaten Lombok Barat dan Kota Pasuruan yang tidak menyebut secara tegas sektor “pendidikan” dalam visi dan misinya, pada anggaran pembangunannya justru menempatkan sektor pendidikan ke dalam tiga besar penerima anggaran pembangunan.

C. Pesimisme Masyarakat terhadap Pembangunan Bidang Pendidikan di Era Otonomi Daerah

Studi dampak desentralisasi dan otonomi daerah terhadap pelayanan publik, khususnya di bidang pendidikan, yang dilakukan SMERU di Kabupaten Lombok Barat dan Kota Bandar Lampung secara umum menunjukkan adanya pesimisme masyarakat terhadap keberhasilan pembangunan di bidang pendidikan. Penilaian masyarakat itu didasarkan baik dari perilaku birokrat pemda secara umum (tidak terkait langsung dengan pendidikan) maupun dalam praktek pelayanan pendidikan di tingkat SD.

Pandangan dan Perilaku Birokrat Pemda

1. Pasal 4 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota “masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain”. Dalam prakteknya pasal ini cenderung memperlemah peran koordinasi dan pengawasan oleh provinsi terhadap kabupaten/kota (lihat juga Catatan Kaki No. 5).
2. Adanya keengganan unit pemerintahan tingkat atas untuk melaksanakan desentralisasi karena penyerahan kewenangan dan sumber daya berarti kehilangan kekuasaan. Alasan lainnya karena pemda dinilai belum siap atau belum memiliki kompetensi untuk melaksanakan wewenang tertentu, misalnya urusan kurikulum.
3. Dalam melaksanakan kebijakan desentralisasi pemda cenderung berupaya untuk meningkatkan PAD sebanyak-banyaknya. Kantor-kantor dinas pelayanan publik didorong untuk menjadi sumber penerimaan PAD. Sementara itu para birokrat di pemda sering menganggap sektor pendidikan sebagai ‘*cost center*’, sehingga tidak searah dengan upaya di atas. Padahal pendidikan merupakan investasi ‘*human capital*’ dalam jangka panjang.
4. Di Kabupaten Lombok Barat, muncul pernyataan di lingkungan birokrat pemda bahwa penerimaan murid akan diprioritaskan kepada siswa dari kabupaten ini saja. Jika ada kelebihan kapasitas daya tampung sekolah barulah murid dari kabupaten lain dapat diterima. Meskipun kebijakan ini belum operasional, fenomena ini menunjukkan bahwa penerapan otonomi dilakukan dengan cara pandang yang sempit. Jika kebijakan seperti ini diberlakukan, maka konsep pemerataan kesempatan belajar dan kesempatan memperoleh pendidikan akan bersifat lokal.
5. Proses dan keputusan pengalokasian anggaran belum berpihak pada upaya peningkatan pelayanan publik yang utama, khususnya sektor pendidikan. Seperti dalam uraian sebelumnya, anggaran sektor pendidikan di Kabupaten Lombok Barat terus mengalami peningkatan. Namun nampaknya peningkatan dana dari APBD tersebut tidak cukup untuk mengkompensasi dana yang sebelumnya mengalir ke sektor pendidikan melalui anggaran sektoral. Sebagai contoh, sebelum otonomi daerah dana operasional dari Kanwil Pendidikan untuk SLTP Terbuka yang dikelola oleh salah satu SLTP di Kediri sebesar Rp1 juta per bulan. Setelah otonomi daerah, pemkab mengalokasikan dana Rp1 juta per triwulan. Contoh lain, untuk TA 2002 alokasi dana pembinaan pendidikan dasar semakin kecil karena sebagian dana dialokasikan untuk bidang pendidikan menengah. Sementara itu di Kota Bandar

Lampung, alokasi dana bidang pendidikan merosot tajam, baik nilai mutlaknya maupun prosentasenya, sebaliknya anggaran untuk DPRD meningkat pesat.

Contoh-contoh tersebut mengindikasikan bahwa dengan otonomi daerah kabupaten/kota merasa bebas menentukan kebijakannya sendiri, yang dalam beberapa hal dinilai masyarakat bersifat kontraproduktif. Oleh karena itu, muncul pendapat bahwa sektor pendidikan seharusnya tidak termasuk urusan yang diotonomikan. Walaupun sektor pendidikan harus diotonomikan, maka pelaksanaannya perlu dilakukan secara bertahap.

Pelayanan Pendidikan di Tingkat SD

Pada tahun pertama pelaksanaan otonomi daerah pelayanan pemda di bidang pendidikan dinilai cenderung menurun. Keluhan tentang hal ini tidak saja dikemukakan oleh kelompok masyarakat di luar dunia pendidikan, tetapi juga oleh kalangan pendidikan sendiri. Secara umum, mereka menduga bahwa hal ini disebabkan karena pemkab/pemkot belum siap melaksanakan desentralisasi pendidikan.

Menjelang pelaksanaan otonomi daerah, beberapa pihak berharap akan terjadi banyak perubahan di bidang pendidikan, seperti pembebasan biaya pendidikan untuk tingkat SD dan perbaikan atas kesejahteraan guru. Perhatian dan pengawasan pemda terhadap sekolah diharapkan akan menjadi lebih baik. Realitas yang terjadi ternyata jauh dari harapan tersebut.

1. Penyediaan Sarana Pendidikan. Sarana dan prasarana pendukung pelayanan pendidikan cenderung menurun. Pada tahun ajaran 2000/2001, di Kabupaten Lombok Barat saja terdapat 1.048 (28%) ruang kelas yang rusak. Sebagian besar kerusakan ini terjadi pada sekolah dasar, yakni sekitar 38% ruang kelas sekolah dasar tidak layak atau tidak dapat digunakan untuk kegiatan belajar. Sedangkan di Provinsi Lampung diperkirakan 50% dari 4.400 gedung SD dalam keadaan rusak. Selain itu banyak SD yang kekurangan sarana penunjang proses belajar mengajar. Misalnya, salah satu SD di Kecamatan Kediri (hanya berjarak sekitar 5 km dari pusat pemerintahan Kabupaten Lombok Barat) hanya memiliki 72 bangku dari kebutuhan 116 bangku. Dari jumlah itu hanya 50 bangku yang layak pakai. Di SD lain para guru menyatakan bahwa satu bangku terpaksa dipakai 4 siswa. Buku paket pelajaran hanya tersedia 15% dari kebutuhan, buku "123" (buku kurikulum) hanya tersedia 60%, dan buku pegangan sama sekali tidak tersedia. Pembagian kapur tulis dari Dinas Pendidikan juga sangat kurang. Pada tahun 2001, sebuah SD yang dikunjungi tim SMERU hanya mendapatkan jatah kapur tulis sebanyak 2 kotak (100 batang) per kelas/tahun.
2. Tenaga Pendidik. Pelaksanaan otonomi membawa persoalan bagi pemerataan jumlah dan kualitas guru, karena saat ini pihak provinsi tidak mempunyai otoritas untuk mendistribusikan guru ke daerah-daerah sesuai dengan kebutuhan nyata. Guru-guru yang berkualitas baik cenderung terkonsentrasi di daerah perkotaan. Data Dinas Pendidikan Provinsi menunjukkan bahwa untuk seluruh NTB, kekurangan tenaga pendidik terdiri dari guru SD 5.000 orang, SLTP 3.087 orang, SMU 691 orang, dan SMK 239 orang. Di Kabupaten Lombok Barat, khususnya untuk guru tingkat pendidikan dasar kekurangan 781 orang guru kelas, 211 orang guru olah raga dan 12 orang kepala sekolah. Setelah otonomi daerah jalur birokrasi untuk beberapa urusan kepegawaian memang lebih pendek, tetapi mutasi pegawai terhambat, sehingga

distribusi guru sulit diratakan. Salah satu hambatan pada mutasi guru disebabkan gaji mereka sudah ada di dalam DAU masing-masing kabupaten/kota.

Setelah diberlakukan otonomi daerah, guru SD ada yang merasa diperlakukan diskriminatif oleh pemkab. Contohnya, jika guru SD mau mengikuti pendidikan D-2, mereka harus membiayainya sendiri. Sementara itu, usaha peningkatan mutu guru SLTP dan SMU dibiayai oleh APBD. Perbedaan lainnya, misalnya, menyangkut pemberian subsidi bantuan tenaga pendidikan yang diterima guru SD di Lombok Barat hanya sebesar Rp7.500 per bulan. Dulu subsidi ini dibayarkan setiap tiga bulan, sekarang dibayarkan setiap enam bulan. Sementara di Kota Bandar Lampung hanya guru SLTP dan SMU yang memperoleh uang insentif. Kebijakan ini telah menimbulkan keresahan di kalangan guru SD dan TK, kemudian berkembang menjadi tuntutan agar pemerintah memberi persamaan perlakuan terhadap para guru di semua tingkat. Usaha peningkatan kualitas guru melalui penataran yang dulu dilakukan secara terprogram, sekarang tidak ada lagi.

3. Dana Operasional SD. Sejak otonomi daerah, dana operasional pendidikan yang mengalir ke sekolah banyak berkurang. Di Kabupaten Lombok Barat misalnya, sebelum pelaksanaan otonomi daerah banyak dana program/proyek yang mengalir ke sekolah, antara lain, program makanan tambahan anak sekolah (PMTAS) yang besarnya Rp1.100 per murid/minggu dan Dana Operasional Pendidikan (DOP) sebesar Rp1 juta – Rp4 juta per sekolah. Dana tersebut umumnya digunakan untuk menunjang kegiatan belajar mengajar, seperti pengadaan buku pelajaran untuk murid dan buku pegangan untuk guru. Saat ini hanya ada dana bantuan khusus sekolah (BKS) dan bantuan khusus murid (BKM) yang berasal dari dana subsidi bahan bakar minyak (BBM). Khususnya Kecamatan Kediri, menerima BKS sebesar Rp40 juta, namun hanya dibagikan kepada tiga sekolah yang kemudian digunakan untuk penataan sekolah dan kegiatan belajar mengajar.

Dana hasil iuran BP3 di Kabupaten Lombok Barat juga tidak terlalu banyak menolong. Di salah satu SD, dari jumlah murid sebanyak 168 orang, tiap bulan rata-rata yang membayar iuran BP3 sebanyak 70% atau terkumpul dana sekitar Rp100.000. Padahal dana yang diperlukan untuk mengelola sekolah sekitar Rp500.000 per bulan.

Sementara itu, di Kota Bandar Lampung, pada tahun ajaran 2000/2001 setiap SD menerima dana Bantuan Operasional Pendidikan (BOP) Rp400.000/tahun, sedangkan pada tahun ajaran sebelumnya setiap SD menerima Rp2 juta. Saat ini beberapa sekolah hanya mengandalkan dana sumbangan orang tua murid yang diatur oleh Badan Pembantu Pelaksanaan Pendidikan (BP3). Bantuan buku pelajaran yang biasa diterima setiap tahun oleh sekolah, sejak pelaksanaan otonomi daerah tidak lagi diterima. Bantuan buku ini sangat penting, terutama untuk kelompok murid miskin yang jumlahnya sekitar 20% di setiap sekolah.

V. PENGELOLAAN PELAYANAN PENDIDIKAN DASAR

Uraian pada bagian ini menggambarkan keterkaitan antara alokasi anggaran dan implikasinya terhadap pelayanan pendidikan dasar. Gambaran ini diungkap melalui beberapa indikator pendidikan dari hasil survey SMERU dan Bank Dunia yang dilakukan pada Oktober 2002 dan Maret 2003.

Hasil pengamatan SMERU menunjukkan bahwa hambatan di bidang pendidikan yang dihadapi semua daerah sejak sebelum otonomi daerah hingga kini tidak banyak bergeser, yaitu sekitar permasalahan sarana dan prasarana pendidikan yang tidak lengkap, serta tenaga pengelola dan pelaksana yang masih rendah baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Sebagian besar pengelola pendidikan dasar juga mengeluhkan berkurangnya dana operasional dan sarana pendukung kegiatan belajar mengajar yang selama ini mereka terima. Oleh karenanya banyak pihak menilai pengelolaan pelayanan pendidikan dasar di era otonomi daerah tidak menunjukkan perubahan berarti bahkan cenderung menurun.

Hal yang sama dikeluhkan juga oleh sebagian besar kepala sekolah dan atau guru SD yang dikunjungi, bahwa ketersediaan guru, kondisi sarana/prasarana, dan keadaan murid menjadi masalah mendasar yang mereka hadapi dalam mengelola pelayanan pendidikan dasar saat ini. Dengan berbagai keterbatasan yang ada maka penyelenggaraan kegiatan belajar mengajar cenderung berlangsung "asal jalan." Kepala sekolah dan guru pada dasarnya menyadari tuntutan agar mutu pendidikan dasar terus ditingkatkan, namun hal ini selalu terbentur terbatasnya dana yang tersedia.

A. Dana Operasional SDN dan Pengelolaannya

Sumber dana operasional SDN sampel berasal dari pemerintah (pusat, provinsi, dan kabupaten/kota) dan orang tua murid. Dana yang berasal dari pemerintah, umumnya berupa DOP sekolah, SPP/SBPP-SDN dan DBO, sedangkan kontribusi dana pendidikan yang rutin dari orang tua murid adalah dana/iuran badan pembantu pengelolaan pendidikan (BP3).

Besarnya dana operasional dari pemerintah yang diterima setiap SDN pada tahun ajaran 2001/2002 bervariasi antar daerah sampel (lihat Tabel 5.1). Terdapat kecenderungan bahwa alokasi dana di kota lebih besar dibandingkan dengan di kabupaten. Mengingat terbatasnya daerah sampel di luar Jawa, maka perbandingan besarnya dana operasional yang diterima SDN di kabupaten/kota antara Jawa dan luar Jawa tidak mungkin dilakukan. Namun data yang ada menunjukkan bahwa SDN di Kabupaten Gowa menerima dana operasional dari pemerintah paling kecil, sementara SDN di Kota Pasuruan menerima dana paling besar di antara 9 kabupaten/kota sampel. Hal ini disebabkan karena pengalokasian dana operasional di era otonomi daerah sangat tergantung pada kebijakan masing-masing pemerintah kabupaten/kota mengingat kewenangan di bidang pendidikan dasar sepenuhnya telah menjadi tanggungjawab daerah. Sebagian besar pengelola SDN di Kabupaten Gowa mengakui bahwa akhir-akhir ini dukungan dana dari pemerintah mengalami penurunan. Variasi besaran dana tersebut makin mengkhawatirkan karena hal itu dapat memperlebar kesenjangan mutu pendidikan antara satu daerah dengan daerah lainnya.

Tabel 5.1. Rata-rata (Tertimbang) Dana Operasional SDN dari Pemerintah di Beberapa Kabupaten/Kota Sampel, Tahun Ajaran 2001/2002 (Rp.)

Kabupaten/Kota Sampel	Total	Rata-rata/ Murid
Kab. Rejang Lebong	1.854.472	11.812
Kab. Magelang	2.052.050	10.800
Kab. Tuban	3.671.630	17.998
Kab. Gowa	1.123.313	4.337
Kota Pekanbaru	5.140.184	15.671
Kota Cilegon	5.440.616	19.571
Kota Bandung	3.310.895	15.328
Kota Surakarta	6.054.819	19.161
Kota Pasuruan	4.778.882	28.616

Keterangan: Data dari Kabupaten Lombok Tengah tidak tersedia.

Sumber: Survei Pelayanan Dasar Pendidikan dan Kesehatan, SMERU dan Bank Dunia.

Variasi penerimaan dana operasional dari pemerintah ternyata tidak hanya terjadi antar daerah, akan tetapi terjadi pula antar sekolah dalam satu daerah. Sebagai contoh, Tabel 5.2 menyajikan besarnya dana operasional rata-rata per murid pada tahun ajaran 2001/2002 di Kota Cilegon dan Kota Pekanbaru.

Pada tahun ajaran 2001/2002 tidak semua SDN di Kota Cilegon menerima tiga jenis dana operasional (DOP, SPP/SBPP-SDN dan DBO). Dari 17 SDN sampel, tiga SDN hanya menerima DOP dan tiga SDN hanya menerima SPP-SDN. Dengan demikian untuk tahun ajaran 2001/2002, keenam SDN tersebut hanya menerima dana operasional rata-rata/murid relatif kecil dibandingkan dengan SDN lainnya. Tampaknya Pemkot Cilegon memberlakukan suatu kebijakan berupa pergiliran pengalokasian dana operasional di antara SDNnya, disesuaikan dengan tingkat kebutuhan masing-masing SDN tetapi dengan tetap mempertimbangkan pemerataannya. Sehingga setiap tahun ajaran ada pergiliran SDN yang menerima dan tidak menerima tiga jenis dana operasional tersebut secara bersamaan. Persoalannya adalah adanya perbedaan mencolok besarnya dana operasional per murid yang diterima masing-masing SDN. SDN penerima dana terbesar (Rp55.737/murid) mencapai lebih dari tujuh kali lipat dari SDN penerima dana terkecil (Rp7.367/murid).

Tabel 5.2. Jumlah Dana Operasional dari Pemerintah yang Diterima SDN Sampel Di Kota Cilegon dan Kota Pekanbaru, Tahun Ajaran 2001/2002

Kota Sampel	Jumlah SDN Sampel	Dana Operasional (Rp/Murid)	
		Kisaran	Rata-rata
Kota Cilegon	17	7.367 – 55.737	18.864
Kota Pekanbaru	8	2.106 – 24.707	12.182

Sumber: Tabel Lampiran 9.

Hal yang terjadi di Kota Cilegon terjadi pula di Kota Pekanbaru. Pada tahun ajaran 2001/2002, dari delapan SDN sampel di Kota Pekanbaru, hanya tiga SDN yang menerima tiga jenis dana operasional, sementara SDN lainnya hanya menerima dua atau satu jenis dana saja. Juga terdapat perbedaan yang menyolok dalam besarnya dana

operasional yang diterima masing-masing SDN. Yang terbesar mencapai Rp24.707/murid atau hampir 12 kali lipat dari dana terkecil yang diterima salah satu SDN sampel lainnya (Rp2.106/murid). Secara rata-rata, dana operasional SDN dari pemerintah yang diterima SDN di Kota Cilegon (Rp18.864/murid) lebih besar dari pada yang diterima SDN di Kota Pekanbaru (Rp12.182/murid).

Seperti halnya dana operasional dari pemerintah, besarnya kontribusi orang tua murid berupa iuran BP3 juga bervariasi antar kabupaten/kota (lihat Tabel 5.3). Dana yang diterima sekolah masih di bawah potensi atau kesepakatan yang dibuat antara orang tua murid dengan pengurus sekolah, karena ada sebagian orangtua murid yang hanya mampu membayar sebagian atau bahkan tidak mampu membayar iuran BP3 sama sekali. Dilihat dari besarnya iuran BP3 yang terkumpul dan potensi penerimaan berdasarkan kesepakatan, tampak bahwa orang tua murid di perkotaan lebih mampu daripada orang tua murid di perdesaan. Kontribusi orang tua murid di Kabupaten Gowa paling rendah dibandingkan dengan orang tua murid di kabupaten/kota lainnya. Sebagian besar pengelola SDN di Kabupaten Gowa menyatakan bahwa saat ini sulit sekali mendapat dukungan dana dari masyarakat di sekitarnya. Dana operasional SDN baik dari pemerintah maupun orang tua murid yang relatif kecil di Kabupaten Gowa perlu perhatian dan pengamatan lebih lanjut. Sebab, hal ini dikhawatirkan akan mengakibatkan merosotnya dan semakin tertinggalnya mutu pendidikan di kabupaten tersebut.

Tabel 5.3. Rata-rata Dana BP3/Murid/Tahun yang Diterima SDN Sampel, Tahun Ajaran 2001/2002 (Rp/Murid/Tahun)

Kabupaten/Kota Sampel	Dana BP3/Murid/Tahun		Persentase Riil thd Kesepakatan
	Riil	Kesepakatan	
Kab. Rejang Lebong	12.803	19.309	66,3%
Kab. Magelang	20.193	25.538	79,1%
Kab. Tuban	25.780	38.532	66,9%
Kab. Lombok Tengah	9.657	10.199	94,7%
Kab. Gowa	2.535	21.107	12,0%
Kota Pekanbaru	54.606	76.046	71,8%
Kota Cilegon	19.818	34.620	57,2%
Kota Bandung	64.289	121.147	53,1%
Kota Surakarta	71.739	111.333	64,4%
Kota Pasuruan	60.609	70.228	86,3%

Sumber: Survei Pelayanan Dasar Pendidikan dan Kesehatan, SMERU dan Bank Dunia.

Kemampuan orang tua murid dalam memberikan sumbangan bervariasi di antara SDN di satu daerah dengan daerah lainnya. Sebagai contoh, di Kota Cilegon besarnya iuran BP3 rata-rata per-murid/tahun sangat berbeda antara satu sekolah dengan sekolah lainnya, yaitu dengan kisaran antara Rp1.799 hingga Rp42.000, atau rata-rata sekitar Rp21.175/murid/tahun (lihat Tabel 5.4). Sementara orang tua murid di Kota Pekanbaru dibebani iuran BP3 yang jumlahnya jauh lebih besar, yaitu rata-rata mencapai Rp57.067/murid/tahun atau hampir enam kali lipat dari dana operasional yang disediakan oleh pemerintah, dengan perbedaan tidak semenyolok di Kota Cilegon.

Tabel 5.4. Penerimaan Iuran BP3 oleh SDN Sampel di Kota Cilegon dan Kota Pekanbaru, Tahun Ajaran 2001/2002

Kota Sampel	Jumlah SDN Sampel	Dana Operasional (Rp/Murid)	
		Kisaran	Rata-rata
Kota Cilegon	17	1.799 – 42.000	21.175
Kota Pekanbaru	8	56.293 – 84.707	57.067

Sumber: Tabel Lampiran 10.

Besar kecilnya dana operasional yang diberikan kepada SDN seharusnya disesuaikan dengan kemampuan keuangan sekolah secara menyeluruh, yang antara lain dilihat dari kemampuan orang tua murid dalam memberikan iuran BP3. Artinya, SDN yang relatif miskin seharusnya menerima alokasi dana operasional dari pemerintah dengan jumlah yang relatif besar, dan sebaliknya untuk SDN yang relatif kaya. Dengan demikian paling tidak perbedaan kemampuan keuangan antar sekolah dapat diperkecil. Jika besarnya dana operasional dari pemerintah (Tabel Lampiran 9) dibandingkan dengan besarnya iuran BP3 (Tabel Lampiran 10) yang diterima setiap SDN di kedua kota sampel (Cilegon dan Pekanbaru), nampaknya harapan adanya pemerataan kemampuan keuangan tidak dilakukan secara konsisten oleh kedua pemkot tersebut. Sebagai contoh, di Kota Cilegon, SDN 9 adalah penerima iuran BP3 paling besar (rata-rata Rp42.000/murid) dan sekaligus juga penerima dana operasional dari pemerintah paling besar (rata-rata Rp55.737/murid). Hal yang sama terjadi pula di Kota Pekanbaru, semakin besar iuran BP3/murid yang diterima SDN maka cenderung semakin besar pula dana operasional dari pemerintah yang mereka terima. Kebijakan pemkot seperti ini perlu segera dikoreksi.

Tabel 5.5. Rata-rata (Tertimbang) Dana pemurid SDN/Tahun yang Diterima dari Orang Tua Murid dan Pemerintah

Kabupaten/Kota Sampel	Dari Orang Tua Murid		Dari Pemerintah		Jumlah (Rp/Murid)
	Rp/Murid	%	Rp/Murid	%	
Kab. Rejang Lebong	22.327	65,4%	11.812	34,6%	34.139
Kab. Magelang	40.301	78,9%	10.800	21,1%	51.101
Kab. Tuban	39.142	68,5%	17.998	31,5%	57.140
Kab. Lombok Tengah	13.355	na	Na	na	Na
Kab. Gowa	59.288	93,2%	4.337	6,8%	63.625
Kota Pekanbaru	103.752	86,9%	15.671	13,1%	119.423
Kota Cilegon	35.473	64,4%	19.571	35,6%	55.044
Kota Bandung	137.450	90,0%	15.328	10,0%	152.778
Kota Surakarta	123.556	86,6%	19.161	13,4%	142.717
Kota Pasuruan	143.345	83,4%	28.616	16,6%	171.961

Keterangan: na = data tidak tersedia.

Sumber: Survei Pelayanan Dasar Pendidikan dan Kesehatan, SMERU dan Bank Dunia, 2002.

Selain iuran BP3, orang tua murid juga dibebani pungutan lain oleh sekolah, seperti uang bangku/uang bangunan yang dibebankan pada tahun pertama anak memasuki sekolah, biaya kegiatan ekstra kurikuler (pramuka, kesenian, olah raga), uang seragam dan uang ujian. Sekolah juga biasanya membebankan biaya ujian akhir dan uang untuk kegiatan perpisahan khusus kepada murid kelas VI. Apabila seluruh dana operasional yang bersumber dari sumbangan orang tua murid tersebut diperhitungkan, kemudian dibandingkan dengan besarnya dana operasional yang diterima sekolah dari pemerintah (lihat Tabel 5.1) tampak

bahwa lebih dari 50% dana operasional SDN di seluruh daerah sampel berasal dari sumbangan langsung orang tua murid. Tabel 5.5. menunjukkan bahwa dana operasional SDN dari pemerintah rata-rata hanya 36% dari total dana yang diterima SDN.

Sebagian besar pengelola SDN di daerah sampel menggunakan dana operasional, baik yang berasal dari pemerintah maupun dari orang tua murid, untuk pemeliharaan atau perbaikan gedung sekolah, membeli meja/kursi, dan untuk kesejahteraan guru. Anggaran yang langsung dipergunakan untuk kegiatan belajar mengajar, seperti membeli alat peraga dan buku nampaknya tidak menjadi prioritas bagi sebagian besar pengelola SDN.

B. Kondisi Sarana dan Prasarana Penunjang Kegiatan Belajar Mengajar

Lokasi SDN sampel umumnya mudah dijangkau, sebagian besar berada di dekat jalan yang bisa dilalui kendaraan roda empat, walaupun jarak dari pusat kota cukup jauh. Berikut adalah potret tentang kondisi sarana dan prasarana penunjang kegiatan belajar mengajar yang ada di seluruh daerah sampel.

Pengelola SDN di seluruh daerah sampel berupaya memfungsikan sarana dan prasarana sekolah yang ada agar kegiatan belajar mengajar dapat tetap berlangsung. Seperti terlihat dalam Tabel 5.6, jumlah fasilitas utama sekolah, berupa atap ruang kelas, lantai ruang kelas, dan papan tulis yang ada di seluruh SDN sampel di setiap kabupaten/kota sebagian besar masih berfungsi dan dapat digunakan untuk kegiatan belajar mengajar. Dibandingkan di daerah lainnya, fasilitas utama sekolah yang relatif paling banyak tidak berfungsi atau mengalami kerusakan berat ditemui di Kota Cilegon.

Tabel 5.6. Jumlah Fasilitas Utama Sekolah di SDN Sampel

Kabupaten/Kota Sampel	Atap		Lantai		Papan Tulis	
	Jumlah	Berfungsi	Jumlah	Berfungsi	Jumlah	Berfungsi
Kab. Rejang Lebong	68	68 (100%)	68	68 (100%)	75	75 (100%)
Kab. Magelang	59	59 (100%)	59	59 (100%)	92	90 (98%)
Kab. Tuban	52	49 (94%)	52	52 (100%)	71	69 (97%)
Kab. Lombok Tengah	49	49 (100%)	49	49 (100%)	49	49 (100%)
Kab. Gowa	66	65 (98%)	66	65 (98%)	65	63 (97%)
Kota Pekanbaru	51	49 (96%)	51	51 (100%)	51	51 (100%)
Kota Cilegon	93	83 (89%)	93	89 (96%)	93	88 (95%)
Kota Bandung	44	43 (98%)	44	43 (98%)	44	43 (98%)
Kota Surakarta	66	66 (100%)	66	66 (100%)	90	90 (100%)
Kota Pasuruan	88	88 (100%)	88	88 (100%)	141	141 (100%)

Sumber: Survei Pelayanan Dasar Pendidikan dan Kesehatan, SMERU dan Bank Dunia, 2002.

Sebagian besar SDN sampel masih mengalami kekurangan ruang kelas, kecuali di Kabupaten Magelang dan Kota Surakarta. Beberapa sekolah hanya memiliki 3-5 ruang kelas, sementara jumlah kelas di setiap sekolah paling sedikit ada 6 kelas. Di Kabupaten Tuban, untuk memenuhi kebutuhan ruang terpaksa harus menyekat satu ruangan menjadi tiga ruang kelas. Selain itu di beberapa sekolah, khususnya di Kota Cilegon dan Kabupaten Tuban, kekurangan ruang kelas terjadi karena fungsi ruang untuk kelas diubah menjadi ruang kepala sekolah dan ruang guru.

Sebagian besar SDN sampel sudah memiliki fasilitas pendukung sekolah yang terdiri dari lapangan bermain, perpustakaan, kantor (kepala sekolah/guru) dan WC. Perpustakaan

adalah fasilitas sekolah yang keberadaannya relatif paling terbatas, terutama di Kabupaten Gowa (lihat Tabel 5.7). Walaupun secara fisik fasilitas pendukung tersebut tersedia di sebagian besar SDN, namun kondisinya masih jauh dari memadai dan tidak terawat baik. Perpustakaan biasanya menyatu dengan kantor sekolah, kondisi dan jenis buku yang dimiliki terbatas. Pada hampir seluruh sekolah, kondisi WC tidak terawat dan tidak tersedia air bersih. Selain itu, kerusakan dan kekurangan kursi/bangku dan meja belajar murid juga merupakan persoalan yang dihadapi banyak sekolah.

Tabel 5.7. Keberadaan Fasilitas Pendukung Sekolah di SDN Sampel

Kabupaten/Kota Sampel	Jumlah SDN	Proporsi SDN yang memiliki (%)			
		Lapangan	Perpustakaan	Kantor	WC
Kab. Rejang Lebong	11	100	73	100	100
Kab. Magelang	9	100	56	89	100
Kab. Tuban	10	100	90	100	100
Kab. Lombok Tengah	10	100	90	100	100
Kab. Gowa	11	82	27	100	100
Kota Pekanbaru	9	100	89	100	100
Kota Cilegon	17	94	47	94	100
Kota Bandung	9	89	89	100	100
Kota Surakarta	9	100	100	100	100
Kota Pasuruan	15	80	100	93	100
Rata-rata		94	82	97	100

Sumber: Survei Pelayanan Dasar Pendidikan dan Kesehatan, SMERU dan Bank Dunia, 2002.

Sebagian besar guru baik di kota maupun kabupaten mengeluhkan kurang tersedianya buku pelajaran, buku penunjang, serta alat peraga yang secara langsung diperlukan dalam proses kegiatan belajar mengajar. Persoalan lain yang banyak dikeluhkan pengelola SDN, khususnya di Kabupaten Tuban dan Gowa, adalah tidak meratanya ketersebaran guru. Di daerah perkotaan, termasuk ibukota kecamatan, sekolah memiliki terlalu banyak guru atau jumlah guru melebihi jumlah kelas, sebaliknya di daerah perdesaan dan atau pedalaman sekolah selalu mengalami kekurangan guru. Misalnya, di sebuah sekolah di Kabupaten Tuban yang memiliki sekitar 200 siswa, hanya diajar oleh 5 orang guru, dan dari kelima guru tersebut setiap hari selalu ada guru yang tidak hadir. Beberapa SDN tidak mempunyai guru khusus untuk pelajaran kesehatan dan olah raga dan guru untuk pelajaran muatan lokal.

VI. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Pengelolaan pelayanan pendidikan dasar di era otonomi daerah belum menunjukkan perubahan yang berarti, bahkan cenderung menurun. Persoalan di bidang pendidikan sejak sebelum pelaksanaan otonomi daerah hingga kini belum bergeser, yaitu sekitar permasalahan kurangnya sarana dan prasarana pendidikan serta rendahnya kualitas dan terbatasnya tenaga pengelola dan pelaksana dengan ketersebaran yang tidak merata.

Berkurangnya proporsi anggaran yang dikelola oleh pemerintah pusat atau sebaliknya bertambahnya proporsi anggaran yang dikelola oleh pemerintah daerah (kabupaten/kota) merupakan implikasi dari pengalihan kewenangan dari pusat ke daerah, bukan karena meningkatnya jumlah alokasi dana. Hal ini juga nampak dalam alokasi anggaran pada sektor pendidikan. Peningkatan yang terjadi adalah karena adanya kenaikan anggaran untuk gaji guru yang semula merupakan pegawai pusat, serta pengelolaan kewenangan urusan pendidikan menengah yang didesentralisasikan ke kabupaten/kota. Oleh karena itu tidak nampak adanya lonjakan peningkatan alokasi dana pada saat kita melihat pengalokasiannya secara lebih mikro, dalam hal ini alokasi dana operasional ke tingkat sekolah khususnya SD Negeri. Bahkan ada kecenderungan dana operasional SDN yang dipergunakan langsung untuk kegiatan belajar mengajar semakin berkurang. Akibatnya, kegiatan belajar murid berlangsung tidak optimal dan hasil pembelajarannya rendah. Dalam situasi seperti ini, diperlukan kemauan pemerintah untuk melaksanakan prioritas pengalokasian anggaran pada sektor pendidikan sejalan dengan cara penggunaan yang efisien dan profesional, serta terbuka dan akuntabel.

Tuntutan dan jaminan undang-undang tentang besarnya anggaran pendidikan, selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan minimal 20% dari APBN/APBD, tidak mungkin dapat direalisasikan dalam waktu dekat, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Hasil penelitian SMERU menunjukkan, hanya sebagian kecil saja daerah (kabupaten/kota) yang telah mampu mengalokasikan dana pendidikan di luar belanja pegawai lebih dari 20%, sebagian besar daerah hanya mampu mengalokasikan kurang dari 10%. Dengan demikian pendidikan di Indonesia menghadapi dilema terbatasnya anggaran di satu pihak dan tuntutan peningkatan mutu di lain pihak. Anggaran memang penting, tetapi yang lebih diperlukan adalah adanya kesepakatan nasional tentang kebijakan pembangunan sektor pendidikan yang didukung oleh kebersamaan tekad untuk melaksanakannya. Oleh karenanya, langkah pertama yang harus dilakukan pemerintah adalah mempraktekkan keterbukaan dan pengefisienan penggunaan anggaran yang tersedia. Pemerintah pusat dan daerah harus mencegah korupsi untuk menekan kebocoran anggaran.

Persoalan pembangunan di Indonesia saat ini sangat kompleks, setiap sektor menuntut dan memiliki alasan untuk memperoleh prioritas. Banyak daerah menyatakan bahwa selama ini sektor pendidikan telah memperoleh alokasi terbesar dari APBD. Hal ini juga didukung oleh hasil penelitian SMERU yang menunjukkan bahwa rata-rata sepertiga dari APBD kabupaten/kota sampel dialokasikan untuk sektor pendidikan. Anggaran sudah besarnya alokasi anggaran daerah untuk sektor pendidikan harus diklarifikasi secara jelas dan transparan, bahwa sebagian besar anggaran (sekitar 90%) hanyalah untuk belanja pegawai/guru. Sehubungan dengan itu, dampak atau pencapaian upaya dari setiap alokasi

anggaran harus disediakan dan disampaikan secara terbuka kepada pelaku pendidikan dan masyarakat luas.

Temuan lapangan SMERU menunjukkan bahwa bentuk kebijakan dan besaran dana untuk pendidikan dasar sangat bervariasi, baik antar daerah maupun antar sekolah di satu daerah, bahkan ada kecenderungan sekolah (SDN) yang kaya memperoleh dana operasional yang lebih besar, sebaliknya sekolah yang miskin memperoleh dana operasional yang kecil. Hal ini menyebabkan semakin lebarnya kesenjangan mutu pendidikan antara satu daerah dengan daerah lainnya, bahkan antara satu sekolah dengan sekolah lainnya di satu daerah. Dalam hal ini, perlu upaya untuk mencegah kesenjangan kemampuan keuangan antar daerah dalam pengelolaan pendidikan dasar, terutama melalui mekanisme tugas dekonsentrasi dan tugas perbantuan.

Meskipun sejak 1984 pemerintah telah melaksanakan program wajib belajar enam tahun yang membebaskan uang sekolah bagi murid SDN, akan tetapi kenyataannya orang tua murid SDN masih dibebani berbagai biaya untuk mendukung keberlangsungan pendidikan anak-anaknya. Penelitian ini juga menemukan bahwa lebih dari separuh biaya operasional SDN berasal dari sumbangan orang tua murid. Namun kemampuan orang tua murid dalam memberikan sumbangannya berbeda-beda, bahkan bagi kaum miskin hal ini menjadi suatu beban yang berat. Oleh karena itu, penerapan mekanisme agar mereka yang kaya mau memberikan subsidi bagi mereka yang miskin harus terus dipromosikan, agar setiap anak benar-benar memperoleh kesempatan yang sama dalam pendidikan, terutama pada tingkat pendidikan dasar.

DAFTAR BACAAN

- ADB (August 2002a). *Draft Analysis No.1 on District Results, Capacity Building for Decentralized Social Services Delivery (DSSD)*. ADB TA 3042-INO. Asian Development Bank, Jakarta.
- ADB (August 2002b). *Draft Analysis No.2 on District Financing of Schools, Capacity Building for Decentralized Social Services Delivery (DSSD)*. ADB TA 3042-INO. Asian Development Bank, Jakarta.
- ADB (August 2002c). *Draft Analysis No.3 on School Results, Capacity Building for Decentralized Social Services Delivery (DSSD)*. ADB TA 3042-INO. Asian Development Bank, Jakarta.
- ADB (August 2002d). *Draft Analysis No.4 on School Integrated Financial Management System, Capacity Building for Decentralized Social Services Delivery (DSSD)*. ADB TA 3042-INO. Asian Development Bank, Jakarta.
- Alisyahbana, Armida S. (July 2003). *Decentralization and District Education Sector Finance in Transition*. Paper presented in *The 5th IRSA International Conference, "Regional Development in a Decentralized Era: Public Services, Poverty, and the Environment"*. Indonesian Regional Science Association (IRSA) and Department of Economic & Development Studies - Padjadjaran University, Bandung-Indonesia.
- Ananta, Aris (2003). *What Do We Learn From The Crisis? Insights on Human Development in Indonesia during 1997-99*. In *The Indonesian Crisis, A Human Development Perspective*, edited by Aris Ananta. Singapore: ISEAS.
- Center for the Study of Living Standards (Februari 2001). *Discussion Paper on Health and Education Human Capital Indicators*. Center for the Study of Living Standards, Ottawa.
- Clark, David, et al. (1998). *Financing of Education in Indonesia*. Asian Development Bank and The University of Hong Kong.
- DSEF (2002). *Education Reform in the Context of Decentralization*. Paper prepared by the DSEF Project supported by the World Bank. British Council, Jakarta.
- Education Statistics Bulletin (Februari 1999). *The Return on Investment in Education*. Education Statistics Bulletin No. 8, Quebec.
- Hartono, Djoko, and David Ehrmann (2003). *The Indonesian Economic Crisis, Impacts on School Enrolment and Funding*. In *The Indonesian Crisis, A Human Development Perspective*, edited by Aris Ananta. Singapore: ISEAS.
- Lewis, Blane D. (July 2003). *Minimum Service Delivery Standards for Decentralized Education Functions: Fiscal Needs, Financing Options, and Policy Implications*. Research Triangle Institute International.

- Ministry of National Education (2001), *Indonesia Educational Statistics in Brief 2000/2001*. Jakarta.
- Psacharopoulos, George, and Harry Anthony Patrinos (September 2002). *Return to Investment in Education: A Further Update*. World Bank Policy Research Working Paper 2881. Washington, DC, USA.
- Pritchett, Lant (December 1999). *Where has all the education gone?* The World Bank.
- SMERU (Juni 2002). *Dampak Desentralisasi dan Otonomi Daerah Atas Kinerja Pelayanan Publik: Kasus Kabupaten Lombok Barat, Nusa Tenggara Barat*. Laporan Lapangan Lembaga Penelitian SMERU, Jakarta.
- SMERU (September 2002). *Dampak Desentralisasi dan Otonomi Daerah Atas Kinerja Pelayanan Publik: Kasus Kota Bandar Lampung, Provinsi Lampung*. Laporan Lapangan Lembaga Penelitian SMERU, Jakarta.
- Suharyo, Widjajanti I. (2003). *Indonesia's Decentralization Reform: A Framework Paper*. Draft 4, UNSFIR Working Paper. United Nations Support Facility for Indonesian Recovery (UNSFIR), Jakarta.
- UNESCO Institute for Statistics (2003). *South and East Asia Regional Report*.
- Usman, Syaikhu, Akhmadi, dan Daniel Suryadarma (2004). "Ketika Guru Absen: Kemana Meereka dan Bagaimana Murid". Lembaga Penelitian SMERU, Jakarta.
- Usui, Norio, and Armida Alisjahbana (January 2003). *Local Development Planning and Budgeting in Decentralized Indonesia: Key Issues*. Indonesian-Japanese Joint Study on Indonesia's Decentralization (A Paper for Tokyo Symposium).
- World Bank, June 2003. *Decentralizing Indonesia: A Regional Public Expenditure Review Overview Report*. Report No. 26191-IND. World Bank Office Jakarta.

LAMPIRAN

**Tabel Lampiran 1. Belanja Pemerintah Pusat: Alokasi Belanja Rutin dan
Pembangunan Berdasarkan Sektor, APBN TA 1999/2000-2003**

Sektor		Nilai (Rp. Milyar)				
		1999/2000	2000 ^{*)}	2001	2002	2003
A.	Belanja Rutin	170.173,7	178.587,4	218.923,3	200.382,1	188.584,3
1.	Sektor Industri	94,0	83,0	27,8	24,4	32,7
2.	Sektor Pertanian dan Kehutanan	952,2	819,6	796,3	915,5	955,7
3.	Sektor Pengairan	39,8	26,2	47,5	28,1	34,2
4.	Sektor Tenaga Kerja	365,3	313,5	119,0	178,0	197,3
5.	Sektor Perdagangan, Pengembangan Usaha Nasional, Keuangan, dan Koperasi	120.507,3	134.924,5	187.103,4	162.484,5	146.984,1
6.	Sektor Transportasi, Meteorologi, dan Geofisika	415,9	336,7	559,9	435,1	519,1
7.	Sektor Pertambangan dan Energi	509,7	337,2	395,4	355,0	366,0
8.	Sektor Pariwisata, Pos, dan Telekomunikasi	137,9	132,5	163,8	163,9	209,0
9.	Sektor Pembangunan Daerah dan Transmigrasi	17.744,7	16.105,8	44,0	55,3	90,4
10.	Sektor Lingkungan Hidup dan Tata Ruang	302,2	267,2	426,9	512,1	569,9
11.	Sektor Pendidikan, Kebudayaan Nasional, Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Pemuda dan Olah Raga	7.087,6	6.987,3	4.227,5	4.484,0	5.377,7
12.	Sektor Kependudukan dan Keluarga Sejahtera	463,3	426,4	752,3	748,0	805,9
13.	Sektor Kesejahteraan Sosial, Kesehatan, Peranan Wanita, Anak dan Remaja	924,8	680,9	854,2	362,8	402,0
14.	Sektor Perumahan dan Pemukiman	25,1	23,6	40,2	45,3	55,1
15.	Sektor Agama	1.771,6	1.151,8	1.925,0	1.326,6	1.606,6
16.	Sektor Ilmu Pengetahuan dan Teknologi	487,4	435,3	651,9	639,3	755,8
17.	Sektor Hukum	1.009,1	886,2	1.518,8	1.563,8	1.761,5
18.	Sektor Aparatur Negara dan Pengawasan	4.841,0	4.105,2	2.963,3	5.703,4	5.960,1
19.	Sektor Politik, Hubungan Luar Negeri, Penerangan, Komunikasi dan Media Massa	2.573,6	1.631,9	2.417,8	2.532,6	3.139,8
20.	Sektor Pertahanan dan Keamanan	9.921,2	8.912,9	13.888,3	17.824,5	18.761,4
B.	Belanja Pembangunan	81.901,5	42.879,3	41.585,0	47.414,3	65.129,8
1.	Sektor Industri	487,9	131,3	725,2	1.574,2	1.068,1
2.	Sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	3.402,1	1.948,7	2.157,3	3.578,4	4.730,9
3.	Sektor Pengairan	3.416,4	2.139,1	3.693,3	3.416,7	4.763,6
4.	Sektor Tenaga Kerja	287,7	145,9	119,2	196,8	347,7
5.	Sektor Perdagangan, Pengembangan Usaha Nasional, Keuangan, dan Koperasi	28.372,8	1.288,1	4.882,3	989,7	1.597,0
6.	Sektor Transportasi, Meteorologi, dan Geofisika	5.312,6	3.496,7	6.002,9	7.083,7	9.052,1
7.	Sektor Pertambangan dan Energi	2.936,9	1.273,9	2.462,5	3.417,0	3.183,5
8.	Sektor Pariwisata, Pos, dan Telekomunikasi	938,0	398,5	628,9	1.433,3	437,6
9.	Sektor Pembangunan Daerah dan Transmigrasi	16.083,7	18.992,5	2.447,4	1.484,6	2.978,7
10.	Sektor Lingkungan Hidup dan Tata Ruang	837,1	586,1	576,6	618,2	510,6
11.	Sektor Pendidikan, Kebudayaan Nasional, Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Pemuda dan Olah Raga	7.510,4	4.594,0	8.480,1	11.003,1	15.058,1
12.	Sektor Kependudukan dan Keluarga Sejahtera	324,5	264,4	368,4	314,9	450,9
13.	Sektor Kesejahteraan Sosial, Kesehatan, Peranan Wanita, Anak dan Remaja	4.796,6	2.442,1	3.222,8	4.793,1	6.594,0
14.	Sektor Perumahan dan Pemukiman	2.978,8	3.033,0	1.501,9	1.090,6	1.853,5

Tabel Lampiran 1. (Lanjutan)

Sektor	Nilai (Rp. Milyar)				
	1999/2000	2000 *)	2001	2002	2003
15. Sektor Agama	412,5	70,4	134,5	86,0	133,5
16. Sektor Ilmu Pengetahuan dan Teknologi	713,8	411,2	660,7	687,6	1.112,4
17. Sektor Hukum	196,1	123,3	294,4	538,7	1.020,5
18. Sektor Aparatur Negara dan Pengawasan	860,4	491,5	1.078,6	1.265,9	2.719,3
19. Sektor Politik, Hubungan Luar Negeri, Penerangan, Komunikasi dan Media Massa	301,3	38,6	219,3	148,9	326,8
20. Sektor Pertahanan dan Keamanan	1.731,8	1.010,3	1.928,4	3.692,9	7.191,0
Total (Rutin dan Pembangunan)	252.075,2	221.466,7	260.508,3	247.796,4	253.714,1

Keterangan: *) Periode 1 April s/d 31 Desember 2000 (9 bulan).

- Sumber:
- a) UU RI No. 17 Tahun 2001 tentang Perhitungan Anggaran Negara TA 1999/2000.
 - b) UU RI No. 17 Tahun 2002 tentang Perhitungan Anggaran Negara TA 2000.
 - c) UU RI No. 14 Tahun 2003 tentang Perhitungan Anggaran Negara TA 2001.
 - d) UU RI No. 21 Tahun 2002 tentang Perubahan atas UU No. 19 Tahun 2001 tentang APBN TA 2002.
 - e) UU RI No. 29 Tahun 2002 tentang APBN TA 2003.

**Tabel Lampiran 2. Belanja APBN/APBD: Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota,
TA 1999/2000 dan 2002 (dalam Rp. Milyar)**

Jenis Pengeluaran		TA 1999/2000				TA 2002			
		Pusat a)	Provinsi c)	Kab./ Kota c)	Konso lidasi	Pusat b)	Provinsi c)	Kab./ Kota c)	Konso lidasi
A.	Belanja Rutin	170.173,7	7.594,1	18.217,2	195.984,9	200.382,1	17.766,9	59.600,1	277.749,1
	1. Belanja Pegawai		2.402,4	13.908,8			6.976,5	41.585,8	
	2. Belanja Barang		1.263,6	1.667,8			3.251,5	6.817,4	
	3. Belanja Pemeliharaan		490,7	359,5			1.328,7	1.444,5	
	4. Belanja Perjalanan Dinas		136,7	179,5			267,8	739,2	
	5. Belanja Lain-lain		1.574,9	1.098,3			2.117,5	4.976,7	
	6. Angsuran Pinjaman/Hutang & Bunga		111,0	141,3			167,2	632,1	
	7. Pensiun dan Onderstand/Bantuan		103,3	1,5			749,7	79,4	
	8. Ganjaran Subsidi & Sumbangan/Bantuan		530,1	320,7			1.726,7	952,5	
	9. Pengeluaran yang Tidak Termasuk Bagian Lain		404,2	395,4			733,1	1.375,7	
	10. Pengeluaran Tidak Tersangka		577,3	144,5			448,2	996,7	
B.	Belanja Pembangunan	81.901,5	4.498,1	8.084,6	94.484,2	47.414,3	13.893,0	28.052,7	89.360,0
	1. Sektor Industri	487,9	35,0	85,9	608,8	1.574,2	113,4	163,9	1.851,5
	2. Sektor Pertanian dan Kehutanan	3.402,1	256,5	383,7	4.042,3	3.578,4	668,2	1.406,8	5.653,4
	3. Sektor Pengairan	3.416,4	381,6	127,3	3.925,3	3.416,7	630,0	956,0	5.002,7
	4. Sektor Tenaga Kerja	287,7	24,6	21,9	334,2	196,8	88,8	112,0	397,7
	5. Sektor Perdagangan, Pengembangan Usaha Nasional, Keuangan Daerah, dan Koperasi	28.372,8	351,5	392,5	29.116,8	989,7	854,3	1.754,2	3.598,3
	6. Sektor Transportasi	5.312,6	978,1	2.088,1	8.378,8	7.083,7	2.703,0	7.363,2	17.149,8
	7. Sektor Pertambangan dan Energi	2.936,9	22,0	29,5	2.988,5	3.417,0	92,9	285,5	3.795,5
	8. Sektor Pariwisata Pos & Telekomunikasi	938,0	40,9	148,4	1.127,3	1.433,3	157,5	326,5	1.917,3
	9. Sektor Pembangunan Daerah dan Transmigrasi	16.083,7	291,7	932,4	17.307,8	1.484,6	759,4	2.969,4	5.213,5
	10. Sektor Lingkungan Hidup & Tata Ruang	837,1	230,7	455,4	1.523,2	618,2	447,2	1.228,7	2.294,1
	11. Sektor Pendidikan, Kebudayaan Nasional Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa	7.510,4	458,9	886,0	8.855,2	11.003,1	2.382,1	3.043,2	16.428,4
	12. Sektor Kependudukan dan Keluarga Sejahtera	324,5	7,4	35,5	367,4	314,9	53,8	94,9	463,6
	13. Sektor Kesejahteraan Sosial, Kesehatan Peranan Wanita Anak dan Remaja	4.796,6	376,6	420,0	5.593,1	4.793,1	1.167,3	1.669,2	7.629,6
	14. Sektor Perumahan dan Pemukiman	2.978,8	121,0	757,3	3.857,1	1.090,6	449,7	1.492,1	3.032,4
	15. Sektor Agama	412,5	53,3	79,5	545,4	86,0	321,8	507,7	915,5
	16. Sektor Ilmu Pengetahuan dan Teknologi	713,8	60,3	119,3	893,4	687,6	176,3	352,6	1.216,4
	17. Sektor Hukum	196,1	10,5	24,0	230,6	538,7	56,7	92,3	687,7
	18. Sektor Aparatur Pemerintah dan Pengawasan	860,4	483,2	922,0	2.265,6	1.265,9	1.403,8	3.877,4	6.547,1
	19. Sektor Politik, Hub. Luar Negeri, Penerangan, Komunikasi, & Media Massa	301,3	49,9	57,0	408,2	148,9	127,2	170,0	446,1
	20. Sektor Keamanan & Ketertiban Umum	1.731,8	33,8	65,3	1.830,9	3.692,9	1.239,5	187,0	5.119,4
	21. Bantuan Pembangunan Daerah Bawahan	0,0	230,4	53,6	284,0				
	Total	252.075,2	12.092,2	26.301,7	290.469,1	247.796,4	31.659,9	87.652,7	367.109,0

Sumber: a) UU RI No. 17 Tahun 2001 tentang Perhitungan Anggaran Negara TA 1999/2000.

b) UU RI No. 21 Tahun 2002 tentang Perubahan atas UU No. 19 Tahun 2001 tentang APBN TA 2002.

c) www.djppk.go.id.

Tabel Lampiran 3. Perkembangan Penerimaan APBD Beberapa Kabupaten/Kota Sampel, 1999/2000 - 2002 (Rp.)

Kabupaten/Kota Sampel	Pendapatan Asli Daerah (PAD)			Dana Alokasi Umum (DAU) *)			Total Penerimaan		
	1999/2000	2001	2002	1999/2000	2001	2002	1999/2000	2001	2002
1. Kab. Rejang Lebong a)	2.982.838.774	4.526.050.000	6.036.850.000	67.616.573.774	145.652.400.000	173.300.000.000	77.663.723.566	167.070.920.000	200.381.660.000
2. Kab. Magelang b)	8.342.206.328	21.416.168.000	29.445.623.000	89.440.532.114	236.730.370.000	269.800.000.000	108.806.220.855	291.212.934.000	356.660.082.000
3. Kab. Tuban	14.108.310.111	28.993.088.173	n.a.	88.489.677.270	214.190.136.050	n.a.	122.329.280.596	285.917.877.589	n.a.
4. Kab. Gowa a)	7.281.175.000	11.288.880.567	12.542.515.905	103.185.175.455	156.343.467.000	173.910.000.000	121.014.930.565	187.326.284.751	217.986.395.584
5. Kab. Lombok Barat a)	n.a.	18.361.000.000	20.817.800.000	n.a.	165.094.700.000	197.280.000.000	n.a.	214.383.700.000	239.424.500.000
6. Kota Pekanbaru a)	14.553.342.992	34.394.287.235	37.785.104.466	69.254.033.702	143.007.500.000	143.007.400.000	94.501.879.550	331.493.105.040	364.020.324.451
7. Kota Bandar Lampung a)	n.a.	23.696.700.000	30.158.200.000	n.a.	159.411.800.000	199.350.000.000	n.a.	231.196.900.000	279.253.900.000
8. Kota Cilegon a)	n.a.	38.708.360.967	38.013.746.000	n.a.	49.890.897.000	88.710.000.000	n.a.	137.363.826.180	165.339.073.461
9. Kota Bandung a)	n.a.	126.782.348.151	188.444.984.400	n.a.	341.620.000.000	388.620.000.000	n.a.	772.372.348.876	902.793.028.006
10. Kota Surakarta b)	n.a.	34.409.422.200	44.037.437.802	n.a.	111.630.284.000	178.390.000.000	n.a.	203.300.947.071	251.994.832.152
11. Kota Pasuruan b)	3.195.498.228	5.213.345.675	11.791.490.840	22.920.792.340	n.a.	n.a.	30.162.186.252	n.a.	n.a.

Keterangan: *) Untuk TA 1999/2000 masih berupa Sumbangan Daerah Otonom dan Bantuan Pembangunan Daerah atau Dana Pembangunan Daerah dan Dana Rutin Daerah.

a) Untuk TA 2002 adalah rencana anggaran.

b) Untuk TA 2001 & 2002 adalah rencana anggaran.

n.a. = data tidak tersedia.

Sumber: Buku APBD Kabupaten/Kota Sampel.

Tabel Lampiran 4. Perkembangan Belanja APBD Beberapa Kabupaten/Kota Sampel, 1999/2000-2002 (Rp.)^{*)}

Kabupaten/Kota Sampel	Belanja Rutin			Belanja Pembangunan			Belanja Total		
	1999/2000	2001	2002	1999/2000	2001	2002	1999/2000	2001	2002
1. Kab. Rejang Lebong a)	50.126.334.680	125.269.780.000	162.912.730.000	23.918.709.681	29.704.930.000	37.468.930.000	74.045.044.361	154.974.710.000	200.381.660.000
2. Kab. Magelang b)	91.273.702.728	246.640.293.000	n.a.	15.658.440.688	44.572.641.000	n.a.	106.932.143.416	291.212.934.000	361.898.948.000
3. Kab. Tuban	84.266.911.099	199.155.620.553	n.a.	24.584.408.987	65.099.661.584	n.a.	108.851.320.086	264.255.282.137	n.a.
4. Kab. Gowa a)	66.139.242.150	130.336.563.655	152.990.762.232	54.875.688.415	56.444.167.989	64.995.633.352	121.014.930.565	186.780.731.644	217.986.395.584
5. Kab. Lombok Barat b)	58.667.070.000	147.503.603.955	185.061.914.830	44.461.030.000	52.729.300.000	54.362.600.000	103.128.100.000	200.232.903.955	239.424.514.830
6. Kota Pekanbaru b)	66.273.539.189	159.488.550.013	248.514.656.500	28.228.340.362	104.358.748.757	115.505.767.952	94.501.879.551	263.847.298.770	364.020.424.452
7. Kota Bandar Lampung a)	71.043.560.000	178.501.410.000	238.046.618.211	23.347.400.000	40.604.550.000	41.207.270.000	94.390.960.000	219.105.960.000	279.253.888.211
8. Kota Cilegon a)	n.a.	70.543.449.752	100.338.040.698	n.a.	39.049.531.960	106.020.176.763	n.a.	109.592.981.712	206.358.217.461
9. Kota Bandung a)	n.a.	571.650.654.699	676.065.143.006	n.a.	200.721.694.177	226.727.885.000	n.a.	772.372.348.876	902.793.028.006
10. Kota Surakarta b)	n.a.	191.790.104.506	212.391.410.916	n.a.	20.304.414.165	39.603.421.236	n.a.	212.094.518.671	251.994.832.152
11. Kota Pasuruan b)	19.212.793.116	74.971.271.230	115.923.428.227	10.748.917.365	57.352.086.322	66.280.437.790	29.961.710.481	132.323.357.552	182.203.866.017

Keterangan: *) Tidak termasuk Urusan Kas dan Perhitungan (UKP).

a) Untuk TA 2002 adalah rencana anggaran.

b) Untuk TA 2001 & 2002 adalah rencana anggaran.

n.a. = data tidak tersedia.

Sumber: Buku APBD Kabupaten/Kota Sampel.

Tabel Lampiran 5. Perkembangan Alokasi Anggaran Pembangunan untuk Sektor dan Subsektor Pendidikan serta Program Pembinaan Pendidikan Dasar 1999/2000-2002 (Rp.)

Kabupaten/Kota Sampel	Anggaran Sektor Pendidikan			Subsektor Pendidikan			Pembinaan Pendidikan Dasar		
	1999/2000	2001	2002	1999/2000	2001	2002	1999/2000	2001	2002
1. Kab. Rejang Lebong a)	4.119.722.317	4.257.500.000	3.557.930.000	na	na	na	na	na	na
2. Kab. Magelang b)	351.740.000	2.163.552.000	na	na	na	na	na	na	na
3. Kab. Tuban	1.358.582.000	6.516.587.497	na	1.232.082.000	6.232.052.497	na	1.219.582.000	2.008.330.497	na
4. Kab. Gowa a)	4.172.506.000	3.265.809.000	4.617.441.820	3.752.506.000	2.494.809.000	4.022.480.670	3.732.506.000	2.269.809.000	2.176.730.670
5. Kab. Lombok Barat a)	na	5.071.994.936	5.857.700.000	na	4.865.500.000	4.830.200.000	na	4.448.200.000	2.829.000.000
6. Kota Pekanbaru a)	4.339.571.000	8.302.281.290	15.644.095.805	na	na	na	na	na	na
7. Kota Bandar Lampung a)	6.848.100.000	1.334.690.000	1.776.850.000	3.193.300.000	1.334.690.000	1.776.900.000	3.193.300.000	1.334.690.000	814.900.000
8. Kota Cilegon a)	na	2.597.942.500	6.853.421.858	na	2.302.942.500	5.903.421.858	na	2.157.344.500	5.323.421.858
9. Kota Bandung a)	na	18.004.005.000	13.260.499.000	na	na	na	na	na	na
10. Kota Surakarta b)	na	688.190.000	2.982.166.000	na	158.910.000	2.375.616.000	na	108.910.000	1.786.995.000
11. Kota Pasuruan b)	1.751.037.500	6.933.003.972	7.324.808.890	1.687.467.000	6.292.578.972	5.334.709.890	1.687.467.000	5.107.574.972	3.062.845.890

Keterangan: a) Untuk TA 2002 adalah rencana anggaran.

b) Untuk TA 2001 & 2002 adalah rencana anggaran.

n.a. = data tidak tersedia.

Sumber: Buku APBD Kabupaten/Kota Sampel.

**Tabel Lampiran 6. Rincian Proyek dari Anggaran Pembangunan untuk Program Pembinaan Pendidikan Dasar*)
di Beberapa Kabupaten/Kota Sampel**

Rincian Proyek	Kab. Tuban	Kab. Gowa	Kab. Lombok Barat	Kota Bandar Lampung	Kota Cilegon	Kota Surakarta	Kota Pasuruan
1. Proyek Usaha Kesehatan Sekolah (UKS) dan Pembinaan Taman Kanak-kanak (TK)	✓						
2. Proyek Bantuan Porseni Provinsi dan Kabupaten/Kota	✓						
3. Proyek Dana Pembangunan dan Revitalisasi SD/MI	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4. Proyek Bantuan Porseni SD	✓						
5. Proyek Rehabilitasi Rumah Dinas Kepala Sekolah, Guru & Penjaga	✓						
6. Proyek Bantuan Penyelenggaraan Kelas Unggulan SD/SLTP/SLTA	✓						
7. Proyek Rehabilitasi SD	✓						✓
8. Proyek Pembinaan Guru SD/TK dan Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat		✓					
9. Proyek Peningkatan Sarana Pendidikan Dasar/Pengadaan Mebelair dan Perpustakaan		✓	✓		✓		
10. Proyek Penunjang GNOTA					✓		
11. Proyek Wajib Belajar Dikdas, SLTP Terbuka & Penyelamatan Siswa Putus Sekolah					✓		
12. Proyek Peningkatan Mutu Pendidikan			✓		✓		
13. Proyek Penyusunan Profil Pendidikan Dasar, Menengah & Keagamaan					✓		
14. Proyek Bantuan Dana Operasional & Pemeliharaan (DOP) SD/MI		✓	✓		✓		✓
15. Proyek Imbal Swadaya SD/MI					✓		
16. Bantuan/Stimulan TK/SD/MI			✓			✓	
17. Bantuan IGTKI (Ikatan Guru TK Indonesia)						✓	
18. Pelaksanaan Wajib Belajar 9 Tahun bagi Anak Jalanan, Buruh Anak & Anak Gakin			✓			✓	
19. Bantuan Kegiatan Pemberdayaan Olah Raga Usia Dini & Remaja						✓	
20. Manajemen SD/MI Berbasis Sekolah						✓	
21. Bantuan Guru Wiyata Bhakti						✓	
22. Lomba Mata Pelajaran Siswa SD						✓	
23. Seleksi Calon Kepala Sekolah SD						✓	
24. Proyek Penunjang Jaring Pengaman Sosial (JPS) Pendidikan (Bea Siswa)							✓
25. Proyek Peningkatan Mutu Tenaga Pendidikan TK/SD							✓
26. Proyek Subsidi Insentif Guru							✓
27. Penanggulangan pekerja anak				✓			

Keterangan: *) Proyek tersebut tidak selalu memperoleh alokasi anggaran pada setiap TA (1999/2000 – 2003).

Sumber : Buku APBD Kabupaten/Kota Sampel.

Tabel Lampiran 7. Tiga Sektor/Dinas dengan Alokasi Anggaran Rutin dan Pembangunan Terbesar di Beberapa Kabupaten/Kota Sampel, 1999/2000-2001^{*)}

Kabupaten/ Kota Sampel	TA 1999/2000 ^{**)}		TA 2001	
	Anggaran Rutin	Anggaran Pembangunan	Anggaran Rutin	Anggaran Pembangunan
Kab. Tuban	1. Dinas Pendidikan (44,05) 2. Sekretariat Daerah (12,40) 3. Dinas Kesehatan (4,15)	1. Sektor Transportasi (6,50) 2. Sektor Pembangunan Daerah dan Transmigrasi (4,81) 3. Sektor Aparatur Pemerintah dan Pengawasan (2,48)	1. Dinas Pendidikan (42,46) 2. Sekretariat Daerah (12,24) 3. Dinas Kesehatan (3,35)	1. Sektor Bantuan Pembangunan Daerah Bawahan (7,60) 2. Sektor Transportasi (4,70) 3. Sektor Pendidikan (2,47)
Kab. Gowa	1. Dinas Pendidikan (27,79) 2. Sekretariat Daerah (9,03) 3. Dinas Kesehatan (3,21)	1. Sektor Pembangunan Daerah dan Transmigrasi (8,42) 2. Sektor Transportasi (7,60) 3. Sektor Kesejahteraan Sosial (3,94)	1. Dinas Pendidikan (36,40) 2. Sekretariat Daerah (6,34) 3. Dinas Kesehatan (3,71)	1. Sektor Transportasi (9,63) 2. Sektor Aparatur Pemerintah dan Pengawasan (5,34) 3. Sektor perumahan dan Pemukiman (3,22)
Kab. Lombok Barat	1. Dinas Pendidikan (30,61) 2. Sekretariat Daerah (7,44) 3. Dinas Kesehatan (3,76)	1. Sektor Perumahan dan Pemukiman (9,18) 2. Sektor Kesejahteraan Sosial (5,88) 3. Sektor Transportasi (5,72)	1. Dinas Pendidikan (42,99) 2. Sekretariat Daerah (6,55) 3. Dinas Kesehatan (4,09)	1. Sektor Aparatur Pemerintah dan Pengawasan (7,48) 2. Sektor Transportasi (4,63) 3. Sektor Pendidikan (2,53)
Kota Bandar Lampung	1. Dinas Pendidikan (33,74) 2. Sekretariat Kota (11,85) 3. Kecamatan (6,86)	1. Sektor Transportasi (6,37) 2. Sektor Perumahan dan Pemukiman (3,47) 3. Sektor Pendidikan (3,40)	1. Dinas Pendidikan (46,25) 2. Sekretariat Kota (7,28) 3. Kecamatan (5,48)	1. Sektor Transportasi (4,16) 2. Sektor Pembangunan Daerah (4,01) 3. Sektor Perumahan dan Pemukiman (3,42)
Kota Cilegon	1. Dinas Pendidikan (19,41) 2. Sekretariat Kota (16,34) 3. DPRD (4,84)	1. Sektor Aparatur Pemerintah dan Pengawasan (10,77) 2. Sektor Transportasi (9,73) 3. Sektor Perumahan dan Pemukiman (8,86)	1. Dinas Pendidikan (25,78) 2. Sekretariat Kota (17,72) 3. DPRD (5,74)	1. Sektor Aparatur Pemerintah dan Pengawasan (11,28) 2. Sektor Transportasi (11,27) 3. Sektor Kesejahteraan Sosial (5,49)

Tabel Lampiran 7. (Lanjutan)

Kabupaten/ Kota Sampel	TA 1999/2000**)		TA 2001	
	Anggaran Rutin	Anggaran Pembangunan	Anggaran Rutin	Anggaran Pembangunan
Kota Surakarta	1. Delapan Departemen yang dilimpahkan ***) (36,12) 2. Dinas Pendidikan (18,10) 3. Sekretariat Kota (9,81)	1. Sektor Aparatur Pemerintah dan Pengawasan (3,43) 2. Sektor Perdagangan (2,99) 3. Sektor Pembangunan Daerah dan Transmigrasi (1,37)	1. Dinas Pendidikan (40,88) 2. Kecamatan (5,48) 3. Sekretariat Kota (5,22)	1. Sektor Aparatur Pemerintah dan Pengawasan (4,11) 2. Sektor Pembangunan Daerah dan Transmigrasi (2,93) 3. Sektor Transportasi (2,36)
Kota Pasuruan	1. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan (22,63) 2. Sekretariat Kota (18,26) 3. Dinas Kesehatan (5,15)	1. Sektor Transportasi (8,99) 2. Sektor Pendidikan (5,84) 3. Sektor Perumahan dan Pemukiman (4,56)	1. Sekretariat Kota (24,09) 2. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan (20,22) 3. Dinas Kesehatan (3,96)	1. Sektor Transportasi (9,14) 2. Sektor Pendidikan (5,67) 3. Sektor Aparatur Pemerinatah dan Pengawasan (5,49)

Keterangan : *) Dalam (...) adalah persentase anggaran rutin dan pembangunan terhadap total anggaran APBD.

***) Untuk Kota Cilegon dan Kota Surakarta adalah TA 2000.

***) 1) Kandep Transmigrasi dan PPh; 2) Kandep Penerangan; 3) Kandep Kesehatan; 4) Kandep Tenaga Kerja; 5)Kandep Koperasi dan PKM; 6) Kandep Perindustrian dan Perdagangan; 7) Kandep dalam Negeri dan Otonomi Daerah; dan 8) Kandep Pendidikan Nasional.

Sumber: Buku APBD Kabupaten/Kota Sampel.

Tabel Lampiran 8. Kesesuaian Visi dan Misi Daerah dengan Alokasi Anggaran di Beberapa Kabupaten/Kota Sampel

1. Kabupaten LOMBOK BARAT (2001 – 2005)

VISI: Terwujudnya masyarakat sejahtera dilandasi nilai-nilai patut, patuh, pacu.	
MISI:	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Menegakkan supremasi hukum untuk menciptakan stabilitas sosial, politik, ekonomi dan kamtibmas yang mantap. 2. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui pemberdayaan ekonomi kerakyatan. 3. Meningkatkan pengelolaan lingkungan hidup yang efisien dan berkelanjutan. 4. Meningkatkan kualitas sumber daya masyarakat dan aparatur yang berorientasi pada kepentingan masyarakat. 5. Meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat di segala aspek pembangunan. 6. Meningkatkan pelayanan masyarakat di segala bidang. 7. Peningkatan pengamalan ajaran agama dalam kehidupan sehari-hari. 	
Sektor/Dinas dengan Alokasi Anggaran Terbesar untuk Rencana TA 2002*):	
Belanja Rutin	Belanja Pembangunan
1. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan (41,82)	1. Sektor Transportasi (3,70)
2. Sekretariat Daerah (6,99)	2. Sektor Aparatur Pemerintah dan Pengawasan (3,40)
3. Dinas Kesehatan (3,92)	3. Sektor Pendidikan (2,48)

2. Kota BANDAR LAMPUNG (2002 – 2005)

VISI: Terwujudnya Bandar Lampung sebagai kota mandiri yang sehat dan tentram menuju masyarakat yang sejahtera.	
MISI:	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Memulihkan kondisi perekonomian sehingga semua pelaku ekonomi dapat berkembang secara baik. 2. Menjamin ketersediaan kebutuhan pokok pelayanan kesehatan, dan fasilitas pendidikan secara memadai. 3. Menegakkan nilai-nilai agama dan hukum sehingga tercipta kondisi yang aman dan tertib. 4. Meningkatkan kualitas pelayanan publik sehingga menumbuhkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. 5. Meningkatkan kemampuan daerah baik pemerintah, swasta maupun masyarakat dalam menjalankan aktivitasnya. 6. Mendayagunakan sumberdaya alam secara optimal dan pengendalian lingkungan. 7. Menata perkembangan kota sehingga menjadikan Bandar Lampung sebagai kota yang sehat, sejuk dan tentram 	
Sektor/Dinas dengan Alokasi Anggaran Terbesar untuk Rencana TA 2002*):	
Belanja Rutin	Belanja Pembangunan
1. Dinas Pendidikan (43,03)	1. Sektor Pembangunan Daerah dan Transmigrasi (4,09)
2. Sekretariat Kota (8,59)	2. Sektor Aparatur Pemerintah dan Pengawasan (2,09)
3. Kecamatan (5,62)	3. Sektor Perumahan dan Pemukiman (1,58)

Tabel Lampiran 8. (Lanjutan)

3. Kota CILEGON (2001 – 2005)

VISI: Menjadikan kota Cilegon sebagai “Kota Mandiri dan Berwawasan Lingkungan”, bertujuan menciptakan kesejahteraan rakyat yang ditandai dengan meningkatnya kualitas hidup yang layak dan manusiawi dengan fokus utama tercukupinya kebutuhan dasar yaitu sandang, pangan, papan, kesehatan, pendidikan, kesempatan kerja, dan menguasai ilmu teknologi.	
MISI: <ol style="list-style-type: none"> 1. Menciptakan pemerintahan yang demokratis, jujur dan berwibawa, sebagai fungsi pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. 2. Mengoptimalkan peran kelembagaan kota dengan menciptakan keseimbangan antara fungsi legislatif dan eksekutif guna menegakkan supremasi hukum dalam setiap tatanan masyarakat. 3. Menjadikan kota Cilegon sebagai kota pelayanan yang berbasis pada kegiatan industri, transportasi, perdagangan dan jasa serta tetap memperhatikan sektor pertanian. 4. Memberdayakan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan daerah, dengan penerapan ekonomi kerakyatan. 5. Memenuhi kebutuhan fasilitas kota yang mencakup fasilitas fisik dan non fisik. 6. Membina sumberdaya manusia yang profesional untuk memenuhi pasar tenaga kerja. 7. Menciptakan lingkungan fisik dan sosial yang sehat dan lestari dilandasi wawasan religius. 	
Sektor/Dinas dengan Alokasi Anggaran Terbesar untuk Rencana TA 2002*):	
Belanja Rutin	Belanja Pembangunan
1. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan (14.67)	1. Sektor Aparatur Pemerintah & Pengawasan (19.00)
2. Sekretariat Kota (14.55)	2. Sektor Transportasi (12.34)
3. DPRD (3.83)	3. Sektor Perdagangan (5.12)

4. Kota SURAKARTA (2002 – 2005)

VISI: Terwujudnya kota Surakarta sebagai kota budaya yang bertumpu pada potensi perdagangan, jasa, pendidikan, pariwisata dan olahraga.	
Sektor/Dinas dengan Alokasi Anggaran Terbesar untuk Rencana TA 2002*):	
Belanja Rutin	Belanja Pembangunan
1. Dinas Pendidikan (40.88)	1. Sektor Aparatur Pemerintah dan Pengawasan (4.11)
2. Kecamatan (5.48)	2. Sektor Pembangunan dan Transmigrasi (2.93)
3. Sekretariat Kota (5.22)	3. Sektor Transportasi (2.36)

Tabel Lampiran 8. (Lanjutan)

5. Kota PASURUAN (2001 – 2005)

VISI: Terwujudnya masyarakat Kota Pasuruan yang beriman, bertaqwa, berilmu, berbudi luhur dan sejahtera lahir batin yang didukung dengan suasana dan kondisi yang damai, demokratis, sadar hukum dan lingkungan, memiliki etos kerja yang tinggi serta berdisiplin.

MISI:

1. Mewujudkan pemberdayaan dan peningkatan kualitas aparatur pemerintah yang jujur, berakhlak mulia, bertanggung jawab serta berfungsi melayani masyarakat, profesional, berdaya guna, transparan, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, serta menjamin terwujudnya kondisi aman, tertib, dan ketentraman masyarakat.
2. Mewujudkan dan melaksanakan otonomi daerah yang dilandasi oleh pembangunan kota Pasuruan dengan memperhatikan potensi dan kemampuan sumberdaya manusia serta aparatur pemerintah yang bersih dan bertanggungjawab (*clean governance and good governance*).
3. Mewujudkan kehidupan sosial budaya yang bertumpu pada pengamalan ajaran agama, penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi, kepribadian serta menjunjung tinggi hak asasi manusia serta tegaknya supremasi hukum.
4. Meningkatkan peran serta masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi Kota Pasuruan, terutama pengusaha kecil, menengah, dan koperasi melalui pengembangan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan dan berbasis pada potensi dan sumberdaya manusia yang produktif, mandiri, maju, memiliki etos kerja, berdaya saing dan berwawasan ramah lingkungan.
5. Mewujudkan pengelolaan potensi dan pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan berwawasan lingkungan dalam rangka peningkatan ekonomi masyarakat dan daerah.
6. Mewujudkan kesejahteraan masyarakat serta pemetaan hasil-hasil pembangunan melalui pemberdayaan masyarakat yang ditandai oleh meningkatnya kualitas kehidupan yang layak dan tercukupinya kebutuhan dasar masyarakat lapisan bawah.
7. Kehidupan untuk mewujudkan manusia taqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan mantapnya persaudaraan umat beragama yang berwawasan luas, terbuka, berakhlak, toleran, rukun dan damai merupakan perwujudan kota Pasuruan yang dinamis dalam nuansa kebhinekaan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sektor/Dinas dengan Alokasi Anggaran Terbesar untuk Rencana TA 2002^{*)}:

Belanja Rutin		Belanja Pembangunan	
1. Sekretariat Kota	(26.16)	1. Sektor Perdagangan	(8.21)
2. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan	(20.35)	2. Sektor Transportasi	(7.75)
3. DPRD dan Sekretariat DPRD	(3.69)	3. Sektor Pendidikan	(5.79)

Keterangan: *) Dalam (..) adalah persentase anggaran rutin dan pembangunan terhadap total anggaran APBD.

Sumber: (1) Pola Dasar Pembangunan Daerah dan atau Rencana Strategis masing-masing Kabupaten/ Kota Sampel.
 (2) Buku APBD Kabupaten/Kota Sampel.

**Tabel Lampiran 9. Jumlah Dana Operasional dari Pemerintah yang Diterima
SDN Sampel Di Kota Cilegon dan Kota Pekanbaru,
Tahun Ajaran 2001/2002**

No.	SDN Sampel	Jumlah Dana (Rp)	Jumlah Murid (Orang)	Rata-Rata (Rp/Murid)
Kota Cilegon:				
1.	SDN 1	6.944.000	332	20.916
2.	SDN 2	3.220.000	228	14.123
3.	SDN 3	3.200.000	304	10.526
4.	SDN 4	6.694.200	254	26.355
5.	SDN 5	3.275.000	198	16.540
6.	SDN 6	4.620.000	179	25.810
7.	SDN 7	6.343.304	349	18.176
8.	SDN 8	3.267.000	233	14.021
9.	SDN 9	5.183.500	93	55.737
10.	SDN 10	5.961.000	297	20.071
11.	SDN 11	5.980.000	237	25.232
12.	SDN 12	5.310.000	278	19.101
13.	SDN 13	8.731.000	480	18.190
14.	SDN 14	7.583.000	361	21.006
15.	SDN 15	7.511.000	382	19.662
16.	SDN 16	1.878.500	255	7.367
17.	SDN 17	3.184.000	252	12.635
Rata-rata tertimbang				18.864
Kota Pekanbaru:				
1.	SDN 1	3.915.000	406	9.643
2.	SDN 2	4.000.000	298	13.423
3.	SDN 3	5.065.000	205	24.707
4.	SDN 4	5.990.000	309	19.385
5.	SDN 5	5.425.000	257	21.109
6.	SDN 6	4.690.000	490	9.571
7.	SDN 7	3.815.000	400	9.538
8.	SDN 8	855.000	406	2.106
Rata-rata tertimbang				12.182

Sumber: Survei Pelayanan Dasar Pendidikan dan Kesehatan, SMERU dan Bank Dunia, 2002.

Tabel Lampiran 10. Penerimaan Iuran BP3 oleh SDN Sampel di Kota Cilegon dan Kota Pekanbaru, Tahun Ajaran 2001/2002

No.	SDN Sampel	Jumlah Dana (Rp.)	Jumlah Murid (Orang)	Rata-Rata/Murid (Rp.)
Kota Cilegon:				
1.	SDN 1	9.180.000	332	27.651
2.	SDN 2	5.472.000	228	24.000
3.	SDN 3	4.800.000	304	15.789
4.	SDN 4	6.750.000	254	26.575
5.	SDN 5	6.552.000	198	33.091
6.	SDN 6	3.114.000	179	17.397
7.	SDN 7	9.000.000	349	25.788
8.	SDN 8	8.280.000	233	35.536
9.	SDN 9	3.906.000	93	42.000
10.	SDN 10	4.248.000	297	14.303
11.	SDN 11	8.712.000	237	36.759
12.	SDN 12	500.000	278	1.799
13.	SDN 13	11.000.000	480	22.917
14.	SDN 14	3.108.000	361	8.609
15.	SDN 15	7.056.000	382	18.471
16.	SDN 16	4.500.000	255	17.647
17.	SDN 17	3.600.000	252	14.286
Rata-rata tertimbang				21.175
Kota Pekanbaru:				
1.	SDN 1	24.000.000	406	68.756
2.	SDN 2	13.800.000	298	59.732
3.	SDN 3	12.300.000	205	84.707
4.	SDN 4	17.332.000	309	75.476
5.	SDN 5	15.600.000	257	81.809
6.	SDN 6	29.100.000	490	68.959
7.	SDN 7	24.000.000	400	69.538
8.	SDN 8	22.000.000	406	56.293
Rata-rata tertimbang				57.067

Sumber: Survei Pelayanan Dasar Pendidikan dan Kesehatan, SMERU dan Bank Dunia, 2002.