

KEBIJAKAN POLITIK ANGGARAN PENDIDIKAN KOTA YOGYAKARTA

Arif Rohman, Achmad Dardiri, dan Setya Raharja
Universitas Negeri Yogyakarta
Email: arv_2013@yahoo.co.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan mendeskripsikan politik anggaran pendidikan di kota Yogyakarta. Penelitian ini memakai pendekatan kualitatif fenomenologis di kota Yogyakarta. Subjek penelitian dipilih secara purposif dari unsur eksekutif dan legislatif. Penggalan data melalui wawancara mendalam dan analisis dokumen. Adapun triangulasi dipakai dengan triangulasi metode dan sumber, diskusi ahli, serta rival explanations. Analisis data secara kualitatif fenomenologis dengan langkah data managing, reading and memoing, describing, classifying, interpreting, dan visualizing. Hasil temuan menunjukkan total anggaran pendidikan kota Yogyakarta tahun 2014 sebesar Rp. 432.883.644.325,00. Pola distribusi dan alokasi anggaran pendidikan dikelola berdasar koordinasi dan integrasi kebijakan antar unit pemerintah. Prioritas anggaran pendidikan tahun 2014 ditentukan berdasarkan pertimbangan aspek urgensi dan emergensi. Prioritas utamanya meliputi: gaji pegawai, program wajib belajar 12 tahun, dan program pengembangan pendidikan.

Kata kunci: politik anggaran, prioritas kebutuhan, argumentasi kebijakan

EDUCATION BUDGET POLICY IN THE CITY OF YOGYAKARTA

Abstract

This research aims to describe budgeting politics of education in Yogyakarta. This is a phenomenological qualitative research with purposive sampling subjects from executive and legislative elements. To collect the data, researcher interviewed those subjects and analysed documents before triangulated the methods and resources, expert discussion, and rival explanation in advance. Analysing the qualitative data, researchers carried out several steps: managing, reading, memorizing, describing, classifying, interpreting, and visualizing. Results show that entire education budget in Yogyakarta in 2014 was Rp 432.883.644.325,00. The distribution and educational budget allocation was managed based on the coordination and integration of governmental unites. Educational budget priority in 2014 was determined based on the consideration of urgency and emergency needs. The primary priorities of the budget such as: salaries expenses, 9wajib belajar), and educational program developments.

Keywords: *budget politics, need priorities, policy reasonings*

PENDAHULUAN

Hasil studi komparasi internasional menunjukkan bahwa kualitas pendidikan di Indonesia dewasa ini masih belum menggembirakan. Studi komparasi tersebut menempati posisi Indonesia pada

peringkat menengah bawah sebagaimana yang dilakukan oleh United Nation Development Program (UNDP) dalam rangking *Human Development Index (HDI)* tahun 2013. Berdasarkan laporan UNDP tahun 2013 tersebut, rangking HDI Indonesia

berada pada urutan 108 dari 187 negara di dunia, dengan nilai skor (0,684), yang berarti masih di bawah rata-rata skor dunia sebesar (0,702). Rangking dan nilai HDI Indonesia tersebut juga masih di bawah empat negara di wilayah ASEAN yaitu Singapura, Brunei, Malaysia, dan Thailand. Demikian juga hasil penilaian yang dilakukan oleh *Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)* tahun 2012 untuk *Programme for International Student Assessment (PISA)*, anak-anak Indonesia menempati rangking 144 dari 145 negara (Kompas, 23 Desember 2013).

Kurangnya kualitas pendidikan di Indonesia di atas disinyalir oleh beberapa ahli antara lain disebabkan oleh kurangnya anggaran pendidikan (Nanang Fattah, 2006:154). Laporan Bank Dunia (1998) yang berjudul *Education in Indonesia: from Crisis to Recovery* menyebutkan bahwa kurangnya kualitas pendidikan di Indonesia adalah disebabkan oleh terpecah-belah dan kakunya proses pendanaan pendidikan, sehingga peningkatan anggaran dan pengelolaannya untuk kepentingan pendidikan merupakan bagian penting dalam upaya peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia. Komponen pendanaan pendidikan bersumber dari anggaran yang diberikan pemerintah, juga bersumber dari orangtua dan masyarakat (Lantip Diat Prasojo, 2012:21).

Persoalan kurangnya pendanaan pendidikan (*financing of education*) di Indonesia tersebut sering diperdebatkan banyak ahli dalam rangka dicarikan pemecahannya, namun karena kompleksnya masalah ini yang melibatkan banyak pihak seperti pemerintah pusat, pemerintah daerah, DPR, DPRD, masyarakat, dan keluarga menjadikan upaya pemecahan masalah tersebut belum tuntas. Bahkan persoalannya menjadi semakin rumit setelah digulirkannya kebijakan otonomi daerah yakni pasca diberlakukannya Undang-Undang RI No. 32 tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*.

Sebagai ilustrasi dapat dibandingkan anggaran pendidikan di Indonesia ternyata lebih rendah dibanding dengan yang ada di beberapa negara lain. *Human Development Report UNDP* tahun 2010 menyebutkan bahwa proporsi alokasi anggaran pendidikan terhadap GNP di Indonesia untuk tahun 2005-2007 rata-rata 1,4%, sementara negara-negara tetangga mengalokasikannya lebih tinggi. Antara lain Malaysia mengalokasikan 4,9%, Thailand 4,8%, Philipina 3,4%, Srilanka 3,4%, India 3,2%, dan Vietnam 3%. Sementara bila dilihat dari proporsi alokasi anggaran pendidikan terhadap APBN di Indonesia hanya sebesar 7,9% sedangkan negara lain mengalokasikan lebih tinggi seperti Thailand 20,1%, Iran 17,8%, Philipina 15,7%, Malaysia 15,4%, Cina 12,2%, India 11,6%, dan Srilanka 8,9%.

Hasil kajian sebelumnya dari *International Development Research Centre (IDRC, 2009:27)* juga membuktikan bahwa negara-negara maju (*developed countries*) umumnya telah menganggarkan dana cukup besar untuk pendidikan yakni rata-rata 21,3% dari Anggaran Belanja Nasional (*national budget*) yang mereka miliki. Sementara pada negara-negara yang sedang berkembang (*developing countries*) rata-rata hanya menganggarkan 16,3% dari Anggaran Belanja Nasional-nya. Tingginya alokasi anggaran pendidikan di beberapa negara khususnya di negara-negara maju tersebut didorong oleh meningkatnya perhatian para pengambil keputusan terhadap pentingnya pendidikan serta munculnya aneka kebutuhan yang mesti dicukupi.

Hal demikian menjadi amat ironis bila banyak negara telah berlomba-lomba meningkatkan anggaran pendidikannya sampai di atas 20% dari *national budget*, sebaliknya Indonesia justru masih bersifat stagnan, meskipun dewasa ini undang-undang telah mengamanatkan kenaikan alokasi anggaran bagi pengembangan pendidikan, sehingga mengindikasikan bahwa di kalangan pengambil keputusan

(*policy makers*) masih ragu-ragu atau masih belum menganggap penting pendidikan dalam konteks pembangunan nasional.

Rendahnya anggaran pendidikan di beberapa negara berkembang termasuk Indonesia tersebut, selanjutnya dapat berpengaruh baik langsung maupun tidak langsung terhadap rendahnya anggaran pendidikan di daerah. Beberapa daerah di Indonesia secara relatif mengalami variasi dalam hal penganggaran untuk pendidikan. DKI Jakarta, Riau, dan Kutai Kartanegara dinilai para ahli sebagai daerah yang mengalokasikan anggaran cukup untuk pendidikan, tetapi daerah lain termasuk Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dinilai masih kurang. Banyak daerah di Indonesia kurang memberikan anggaran yang cukup untuk pendidikan dikarenakan sebagian sumber biaya pendidikan di daerah masih berasal dari pusat, melalui anggaran Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) di satu sisi. Sedang di sisi lain banyak daerah masih belum mampu mengoptimalkan sumber alternatif melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk keperluan pendidikan.

Kebijakan anggaran untuk wilayah di DIY pada tahun 2009-2013, telah ditetapkan empat misi utama di mana pembangunan pendidikan menjadi misi utama yang pertama dalam pembangunan di DIY tahun tersebut. Misi tersebut adalah: "*Mengembangkan kualitas sumber daya manusia yang sehat, cerdas, profesional, humanis dan beretika dalam mendukung terwujudnya budaya yang adiluhung.*" Terhadap misi itu selanjutnya melahirkan sasaran pembangunan pendidikan yang harus didukung dengan ketercukupan dana atau anggaran. Adapun sasaran dalam rangka mencapai misi adalah: 1) terwujudnya peningkatan kualitas lulusan di semua jenjang dan jalur pendidikan; 2) terwujudnya peningkatan aksesibilitas pelayanan pendidikan kepada seluruh masyarakat dalam suasana lingkungan yang kondusif; 3) berkembangnya pendidikan yang berbasis multikultur un-

tuk meningkatkan wawasan, keterbukaan dan toleransi; 4) terwujudnya peningkatan budaya baca masyarakat; 5) terwujudnya peningkatan kapasitas pemuda, prestasi dan sarana olahraga; 6) berkembang dan lestari budaya lokal, kawasan budaya dan benda cagar budaya; dan 7) terwujudnya peningkatan kualitas kehidupan sosial masyarakat.

Tingginya misi dan sasaran program pembangunan pendidikan di DIY sementara ketersediaan dananya masih sangat kurang, maka hal ini menjadi amat tragis. Apalagi jika kondisi seperti itu juga terjadi di kota Yogyakarta, sebagai penopang utama propinsi DIY, maka banyak ahli akan ikut menyayangkannya. Hal ini karena telah diketahui banyak orang bahwa kota Yogyakarta dikenal secara luas sebagai daerah dengan sebutan 'kota pendidikan'. Tentu saja konsekuensi dari sebutan tersebut, maka pemerintah kota Yogyakarta berkewajiban menjaga *public image* tersebut jangan sampai prestasi pendidikan di kota Yogyakarta menjadi menurun gara-gara kurang mendapat dukungan dana yang cukup. Prestasi pendidikan kota Yogyakarta mesti tetap dijaga agar sebutan kota pendidikan juga tetap disandangnya. Maka upaya menjaga prestasi pendidikan kota Yogyakarta tersebut, tidak saja menyangkut mutu lulusan pendidikannya akan tetapi juga kultur akademik di dalam kehidupan masyarakatnya. Untuk itu, konsekuensi politis dari sisi anggaran adalah perlu ditingkatkannya anggaran yang cukup bagi peningkatan mutu pendidikan di kota Yogyakarta.

Sejalan dengan semakin tingginya tuntutan kebutuhan dana pendidikan, maka pada tahun 2009 pemerintah pusat membuat aturan baru melalui Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 69 Tahun 2009 Tentang Standar Biaya Operasi Nonpersonalia untuk SD/MI, SMP/MTs, SMA/MA, SMK, SDLB, SMP-LB, dan SMALB. Berdasarkan aturan tersebut maka standar biaya untuk op-

erasional non-personalia setiap sekolah adalah untuk SD/MI (Rp 97.440.000,00), SMP/MTs (Rp 136.320.000,00), SMA/MA (Rp 184.320.000,00), dan SMK (Rp 412.800.000,00). Adapun standar biaya untuk masing masing peserta didik dalam aturan tersebut meliputi: SD/MI (Rp 580.000,00), SMP/MTs (Rp 710.000,00), SMA/MA (Rp 1.010.000,00), dan SMK (Rp 2.150.000,00).

Namun demikian, upaya meningkatkan anggaran pendidikan yang telah disarankan oleh pemerintah pusat melalui diberlakukannya Peraturan Menteri Pendidikan Nasional RI Nomor 69 Tahun 2009 tentang Standar Biaya tersebut di atas selanjutnya diikuti secara nyata oleh masing-masing pemerintah daerah, termasuk oleh pemerintah kota Yogyakarta, hal inilah yang menjadi pertanyaan besarnya. Maka dari itulah, pada akhirnya memunculkan aneka pertanyaan kritis seiring dengan kondisi tersebut, di antaranya adalah: Berapakah anggaran riil yang dikeluarkan oleh pemerintah kota Yogyakarta untuk pembiayaan pendidikan? Bagaimanakah pola kebijakan distribusi dan alokasi anggaran pendidikan yang dipilih dan dilakukan oleh pemerintah kota Yogyakarta? Kebutuhan apa sajakah yang diprioritaskan diberikan dana dari anggaran pendidikan oleh pemerintah kota Yogyakarta? Alasan rasional apakah yang dimiliki oleh pemerintah kota Yogyakarta dalam mempertimbangkan besaran dana untuk masing-masing alokasi anggaran pendidikan? Solusi apakah yang dapat direkomendasikan kepada pemerintah kota Yogyakarta, seiring dengan distribusi dan alokasi anggaran pendidikannya?

Secara teoritik-yuridis, Undang-Undang Dasar (UUD) RI Tahun 1945 hasil amandemen pada pasal 31 ayat (1) menyatakan, "Setiap warga Negara berhak mendapat pendidikan", dan ayat (2) "Setiap warga Negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan Pemerintahan wajib membiayainya". Janji pemerintah itu

didukung lagi dalam Undang-Undang RI Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang telah disahkan DPR tanggal 11 Juni 2003 dan ditandatangani Presiden tanggal 8 Juli 2003. Undang-Undang RI Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional tersebut pada pasal 5 ayat (1) berbunyi, "Setiap Warga Negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu". Pada pasal 11 ayat (1) berbunyi, "pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan serta menjamin terselenggaranya pemerintahan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi". Adapun pasal 11 ayat (2) menyebutkan, "pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya anggaran guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun".

Program pemberian subsidi biaya minimal pendidikan dasar di samping menggembirakan banyak pihak karena adanya kepedulian pemerintah, namun pada sisi lain menimbulkan kekecewaan. Pertama, sebagai masyarakat yang sudah terlanjur berharap pada pendidikan gratis untuk anak yang berusia 7 sampai 15 tahun akan kecewa karena ternyata orangtua atau wali siswa masih harus membayar iuran pendidikan. Sekali lagi, mereka akan beranggapan, yang dilaksanakan hanyalah penggantian istilah dan kata-kata (SPP-Sumbangan Pembinaan Pendidikan-ditiadakan, juga iuran BP3-Badan Pembantu Penyelenggaraan Pendidikan-tidak diperlukan. Namun, ternyata masih ada biaya yang dikeluarkan).

Kedua, orang tua (terutama kalangan miskin) makin tercekik dengan berbagai macam biaya tambahan mulai dari seragam, buku pelajaran, darma wisata, dan sebagainya. Dalam lingkaran setan kemiskinan pendidikan siswalah yang menjadi korban dalam tataran paling menderitanya. Dalam proyek pengadaan

buku pelajaran, seragam, dan sebagainya, guru (dan juga kepala sekolah) mengambil keuntungan dengan dalih kesejahteraan guru yang amat memprihatinkan. Jika siswa tidak mampu membayar berbagai macam biaya tambahan itu, terancamlah kesinambungan pendidikannya. Pembiayaan pendidikan oleh pemerintah yang hanya tanggung akan menimbulkan kesenjangan antar kelompok masyarakat.

Pendidikan merupakan suatu urusan yang bersifat universal. Semua manusia tanpa kecuali sangat berkepentingan terhadap pendidikan. Bagi anak dan remaja untuk semua lapisan sosial dan jenis gender, pendidikan adalah suatu hak yang harus diterima baik melalui sekolah maupun luar sekolah. Bagi orang dewasa pendidikan merupakan kebutuhan dasar dalam rangka mengembangkan kemampuan untuk hidup dan berkarya. Mereka semua membutuhkan layanan pendidikan secara proporsional. Sehingga pendidikan merupakan segmen kehidupan yang menjadi kebutuhan publik. Untuk melayani kebutuhan publik bagi semua golongan anak dan orang dewasa semua lapisan sosial, maka negara sesuai amanat konstitusi menyusun instrumen kebijakan dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar masyarakat yaitu pendidikan.

Kebijakan pendanaan pendidikan yang berwujud keputusan menambah atau mengurangi anggaran amat dipengaruhi oleh kepentingan politik dari pengambilan keputusan, yang memerlukan persetujuan (*legitimation*) dari segenap kekuatan politik yang ada ataupun kehendak konstitusi. Apabila pengambilan keputusan beserta segenap kekuatan politik yang ada memandang penting perlunya menaikkan anggaran untuk perbaikan mutu pendidikan, maka pendanaan pendidikan akan meningkat. Namun sebaliknya apabila mereka lebih tertarik pada bidang-bidang lain dan kurang peduli terhadap peningkatan mutu pendidikan, maka pendanaan pendidikan tidak akan mendapat porsi

yang lebih baik.

Seiring dengan kebijakan desentralisasi pendidikan yang muaranya adalah otonomi pendidikan, maka orientasi pengelolaan pendidikan bergeser kepada privatisasi yang diterapkan pemerintah yang menjurus kepada pemberian kewenangan lembaga-lembaga pendidik negeri untuk mencari sumber-sumber pendanaan dan mengelola pembiayaan sendiri secara mandiri. Dalam bahasa yang sederhana privatisasi bermakna swastanisasi lembaga pendidikan negeri.

Kebijakan privatisasi pendidikan yang melepaskan lembaga pendidikan untuk tidak lagi menerima subsidi dana dari pemerintah dan mengharuskan lembaga tersebut mencari sumber-sumber pendanaan sendiri, telah mendorong kepada munculnya kompetisi antara lembaga-lembaga pendidikan untuk menerapkan praktek bisnis. Lembaga-lembaga pendidikan tersebut tampak lebih menonjolkan motif bisnis dari pada motif sosial sehingga muncul apa yang disebut sebagai komersialisasi pendidikan (Francis Wahono, 2001:97).

Secara teoritik, peningkatan mutu pendidikan oleh Arcaro (1995:59) dipahami dalam dua hal. *Pertama*, selalu dikaitkan dengan biaya, padahal sebenarnya tidak selalu. *Kedua*, seringkali direduksi sekedar *output* berupa prestasi belajar atau hasil ujian. Padahal mutu memiliki arti yang kompleks, tidak saja berkaitan dengan biaya pendidikan dan hasil belajar, tetapi secara luas berkaitan dengan cita-cita atau harapan untuk menggapai kehidupan yang lebih baik.

Pada tataran sekolah, peningkatan mutu sekolah dewasa ini banyak dilakukan dengan model *Organizing Business for Excelenct*, *The Total Quality Manajemen* (TQM), dan *Four Factors to Quality Improvement*. Model pertama menekankan bahwa peningkatan mutu sekolah ditentukan oleh kultur sekolah dan infrastruktur, yang dimulai dari penetapan visi dan misi seba-

gai gambaran masa depan sekolah. Model kedua menitikberatkan tiga variabel mutu yaitu kultur sekolah, realitas sekolah, dan proses belajar mengajar. Model ketiga menekankan mutu sekolah adalah hasil dari pengaruh langsung proses belajar-mengajar yang ditentukan oleh kultur sekolah, kepemimpinan, manajerial, dan infrastruktur (Zamroni, 2007:78).

Untuk itu terdapat tiga strategi peningkatan mutu, strategi yang menekankan hasil (*The Output Oriented Strategy*), menekankan pada proses (*The Process Oriented Strategy*), dan strategi komprehensif (*The Comprehensive Strategy*) dengan segenap konsekuensi masing-masing berupa kelebihan dan kekurangan. Dalam hal ini, ada lima formula implementasi strategi sebagaimana dikemukakan Ronald Edmonds (Hoy, 2005:97). Yaitu: 1) *Strong leadership by the principal, especially in intructional matters*; 2) *High expectations by teacher for student achievement*, 3) *An emphasis on basic skills*; 4) *An orderly environment*; 5) *Frequent, systematic evaluations of student*. Dengan demikian, kunci peningkatan mutu sekolah ada pada mutu guru dan mutu pembelajaran dalam kelas oleh guru.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan oleh tim melalui pendekatan kualitatif fenomenologis dengan lokasi di kota Yogyakarta. Subjek penelitian dipilih dari unsur eksekutif dan unsur legislatif pemerintah kota Yogyakarta. Subjek yang dipilih secara *purposive* dengan kriteria: a) subyek tersebut merupakan pejabat struktural yang duduk di dalam eksekutif pemerintahan atau di lembaga legislatif, b) ia termasuk orang yang amat menentukan dalam pengambilan kebijakan, dan c) memiliki tingkat senioritas yang cukup di dalam unit kerjanya. Dengan kriteria itu terpilih sepuluh orang sebagai subyek penelitian.

Penggalan data dilakukan melalui *wawancara mendalam* dan *analisis dokumen*. Wawancara mendalam dilakukan

kepada semua subjek yang telah dipilih untuk menggali secara mendalam tentang data-data verbal serta untuk mencari kedalaman makna atas temuan dokumen yang ada. Adapun analisis dokumen dilakukan dengan cara pengumpulan dan pengkajian data dokumen kebijakan yang ada baik di lembaga legislatif maupun di lembaga eksekutif. Trianggulasi dilakukan melalui *trianggulasi metode* dan *sumber*, *diskusi ahli*, serta *rival explanations*. Adapun keseluruhan data selanjutnya dianalisis sesuai dengan model analisis kualitatif fenomenologis sebagai langkahnya: *data managing, reading and memoing, describing, classifying, interpreting, dan visualizing* (Creswell, 2007:67).

PEMBAHASAN

Hasil dan Pembahasan

Hasil penelitian secara umum berisi paparan tentang politik anggaran pendidikan yang dilakukan oleh pemerintah kota Yogyakarta. Deskripsi umum tersebut secara lebih spesifik dapat dipaparkan sebagai berikut.

1. Anggaran riil yang dikeluarkan oleh pemerintah kota Yogyakarta untuk pembiayaan pendidikan.

Anggaran riil untuk pendidikan yang diberikan oleh pemerintah kota Yogyakarta sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 tahun 2014 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2014, menunjukkan angka yang tidak sedikit, yaitu berjumlah Rp 432.883.644.325,00. Angka tersebut merupakan angka yang relatif besar untuk ukuran pemerintah kota atau kabupaten. Secara komparatif angka yang tercantum di dalam APBD pemerintah kota Yogyakarta tahun anggaran 2014 tersebut adalah terbesar bila dibandingkan dengan pos anggaran pembangunan lain di dalam APBD pemerintah kota Yogyakarta. Bahkan apabila dibandingkan dengan anggaran pendidikan yang ada di kabupaten lain di wilayah propinsi Daerah Istimewa

Yogyakarta, jelas anggaran pendidikan yang dianggarkan oleh pemerintah kota Yogyakarta memiliki besaran paling tinggi.

Besarnya anggaran pendidikan yang bersumber dari APBD pemerintah kota Yogyakarta tersebut, berasal aneka pendapatan daerah di atas terdiri dari: (a). Pendapatan Asli Daerah sejumlah Rp 404.272.607.099,00, (b) Dana Perimbangan sejumlah Rp 685.422.901.391,00, dan (c) Pendapatan daerah lain-lain yang sah sejumlah Rp 120.406.677.400,00. Pendapatan Asli Daerah sebagaimana dimaksud terdiri dari jenis pendapatan pajak daerah sejumlah Rp 260.582.494.000,00, retribusi daerah sejumlah Rp 42.446.339.370,00, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sejumlah Rp 12.590.281.406,00, lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sejumlah Rp 88.653.492.323,00. Adapun dana perimbangan sebagaimana dimaksud di atas terdiri dari jenis pendapatan: (a) Dana Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak sejumlah Rp 64.430.649.391,00, (b) Dana Alokasi Umum sejumlah Rp 618.742.352.000,00, dan (c) Dana Alokasi Khusus sejumlah Rp 2.249.900.000,00. Total akhir pendapatan dalam APBD pemerintah kota Yogyakarta tahun 2014 berjumlah Rp 1.210.102.185.890,00.

Namun demikian, anggaran pendidikan yang relatif besar yang dikeluarkan oleh pemerintah kota Yogyakarta tahun 2014 di atas ternyata tidak sebanding dengan keadaan kesehatan APBD kota Yogyakarta tahun 2014 itu sendiri. Kalau dicermati secara seksama bahwa pendapat total pemerintah kota Yogyakarta sebagaimana yang tercantum di dalam APBD kota Yogyakarta tahun 2014 berjumlah Rp 1.210.102.185.890,00 sedangkan pengeluaran totalnya berjumlah Rp 1.422.093.336.380,00. Hal ini berarti terjadi defisit anggaran sebesar Rp 211.991.150.490,00, yang menunjukkan kondisi keuangan pemerintah kota Yogyakarta kurang sehat.

Kondisi tidak sehat dan defisit dari APBD kota Yogyakarta tahun 2014 sudah barang tentu tidak ideal dari segi anggaran apabila dipaksakan meningkatkan pengeluaran setinggi-tingginya. Apalagi untuk membiayai pendidikan apabila dibiayai dari dana yang masih belum pasti disebabkan uangnya masih kurang atau tidak ada, tentu hal ini menjadi sangat ironis.

2. Pola kebijakan distribusi dan alokasi anggaran pendidikan yang dipilih dan dilakukan oleh pemerintah kota Yogyakarta.

Anggaran pendidikan telah ditetapkan sebagaimana tercantum di dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 tahun 2014 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2014, yaitu berjumlah Rp 432.883.644.325,00. Anggaran pendidikan dengan jumlah tersebut sepenuhnya dapat dipakai dan digunakan oleh Dinas Pendidikan di kota Yogyakarta untuk kegiatan pembangunan pendidikan di kota Yogyakarta pada tahun anggaran 2014.

Jumlah anggaran dengan angka yang relatif besar yaitu Rp 432.883.644.325,00 memerlukan strategi kebijakan alokasi dan distribusi memadai, agar terjadi pemerataan dan keadilan penggunaan anggaran. Dari data yang dikumpulkan peneliti sebagaimana telah dipaparkan pada sub bab di atas, diketahui bahwa APBD kota Yogyakarta tahun 2014 untuk bidang pendidikan, dipakai untuk belanja langsung dan belanja tak langsung Dinas Pendidikan kota Yogyakarta. Pengeluaran dana untuk kegiatan langsung Dinas Pendidikan Pemkot Yogyakarta berjumlah Rp 151.077.340.500,00 sedangkan pengeluaran dana untuk kegiatan tak langsung Dinas Pendidikan Pemkot Yogyakarta berjumlah Rp 281.805.303.825,00.

Dari angka tersebut dapat dilihat dan dimaknai bahwa pengeluaran atau belanja Dinas Pendidikan Pemerintah Kota Yogyakarta lebih banyak untuk belanja kegiatan

tak langsung. Belanja Dinas Pendidikan Pemerintah Kota Yogyakarta untuk kegiatan tak langsung lebih besar daripada belanja langsung, yakni hampir dua kali lipatnya. Belanja langsung hanya 54% dari belanja tak langsung. Belanja tak langsung adalah belanja yang harus dikeluarkan oleh Dinas Pendidikan pemerintah kota Yogyakarta berupa gaji pegawai, termasuk di dalamnya adalah gaji pendidik dan tenaga kependidikan.

Di samping itu, anggaran pendidikan yang dipakai untuk kegiatan langsung dengan jumlah Rp 151.077.340.500,00 selanjutnya dibelanjakan untuk aneka kegiatan dinas. Berdasarkan pencermatan dokumen Perda Kota Yogyakarta Nomor 4 tahun 2014 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2014 pada lampiran III tercantum bahwa belanja pendidikan tidak langsung sebesar Rp 281.805.303.825,00 atau lebih dari 54% terhadap total anggaran yang dimiliki Dinas Pendidikan, yang berarti juga dua kali lipat atau 108% dari pengeluaran belanja pendidikan langsung.

Pengeluaran anggaran pendidikan langsung sebesar Rp 151.077.340.500,00 tersebut, selanjutnya dibagi-bagi dan dibelanjakan untuk banyak pos anggaran. Belanja langsung terbesar adalah untuk program wajib belajar 12 tahun sebesar Rp 101.282.890.200,00 atau 23,4% dari total belanja pendidikan dinas pendidikan, selanjutnya untuk belanja program pengembangan pendidikan sebesar Rp 23.901.100.900,00 atau 5,52%, diikuti program pelayanan administrasi perkantoran sebesar Rp 15.136.264.175,00 atau 3,5%, program peningkatan dan pemerataan kualitas pendidikan menengah sebesar Rp 3.826.064.375,00 serta program peningkatan dan pemerataan mutu pendidikan non-formal & informal sebesar Rp 2.184.771.250,00 atau 0,5%.

Berdasarkan urutan di atas diketahui bahwa urutan penggunaan anggaran untuk langsung dinas pendidikan adalah:

Program Wajib Belajar 12 Tahun, Program Pengembangan Pendidikan, Program Pelayanan Administrasi Perkantoran, Program Peningkatan dan Pemerataan Mutu Pendidikan Menengah, serta Program Peningkatan dan Pemerataan Mutu Pendidikan Non-formal dan Informal. Hal ini berarti bahwa pola pembiayaan atau pembelanjaan pendidikan di kota Yogyakarta lebih banyak untuk penyesuaian program wajib belajar 12 tahun yang di dalamnya tercakup pemberian Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOSDA), dengan jumlah uang per anak per tahun adalah Rp 750.000,00 yang diberikan kepada semua anak SD, SMP, dan SMA.

3. Prioritas kebutuhan dari anggaran pendidikan.

Memperhatikan semua pengeluaran yang dilakukan oleh dinas pendidikan pemerintah kota Yogyakarta menunjukkan adanya prioritas anggaran pembangunan manakah yang dianggap penting-mendesak dan mana yang dianggap kurang penting dan kurang mendesak.

Secara teoritik, skema kebijakan tingkat prioritas program pembangunan dapat dilihat dari dua aspek, yaitu aspek urgensi dan emergensi. Berikut ini skema kerangka kebijakan untuk penentuan prioritas program pembangunan, yaitu:

Skema Penentuan Prioritas Program

Penentuan Prioritas Pembangunan		Emergensi	
		Rendah	Tinggi
Urgensi	Rendah	A	B
	Tinggi	C	D

Dari bagan tersebut terlihat ada empat kelompok prioritas, yaitu (A) apabila program pembangunan dianggap memiliki tingkat urgensi dan emergensi rendah; (B) apabila program pembangunan dianggap memiliki tingkat urgensi rendah namun

tingkat emergensi tinggi; (C) apabila program pembangunan dianggap memiliki tingkat urgensi tinggi namun tingkat emergensi rendah; adapun (D) apabila program pembangunan dianggap memiliki tingkat urgensi sekaligus emergensi tinggi.

Dengan demikian dari segi teoritik, kebijakan prioritas pembangunan pendidikan di kota Yogyakarta Tahun 2014 yang berjumlah Rp 432.883.644.325,00 dipakai program yang paling tinggi prioritasnya adalah untuk gaji pegawai sebagai belanja tak langsung yaitu sebesar Rp 281.805.303.825,00 atau 54%. Prioritas kedua adalah untuk prograam wajib belajar 12 tahun sebesar Rp 101.282.890.200,00 atau 23,4%. Berikutnya untuk belanja program pengembangan pendidikan sebesar Rp 23.901.100.900,00 atau 5,52%, diikuti program pelayanan administrasi perkantoran sebesar Rp 15.136.264.175,00 atau 3,5%. Prioritas berikutnya adalah untuk program peningkatan dan pemerataan kualitas pendidikan menengah sebesar Rp 3.826.064.375,00. Adapun prioritas yang terakhir adalah program peningkatan dan pemerataan mutu pend non-formal & informal sebesar Rp 2.184.771.250,00 atau 0,5%.

4. Alasan Rasional Pemerintah kota Yogyakarta dalam Mengalokasikan Besaran Masing-Masing Pos Anggaran Pendidikan.

Ada beberapa alasan rasional yang dibangun oleh kalangan DPRD dan pemerintah daerah terkait dengan kebijakan alokasi dan distribusi anggaran pendidikan. Paparan data di muka dapat ambil benang merahnya mengenai alasan-lasan rasional apa saja yang menyebabkan adanya kebijakan alokasi dan distribusi anggaran pendidikan sebagaimana tertuang di dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 tahun 2014 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2014. Paling tidak dapat kita sarikan ada empat alasan rasional para pejabat pe-

merintah kota Yogyakarta terkait dengan kebijakan distribusi dan alokasi anggaran pendidikan.

Pertama, bahwa kebijakan alokasi dan distribusi anggaran pendidikan dalam APBD tahun 2014 adalah untuk menjaga kemajuan pendidikan di kota Yogyakarta yang telah dikenal oleh masyarakat luas di Indonesia sehingga kota Yogyakarta dianggap memiliki *image* sebagai kota pendidikan. *Kedua*, bahwa kebijakan anggaran di atas disebabkan karena adanya ketakutan sebagian pejabat di kota Yogyakarta akan semakin pudarnya predikat Yogyakarta sebagai kota pendidikan, sehingga memerlukan dukungan anggaran yang tidak sedikit dari pemerintah kota.

Ketiga, bahwa kebijakan alokasi dan distribusi anggaran pendidikan dalam APBD tahun 2014 dalam rangka menunjukkan tentang pentingnya peningkatan sumberdaya manusia untuk kemajuan pembangunan di Yogyakarta. Adapun yang *keempat*, adalah dalam rangka mewujudkan pemerataan dan keadilan bagi semua warga kota Yogyakarta yang berusia sekolah dasar, sekolah menengah pertama, maupun sekolah menengah atas atau sekolah menengah kejuruan melalui instrumen Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOSDA).

KESIMPULAN

Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan pemaparan hasil dan pembahasan di muka, maka selanjutnya dapat diambil kesimpulannya. Beberapa kesimpulan penelitian yang dimaksud antara lain.

1. Bahwa secara umum APBD Pemkot Yogyakarta Tahun 2014 yang tertuang di dalam Perda Kota Yogyakarta No 4 tahun 2014 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2014 memuat total pemasukan yang berjumlah Rp 1.210.102.185.890,00 sedangkan total belanja berjumlah Rp 1.422.093.336.380,00 sehingga terjadi

- defisit Rp 211.991.150.490,00. Belanja terbesar adalah untuk pendidikan sebesar Rp 432.883.644.325,00, dalam arti terbesar bila dibandingkan dengan pos anggaran pembangunan lain di dalam APBD pemerintah kota Yogyakarta tahun 2014. Namun, anggaran pendidikan yang relatif besar tersebut ternyata tidak sebanding dengan kesehatan keuangan Pemkot Yogyakarta yang mengalami defisit. Kondisi ini menjadi ironis.
2. Pola kebijakan distribusi dan alokasi anggaran pendidikan yang dipilih oleh Pemkot Yogyakarta lebih menitikberatkan pada koordinasi dan integrasi kebijakan antar unit pemerintah, sehingga kurang mempertimbangkan secara seksama faktor urgensi dan emergensi. Namun hasil koordinasi dan integrasi antar unit dalam merumuskan prioritas pembangunan relatif menguntungkan dan mempermudah pelaksanaan program pembangunan oleh pimpinan dinas pendidikan pada waktu berikutnya.
 3. Prioritas anggaran pendidikan ditentukan berdasarkan pertimbangan dua aspek yaitu aspek tingkat urgensinya dan tingkat emergensinya. Dengan memperhatikan dua hal tersebut kebijakan prioritas pembangunan pendidikan di kota Yogyakarta Tahun 2014 yang berjumlah Rp 432.883.644.325,00 dipakai untuk membiayai program-program sesuai urutan sebagai berikut: a) untuk gaji pegawai sebagai prioritas pertama, b) prioritas kedua adalah untuk program wajib belajar 12 tahun, c) prioritas ketiga adalah untuk belanja program pengembangan pendidikan, d) prioritas keempat adalah untuk program pelayanan administrasi perkantoran, e) prioritas kelima adalah untuk program peningkatan dan pemerataan kualitas pendidikan menengah. Adapun prioritas yang terakhir f) adalah program peningkatan dan pemerataan mutu pendidikan non-formal dan informal.
 4. Empat alasan rasional yang dipakai oleh kalangan DPRD dan pemerintah kota Yogyakarta terkait dengan kebijakan alokasi dan distribusi anggaran pendidikan, yaitu: a) untuk menjaga *image* sebagai kota pelajar, maka kemajuan pendidikan kota Yogyakarta perlu ditingkatkan, b) ketakutan sebagian pejabat kota Yogyakarta akan semakin pudarnya predikat Yogyakarta sebagai kota pendidikan, sehingga memerlukan dukungan anggaran yang tidak sedikit, c) bahwa kebijakan alokasi dan distribusi anggaran pendidikan dalam APBD tahun 2014 adalah dalam rangka menunjukkan tentang pentingnya peningkatan sumberdaya manusia untuk kemajuan pembangunan di Yogyakarta, d) dalam rangka mewujudkan pemerataan dan keadilan bagi semua warga kota Yogyakarta yang berusia sekolah dasar, sekolah menengah pertama, maupun sekolah menengah atas atau sekolah menengah kejuruan melalui instrumen Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOSDA).
- Berdasarkan hasil penelitian tersebut, maka sangat perlu diberikan saran. Adapun saran yang dapat diberikan berkaitan dengan kesimpulan penelitian ini adalah: *Pertama*, bahwa semua pemerintah daerah di manapun juga wajib mempertimbangkan faktor kesehatan anggaran yang dimilikinya. APBD kota Yogyakarta yang mengalami kondisi keuangan kurang sehat, tidak perlu memforsir diri untuk mengeluarkan dana banyak di luar batas kemampuannya, meskipun dengan alasan demi memajukan pendidikan. Pemaksaan diri dengan cara mengeluarkan anggaran pendidikan setinggi-tingginya namun kondisi keuangan daerah masih mengalami defisit, tentu menjadi amat ironis.
- Kedua*, bahwa pola kebijakan distribusi dan alokasi anggaran pendidikan yang dipilih oleh pemerintah kota Yogyakarta

perlu lebih dititikberatkan pada faktor tingkat urgensinya dan emergensinya. Mempertimbangkan variasi kedua faktor tersebut akan relatif mempermudah Pemerintah kota Yogyakarta, dalam hal ini adalah Dinas Pendidikan, dalam melakukan alokasi dan distribusi anggaran pendidikan.

Ketiga, prioritas penggunaan anggaran pendidikan perlu dikaji ulang dalam setiap tahun anggaran. Hal ini disebabkan kompleksitas problem setiap tahunnya juga mengalami pergeseran dan perubahan. Untuk itulah maka diperlukan adanya penerapan sistem informasi perencanaan anggaran yang terpadu dan sistemik agar terwujud pola perencanaan pembangunan yang tepat dan akurat sesuai dengan kebutuhan masyarakat, baik untuk jangka pendek, menengah, maupun panjang.

DAFTAR PUSTAKA

- Arcaro, J.S. (1995). *Quality in Education*. Delray Beach Florida: St. Lucie Press.
- Cresswell, J.W. (2007). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing among Five Approaches (second edition)*. London: Sage publications.
- Francis Wahono. (2001). *Kapitalisme Pendidikan: Antara Kompetisi dan Keadilan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hoy, Wayne K. (2005). *Educational Administration*. Toronto: McGraw Hill.
- International Development Research Centre (IDRC). (2009). *Educational Financing in Developing Countries*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Kompas. (2013). *Laporan Akhir Tahun Kemajuan Pembangunan Pendidikan*. Dimuat di koran Kompas tanggal 23 Desember 2013 hal 12.
- Lantip Diat Prasajo. (2012). *Financial Resources sebagai Faktor Penentu dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan*. Dimuat dalam *International Journal Managemen Pendidikan*. Online uny.ac.id.
- Nanang Fattah. (2006). *Ekonomi dan Pembiayaan Pendidikan*. Bandung: Rosda Karya.
- Zamroni. (2007). *Meningkatkan Mutu Sekolah: Teori, Strategi, dan Prosedur*. Jakarta: PSAP Muhammadiyah.