

KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA PONTIANAK DALAM HAL PENGANGGARAN DANA PENDIDIKAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 20 TAHUN 2003 TENTANG SISTEM PENDIDIKAN NASIONAL

Oleh :

SITTI USWATUN HASANAH

Program Studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan STKIP PGRI Pontianak
Jalan Ilham Kota Baru Pontianak 78116

Abstraction: Pontianak city government in the budgeting of funds in education in the budget is there are 2 (two) laws and regulations that stand alone and the same equal level. That is the law number 20 of 2003 and law number 32 of 2004 on Local governments that partner with the law number 33 of 2004 concerning Financial Considerations between Central and Local Government. Also 20% of the budget set by the law number 20 of 2003 raises different legal interpretations and often funds for education sector ran aground in the middle of the road, due to the political problems of education who do not understand.

Pemerintah Kota Pontianak dalam penganggaran dana bidang pendidikan pada penyusunan APBD adalah terdapat 2 (dua) peraturan perundang-undangan yang berdiri sendiri dan sama sejajar tingkatannya. Yaitu Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang berpasangan dengan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah. Juga anggaran 20% yang ditetapkan oleh Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003, menimbulkan penafsiran hukum yang berbeda dan seringkali dana untuk sektor pendidikan kandas di tengah jalan, disebabkan para politisinya yang tidak memahami persoalan pendidikan.

Kata Kunci: Kebijakan, penganggaran, system, dan otonomi.

A. Latar Belakang Masalah

Berbagai paradigma untuk membenahi pendidikan nasional sesuai dengan cita-cita reformasi terus digulirkan. Namun demikian, sampai kini pembenahan sistem pendidikan nasional masih bersifat sangat segmentaris dan parsial dan belum menyentuh masalah-masalah fundamental yang diinginkan oleh arus reformasi yang terus menerus menggumpal dan tidak dapat ditanggihkan. Penanggihan berarti menambah agregasi persoalan lebih rumit dan kompleks sehingga keterbelakangan kita dari bangsa-bangsa lainnya semakin jauh.

Di dalam koridor reformasi, otonomi pendidikan mempunyai dua arti. *Pertama* ialah menata kembali sistem pendidikan nasional yang sentralistis menuju kepada suatu sistem yang

memberikan kesempatan luas kepada inisiatif masyarakat. Pada masa lalu karena tekanan-tekanan dari sistem kekuasaan yang berlaku, terdapat kecenderungan kuat untuk menyamaratakan seluruh sistem pendidikan dengan kebijakan-kebijakan yang menunjangnya. Kita lihat misalnya banyak sekolah milik masyarakat berlomba-lomba dinegerikan. Masyarakat dipaksa untuk menyerahkan inisiatifnya untuk kepentingan penguasa. Otonomi pendidikan berarti pula demokratisasi sistem pendidikan yang berarti mengembalikan hak dan kewajiban masyarakat untuk mengurus pendidikannya.

Ciri *kedua* yang dapat diamati ialah otonomi pendidikan bukan berarti melepaskan segala ikatan untuk membangun Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi pendidikan justru berarti untuk memperkuat dasar-dasar pendidikan pada tingkat *grass-root* untuk membentuk suatu masyarakat Indonesia yang bersatu berdasarkan kebhinnekaan masyarakat kita. Oleh karena itu pendidikan bukan berarti melemahkan sendi-sendi/cita-cita bangsa kita ketika mendirikan republik ini, yaitu membentuk suatu negara kesatuan yang kokoh yang didirikan di atas kekayaan kebhinnekaan kebudayaan Indonesia. Makna otonomi pendidikan di dalam rangka ini ialah pendidikan dikembalikan kepada *the stoke holder* ialah masyarakat sendiri. Pendidikan harus otonom sehingga masyarakat secara langsung bertanggung jawab atas keberadaan dan proses pendidikan yang dimilikinya.

Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta Pemerintah Propinsi dan Kabupaten/Kota yang merupakan prasyarat dalam sistem Pemerintahan Daerah. Kebijakan umum pengelolaan keuangan daerah disesuaikan dengan situasi dan kondisi serta potensi keuangan daerah dengan berpedoman pada UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta PP No. 105 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.

Sesuai dengan ketentuan UU No. 33 tahun 2004, Pasal 6, sumber-sumber penerimaan dalam pelaksanaan desentralisasi adalah :

- a. Pajak Daerah
 - b. Retribusi Daerah
 - c. Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan.
 - d. Lain-lain PAD yang sah.
- Dana perimbangan yang terdiri dari:
- a. Dana Bagi Hasil;
 - b. Dana Alokasi Umum (DAU)
 - c. **Dana Alokasi Khusus (DAK)**

Khusus pada Dana Alokasi Khusus, penggunaannya diarahkan pada upaya untuk meningkatkan *Humand Development Indek* atau Indek Pembangunan Manusia yang merupakan salah satu isue nasional yang perlu dituntaskan. Hal ini mengingatkan bahwa besarnya

tingkat kemiskinan yang ada di daerah. Disamping itu juga diarahkan pada penanganan masalah-masalah sosial yang esensial. Arah dari penggunaan Dana Alokasi Khusus ini dapat diusulkan :

- a. Mengurangi ketimpangan distribusi pendapatan
- b. Peningkatan penyediaan fasilitas dan kualitas kesehatan
- c. **Peningkatan kualitas pendidikan**
- d. Peningkatan Kualitas Lingkungan Hidup (di luar reboisasi)
- e. Penanganan masalah urban (daerah perkotaan).

Kita ketahui, menurut UU nomor 20 tahun 2003, pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat. Sumber pendanaan pendidikan ditentukan berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan dan berkelanjutan. Pengelolaan dana pendidikan berdasarkan pada prinsip keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas publik. Di dalam pasal 49 ayat (1) Undang-undang tersebut menyatakan bahwa "Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan, dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)".

Mengingat Kota Pontianak merupakan kota terbesar propinsi Kalimantan Barat, dan APBD kota Pontianak termasuk yang paling besar jumlahnya dibandingkan APBD daerah lain di provinsi Kalimantan Barat sehingga memungkinkan pemerintah daerahnya menganggarkan dana pendidikan sebesar 20%, maka saya mencoba mengangkat tulisan mengenai "Kebijakan Pemerintah Kota Pontianak dalam Penganggaran Dana Pendidikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional".

A. Kebijakan Pendidikan di Era Otonomi Daerah

Krisis multidimensi dan berkepanjangan memang telah membuat bangsa Indonesia jatuh terpuruk dan semakin tertinggal dari bangsa-bangsa lain dalam berbagai aspek kehidupan, Namun pada saat yang sama krisis multidimensi dan berkepanjangan telah menumbuhkan kesadaran dan tekad, komitmen dan inspirasi baru pada bangsa Indonesia untuk mengevaluasi, mendekonstruksi, dan merekonstruksi system pemerintahan dan pembangunan agar lebih berkualitas, efektif dan efisien.

Salah satu langkah fundamental yang telah diambil untuk memawa bangsa ini keluar dari keterpurukan adalah dengan menerapkan kebijakan Otonomi Daerah (Otda). Kebijakan ini secara resmi mulai berlaku berkenaan dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kuatnya arus reformasi dan demokratisasi membuat proses otonomisasi berjalan sangat cepat dan dinamis sehingga berkembang melampaui ketentuan yang diatur dalam kedua undang-undang tersebut. Hanya dalam kurun waktu kurang dari lima tahun, kedua undang-undang tersebut dinilai tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah. Dan pada tanggal 15 Oktober 2004, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 secara

resmi diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 diganti dengan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 dengan nama yang sama.

Sesuai dengan namanya, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur berbagai hal yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan dalam bingkai kebijakan otonomi daerah, yaitu tentang pembentukan daerah dan kawasan khusus (Bab II), pembagian urusan pemerintahan (Bab II), penyelenggaraan pemerintahan (Bab IV), kepegawaian Daerah (Bab V), peaturan daerah dan peraturan kepala daerah (Bab VI), perencanaan pembangunan daerah (Bab VII), keuangan daerah (Bab VIII), kerjasama dan penyelesaian perselisihan (Bab IX) kawasan perkotaan (Bab X), desa (Bab XI), pembinaan dan pengawasan (Bab XII), dan pertimbangan dalam kebijakan otonomi daerah (Bab XIII).

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 mengatur hal-hal yang berkaitan dgn proporsi, distribusi, pengelolaan dan pengawasan keuangan daerah yang meliputi prinsip kebijakan perimbangan keuangan (Bab II), dasar pendanaan pemerintah daerah (Bab III), sumber penerimaan daerah (Bab IV), pendapatan asli daerah (Bab V), dana perimbangan (Bab VI), lain-lain pendapatan (Bab VII), pinjaman daerah (Bab VIII), pengelolaan keuangan dalam rangka desentralisasi (Bab IX), dana dekonsentrasi (Bab X), dana tugas pembantuan (Bab XI), dan sistem informasi keuangan daerah (Bab XII).

Dua undang-undang tersebut beserta perturan perundang-undangan lain yang menyertainya secara bersama-sama mbingkai proses penyusunan, penerapan, dan pengembangan kebijakan pemerintahan dan pembangunan dalam berbagai bidang, termasuk bidang pendidikan.

Komitmen bangsa Indonesia terhadap pendidikan dengan jelas tercermin pada konstitusi negara, UUD 1945, khususnya Pasal 31, yang menegaskan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan (Ayat 1) dan setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya (Ayat 2). Skema pembiayaan pendidikan oleh pemerintah tersebut diatur pada Ayat 4¹ dan ditegaskan pula pada Ayat 5². Landasan konstitusional komitmen pendidikan inilah yang membuka peluang sebesar-besarnya bagi bangsa Indonesia untuk berbuat yang terbaik bagi sistem pendidikan nasionalnya melalui berbagai kebijakan dalam pemerintahan dan pembangunan, termasuk kebijakan otonomi daerah.

Sejalan dengan semangat demokratisasi, desentralisasi, dan globalisasi, berbagai kebijakan pengelolaan pendidikan di era otonomi daerah menekankan sinergian keterpaduan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menjalankan hak dan kewajiban masing-masing. Keduanya berkewajiban “mengatur dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan

¹ “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja Negara serta anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.”

² “Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia”

sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku” (Pasal 10 UU Nomor 20 Tahun 2003); “memberi layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi” (Pasal 11 ayat 1); “menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun” (Pasal 11 ayat 2); “memfasilitasi satuan pendidikan dengan pendidik dan tenaga kependidikan yang diperlukan untuk menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu” (Pasal 41 ayat 3); “menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya” (Pasal 34 ayat 2); “membina dan mengembangkan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah” (Pasal 44 ayat 1); dan “membantu pembinaan dan pengembangan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat (Pasal 44 ayat 3).

Kebijakan pada era otonomi daerah juga menekankan pentingnya domain lokal dalam pengembangan program-program pendidikan. Ditegaskan pada Pasal 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, bahwa “pemerintah kabupaten/kota berkewajiban mengelola satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal.” Sejalan dengan kewajiban ini, pemerintah dan pemerintah daerah diharapkan dapat bersinergi dalam melengkapi sarana dan prasarana pendidikan dan mengembangkan budaya ilmu pengetahuan di daerah. Hal ini ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2002 tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi dalam Pasal 14³. Selain itu, pemerintah daerah juga diharapkan berperan sebagai motivator, stimulator, dan fasilitator perkembangan ilmu pengetahuan di daerah. Hal ini ditegaskan pada Pasal 20 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2002 tersebut.⁴

Peran dan fungsi pemerintah daerah dalam membangun keunggulan lokal dalam dunia pendidikan dan mengembangkan budaya ilmu pengetahuan di daerah benar-benar diperluas. Pemerintah daerah wajib merumuskan prioritas serta kerangka kebijakan di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi yang dituangkan sebagai kebijakan strategis pembangunan ilmu pengetahuan dan teknologi di daerahnya. Pemerintah daerah harus mempertimbangkan masukan dan pandangan yang diberikan oleh unsur kelembagaan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta membentuk dewan riset yang beranggotakan masyarakat dari unsur kelembagaan ilmu pengetahuan dan teknologi di daerahnya. Berbagai kewajiban pemerintah daerah tersebut juga dipertegas dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa salah satu urusan wajib pemerintah provinsi adalah

³“Pemerintah, pemerintah daerah, dan/badan usaha dapat membangun kawasan, pusat peragan, serta sarana dan prasarana ilmu pengetahuan dan teknologi lain untuk memfasilitasi kinerja dan pertumbuhan unsure-unsur kelembagaan dan menumbuhkan budaya ilmu pengetahuan dan teknologi di kalangan masyarakat”

⁴ “Pemerintah daerah berfungsi menumbuhkembangkan motivasi, memberikan stimulasi dan fasilitas, serta menciptakan iklim yang kondusif bagi pertumbuhan dan sinergi unsure kelembagaan, sumber daya, dan jaringan ilmu pengetahuan di wilayah pemerintahannya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari system Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penerpan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi”.

“penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial” (Pasal 13) dan salah satu urusan wajib pemerintah kabupaten dan kota adalah “penyelenggaraan pendidikan” (Pasal 14).

Komitmen bangsa Indonesia, khususnya para wakil rakyat yang ada di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terhadap perbaikan mutu pendidikan dan keyakinan mereka terhadap pendidikan sebagai sarana peningkatan kualitas hidup bangsa juga ditunjukkan dengan tingginya komitmen mereka terhadap dana pendidikan. Untuk pertama kali dalam sejarah bangsa ini, konstitusi negara, Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan: “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan pendidikan nasional” (lihat Pasal 31 ayat 4). Pasal ini disahkan dalam amandemen keempat UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 10 Agustus tahun 2002 dan menjadi landasan konstitusional yang sangat kuat bagi sistem penganggaran pendidikan nasional di era otonomi daerah.

Presentase alokasi dana pendidikan tersebut juga ditegaskan pada Pasal 49 ayat 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional: “Dana Pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).” Ditegaskan pula bahwa pendanaan pendidikan adalah tanggung jawab pemerintah dan masyarakat (lihat Pasal 1, 5, 11, 41, 46 dan 53), dapat diatur dan dihimpun melalui berbagai sumber, yaitu APBN, APBD, SPP, hibah, wakaf, zakat, pembayaran nazar, pinjaman, sumbangan perusahaan, keringanan dan penghapusan pajak untuk pendidikan, dan lain-lain (Pasal 46 dan 47), dan harus dikelola berdasarkan prinsip keadilan, efisiensi, transparan, dan akuntabilitas publik (Pasal 48).

Skema pendanaan pendidikan tersebut sejalan dengan pesan Pasal 27 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2002 tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, bahwa “pemerintah dan pemerintah daerah wajib mengalokasikan anggaran sebesar jumlah tertentu yang cukup memadai untuk mengacu akselerasi penguasaan, pemanfaatan dan pemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi.”

Pendidikan dalam perspektif demokrasi adalah sebuah komponen yang vital. Dalam membangun demokrasi, proses pendidikan menjadi yang vital. Dalam membangun demokrasi, proses pendidikanlah yang menjadikan warga negara yang merdeka, berpikir kritis dan sangat familiar dalam praktik-praktik demokrasi. Sejarah mencatat, intelektual-intelektual bangsa yang berpendidikan baratliah yang memegang peranan penting sebagai ghirah kebangsaan dan sekaligus sebagai founding fathers berdirinya republik ini.

Namun tak kurang pula, pendidikan yang telah dikenyam pemimpin bangsa, ketika berubah menjadi suatu rejim yang otoriter maka pendidikan yang diberikan oleh pemerintah (penguasa) menuntut penerimaan masyarakat secara paksa (*passive acceptance*).

Masa otonomi daerah ditandai dengan implementasi UU No.22 tahun 1999 yang direvisi dan diganti dengan UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam kedua UU inilah perspektif demokratisasi pendidikan memiliki fondasi dasarnya sebelum diterbitkan

peraturan pemerintah (PP) maupun Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur lebih lanjut tentang pendidikan ini, selain UU Sisdiknas itu sendiri.

Perjalanan pendidikan nasional yang panjang mencapai suatu masa yang demokratis, ketika saat ini otonomisasi pendidikan melalui berbagai instrumen kebijakan, yang dimulai dari UU No.20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, privatisasi perguruan tinggi negeri dengan status baru yaitu Badan Hukum Milik Negara (BHMN) melalui PP No.60 tahun 2000, sampai UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang mengatur konsep, sistem dan pola pendidikan, pembiayaan pendidikan, juga kewenangan di sektor pendidikan yang digariskan bagi pusat maupun daerah.

Dalam Konteks ini pula, pendidikan berusaha dikembalikan untuk melahirkan insan akademis dan intelektual yang diharapkan dapat membangun bangsa secara demokratis, bukan menghancurkan bangsa dengan budaya-budaya korupsi, kolusi dan nepotisme, dimana peran pendidikan (agama, moral dan kenegaraan) yang didapat dibangku sekolah dengan tidak semestinya. Dalam kondisi yang demikian, mungkin benar ungkapan yang mengatakan "negeri di dihancurkan oleh kaum intelektualnya sendiri". Ini dikarenakan pendidikan nasional selama ini bertekuk lutut kepada kepentingan penguasa.

Pendidik, yaitu guru dan dosen yang tidak mengikuti sistem akan terlibas, sehingga murid yang kelak akan menjadi pemimpin negeri ini mendapatkan pendidikan yang tidak bermutu. Perilaku yang dibentuk generasi "pendidikan otoriter" banyak melahirkan pribadi terbelah tak seimbang. Mengutip **Abidin** dalam **Marcus Lukman**⁵, pendidikan seperti ini *too much science too little faith*, lebih banyak ilmu dengan tipisnya kepercayaan keyakinan agama.

Desentralisasi pendidikan, merupakan salah satu cara di masa "pendidikan otoriter" tidak lagi dianut lagi di era otonomi daerah. Era yang dimulai secara formal melalui produk kebijakan otonomi pendidikan perguruan tinggi, kebijakan desentralisasi pendidikan yang mengacu pada UU No.22 tahun 1999 dan No.25 tahun 1999 yang direvisi menjadi UU No.32 tahun 2004 dan No.33 tahun 2004 dimana dapat diperoleh prinsip-prinsip dan arah baru dalam pengelolaan sektor pendidikan dengan mengacu pada pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah (provinsi dan kabupaten/kota) serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Implikasi otonomi daerah bagi sektor pendidikan sangat tergantung pada pembagian kewenangan di bidang pendidikan yang akan ditangani pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Sistem pendidikan Nasional yang disahkan melalui UU Sistem Pendidikan Nasional, yang terakhir UU No.20 tahun 2003, yang di dalamnya memuat beberapa kebijakan yang secara tidak langsung mencoba melakukan perbaikan mutu pendidikan. Diantaranya adalah Pasal 49 ayat (1) yang menyatakan bahwa dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari APBD.

⁵ Marcus Lukman, *Kilas Mabuk Otonomi Daerah*, Diktat Perkuliahan Program Magister Ilmu Hukum, Pontianak, 2005, halaman 113.

Dikeluarkannya UU Sisdiknas tersebut menunjukkan bahwa pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat yang bertujuan adalah memperbaiki mutu pendidikan yang akhirnya adalah mensejahterakan masyarakat itu sendiri. Hukum di sini berfungsi sebagai lentera yang menerangi kegelapan agar dapat berjalan sebagaimana yang diinginkan oleh semua komponen masyarakat.

Demokrasi pendidikan terkait dengan beberapa masalah utama, antara lain desentralisasi pendidikan melalui perangkat kebijakan pemerintah yaitu Undang-undang yang mengatur tentang pendidikan di negara kita. Namun perlu diketahui, menurut Alisjahbana dan Burki dalam Marcus Lukman⁶ menyatakan bahwa desentralisasi pendidikan ini secara konseptual dibagi menjadi dua jenis. *Pertama*, desentralisasi kewenangan di sektor pendidikan. Desentralisasi lebih kepada kebijakan pendidikan dan aspek pendanaannya dari pemerintah pusat ke pemerintahan daerah. *Kedua*, desentralisasi pendidikan dengan fokus pada pemberian kewenangan yang lebih besar di tingkat sekolah.

Konsep pertama berkaitan dengan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan dari pusat ke daerah sebagai bagian demokratisasi. Konsep kedua lebih fokus mengenai pemberian kewenangan yang lebih besar kepada manajemen di tingkat sekolah untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Dua hal ini mungkin sekali pelaksanaannya tergantung situasi dan kondisinya.

Anggaran belanja pembangunan merupakan mata rantai yang mempunyai kaitan langsung dengan kemajuan pembangunan itu sendiri, baik keterkaitan kebelakang (*backward linkage*) maupun keterkaitan kedepan (*forward linkage*). Dengan demikian anggaran pembangunan mempunyai dampak positif terhadap pelaksanaan pembangunan. Tahap perencanaan merupakan hal yang sangat penting dan menentukan karena pada tahap ini diidentifikasi berbagai kegiatan yang perlu dilakukan, lama waktu masing-masing kegiatan, biaya termasuk di dalamnya *supply* logistik agar masing-masing kegiatan dapat berjalan dengan lancar.

Secara operasional anggaran daerah merupakan alat untuk mengukur kemampuan dan potensi suatu daerah serta sebagai alat alokasi dana/pembiayaan untuk berbagai program dan kemudian diterapkan dalam menjalankan fungsi dan tugas penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Dalam kaitan ini anggaran belanja pembangunan hendaknya tertuju pada program yang dapat mendorong pemanfaatan potensi sumber daya alam secara optimal.

APBD merupakan kebijaksanaan keuangan tahunan pemerintah daerah yang disusun berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri serta berbagai pertimbangan lainnya dengan maksud agar penyusunan, pemantauan, pengendalian dan evaluasi APBD mudah dilakukan. Pada sisi lain APBD dapat pula menjadi sarana bagi pihak tertentu untuk melihat atau mengetahui kemampuan keuangan daerah, baik dari sisi pendapatan maupun dari sisi belanja.

Dalam pelaksanaan pembangunan daerah di Indonesia selama ini, pembiayaan pembangunan bagi kebanyakan daerah masih sangat mengandalkan sumber pembiayaan pembangunan yang berasal dari pemerintah pusat. Hal ini terlihat di dalam APBD, dimana

⁶ Ibid., 2005, halaman 144.

sekitar dua pertiga dari total pengeluaran pemerintah daerah dibiayai dari bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat. Rendahnya kemampuan daerah menggali sumber-sumber pendapatan yang sah selama ini, selain disebabkan oleh faktor sumber daya manusia dan kelembagaan juga disebabkan oleh batasan hukum. Pemberlakuan UU No.32 tahun 2004 yang satu faktor penyebab keterbatasan kemampuan daerah dalam menggali sumber-sumber penerimaannya. Kondisi semacam ini, jelas tidak akan mampu mendukung pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana yang diharapkan. Penyelenggaraan otonomi perlu diimbangi dengan kemampuan untuk menggali dan kebebasan untuk mengalokasikan sumber-sumber pembiayaan pembangunan sesuai dengan prioritas dan preferensi daerahnya masing-masing.

Menyadari akan hal ini dan dalam upaya mengakomodir berbagai tuntutan dari aspirasi yang berkembang di daerah selama ini, Pemerintah telah mensahkan UU No.32 dan 33 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Selanjutnya Undang-Undang ini membawa banyak perubahan dalam tata pemerintahan dan tata hubungan keuangan antara pemerintahan pusat dan daerah. Bagi daerah, pemberlakuan kedua Undang-undang ini khususnya Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 telah semakin membuka peluang dan harapan untuk memperoleh sumber-sumber pembiayaan pembangunan yang lebih adil dan proporsional. Dampak pengimplementasian Undang-undang ini terhadap suatu daerah dengan daerah yang lainnya akan berbeda-beda, tergantung pada sumber-sumber penerimaan (khususnya dari sumber penerimaan bagi hasil) yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Dengan demikian pengimplementasian Undang-undang ini, di samping akan memacu pembangunan di daerah juga mempunyai potensi untuk mendorong munculnya disparitas. Namun demikian keberadaannya at least memberikan perubahan ke arah yang lebih baik khususnya pada sektor penerimaan keuangan daerah.

B. Mekanisme Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Dalam era reformasi ini, pemerintah dituntut untuk melakukan perubahan mendasar pada sistem pemerintahan yang ada. Salah satu perubahan mendasar yang dimaksud ialah penyelenggaraan otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah. Disamping sebagai strategi untuk menghadapi era globalisasi, otonomi daerah merupakan tuntutan masyarakat daerah sebagai reaksi atas ketidakadilan ekonomi yang diterima selama ini. Dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang kemudian di gantikan dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang hal yang sama, telah membuka jalan bagi pelaksanaan reformasi sektor publik di Indonesia. Dimensi reformasi tersebut tidak saja sekedar perubahan format lembaga, akan tetapi mencakup pembaharuan alat-alat yang digunakan untuk mendukung berjalannya lembaga-lembaga publik tersebut secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel sehingga cita-cita reformasi yaitu menciptakan *good governance* benar-benar tercapai.

Undang-undang ini, menyadari bahwa pada dasarnya otonomi daerah maupun desentralisasi manajemen ditujukan untuk memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan fungsi pelayanan kepada masyarakat dalam rangka meningkatkan

kesejahteraan. Hakekat semangat otonomi ini harus tercermin dalam pengelolaan keuangan daerah mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Dengan kata lain, daerah harus mempunyai kewenangan untuk merencanakan, menggunakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan seluruh sumber penerimaan daerah kepada masyarakat melalui DPRD tanpa adanya intervensi pemerintah pusat seperti di masa lalu. Dengan demikian peran DPRD dalam melakukan kontrol kinerja pemerintah daerah sangat menentukan guna terbentuknya transparansi anggaran sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada kepentingan publik. Anggaran daerah merupakan alat dalam menentukan pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memobilisasi pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja.

Anggaran daerah pada hakekatnya merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Dengan demikian, APBD harus benar-benar dapat mencerminkan kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi keanekaragaman.

Atas dasar tersebut, penyusunan APBD hendaknya mengacu pada norma dan prinsip anggaran sebagai berikut:

1. **Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran**

Transparansi tentang anggaran daerah merupakan salah satu persyaratan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggung jawab. Mengingat anggaran daerah merupakan salah satu sarana evaluasi pencapaian kinerja dan pertanggungjawaban pemerintah mensejahterakan masyarakat, maka harus dapat memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Selain itu setiap dana yang diperoleh, penggunaannya harus dapat dipertanggungjawabkan.

2. **Disiplin Anggaran**

APBD disusun dengan berorientasi pada kebutuhan masyarakat tanpa harus meninggalkan keseimbangan antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu, anggaran yang disusun harus dilakukan dengan asas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggungjawabkan. Pemilahan antara belanja yang bersifat rutin dengan belanja yang bersifat pembangunan/modal harus diklarifikasikan secara jelas agar tidak terjadi pencampuradukan kedua sifat anggaran yang dapat menimbulkan pemborosan dan kebocoran dana. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap pos/pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja. Pelanggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup.

3. **Keadilan Anggaran**

Pembiayaan pemerintah daerah dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dipikul oleh segenap lapisan masyarakat. Untuk itu, pemerintah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan.

4. Efisiensi dan Efektifitas Anggaran

Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektifitas anggaran, maka perencanaan perlu ditetapkan secara jelas, tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang diprogramkan.

5. Format Anggaran

Pada APBD disusun berdasarkan format anggaran defisit (*deficit budget format*). Selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadinya surplus dan defisit anggaran. Apabila terjadi surplus, daerah dapat membentuk cadangan, sedangkan bila terjadi defisit, dapat ditutupi melalui sumber pembiayaan pinjaman dan atau penerbitan obligasi daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Kebijakan Umum APBD (KUA) untuk Kota Pontianak, setiap tahunnya disusun dengan memperhatikan/menggunakan ketentuan dan bahan referensi Visi Pembangunan Kota Pontianak; Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kota Pontianak Tahun 2005 – 2009, Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Hasil Musyawarah erencanaan Pembangunan Kota Pontianak, dan Pokok-pokok Pikiran DPRD Kota Pontianak, dengan susunan sebagai berikut:

1. Kebijakan Umum Sasaran Pembangunan Daerah, yang terdiri dari dua sasaran, yaitu Sasaran Kerangka Makro Pembangunan Daerah Dan Sasaran Kerangka Mikro Pembangunan Daerah.
2. Kebijakan Umum Arah Tindakan Pembangunan Daerah, yang terdiri dari:
 - a. Mengembangkan Perekonomian Berdasarkan Potensi Daerah;
 - b. Meningkatkan Kualitas Sumber Daya Manusia;
 - c. Meningkatkan Sarana Dan Prasarana Dasar Perkotaan;
 - d. Meningkatkan Perans Serta Masyarakat Dalam Menciptakan Lingkungan Yang Kondusif.
3. Kebijakan Umum Prioritas Pembangunan Daerah, yang terdiri dari:
 - a. Meningkatkan rasio melek huruf melalui program Pendidikan Luar Sekolah;
 - b. Meningkatkan Rasio Rata-Rata Usia Sekolah Melalui Program Pendidikan dan Pembinaan Pra Sekolah, Dasar dan Menengah;
 - c. Meningkatkan Rasio Harapan Hidup melalui program:
 - 1) Pelayanan kesehatan masyarakat,
 - 2) pelayanan kesehatan, rujukan dan rumah sakit;
 - 3) Perbaikan gizi masyarakat;
 - 4) Penggunaan obat, makanan, minuman dan bahan berbahaya;
 - 5) Peningkatan sarana dan prasarana kesehatan;
 - 6) Pencegahan dan pemberantasan penyakit
 - d. Meningkatkan Daya Beli Masyarakat dengan Meningkatkan Pengeluaran Riil Perkapita melalui Program:

S.Uswatun Hasanah – Kebijakan Pemerintah Kota Pontianak – 108

- 1) Pengembangan kewirausahaan dan daya saing pengusaha kecil, menengah dan koperasi
- 2) Pemberdayaan usaha mikro dan penataan sektor informil
- 3) Pengembangan industri rumah tangga, industri kecil dan menengah.
- e. Pelayanan Dasar Kebersihan melalui program Peningkatan Sarana dan Prasarana Kebersihan
- f. Pelayanan Dasar Air Bersih melalui program Peningkatan Air Bersih
- g. Pelayanan Dasar Sarana dan Prasarana Jalan melalui program :
 - 1) Pembangunan Jalan dan Jembatan
 - 2) Peningkatan Transportasi Darat
 - 3) Rehabilitasi Transportasi Darat.
4. Kebijakan Umum Plafond Pendapatan Daerah;
5. Kebijakan Umum Plafond Belanja Daerah;
6. Kebijakan Umum Plfond Pembiayaan Daerah.

Alokasi Pendapatan Daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Pontianak terdiri dari:

1. Pendapatan Asli Daerah, yaitu Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan, serta Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah.
2. Dana Perimbangan, yaitu Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak, Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), serta Bantuan Keuangan dari Propinsi.
3. Lain-Lain Pendapatan Yang Sah, yaitu Bantuan Dana Kontijensi/Pe-nyeimbang dari Pemerintah.

Sedangkan Alokasi Belanja Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Pontianak, dikelompokkan dalam:

1. Belanja Tidak Langsung, yaitu Belanja Pegawai, Belanja Barang dan Jasa, Belanja Perjalanan Dinas, serta Belanja Pemeliharaan.
2. Belanja Langsung, yaitu Belanja Pegawai, Belanja Barang dan Jasa, Belanja Perjalanan Dinas, Belanja Pemeliharaan, Belanja Modal, Bagi Hasil/Bantuan Keuangan, serta Belanja Tidak Tersangka.

Belanja Langsung dijabarkan ke dalam fungsi yaitu:

- a. Pelayanan Umum Pemerintahan
- b. Ketertiban dan Keamanan
- c. Ekonomi
- d. Lingkungan Hidup
- e. Perumahan dan Fasilitas Umum *
- f. Kesehatan
- g. Pendidikan
- h. Pariwisata, dan
- i. Perlindungan Sosial.

Belanja Langsung juga dijabarkan ke dalam bidang:

- a. Administrasi Umum dan Pemerintahan
- b. Pertanian
- c. Perindustrian dan Perdagangan
- d. Ketenagakerjaan
- e. Kesehatan
- f. Pendidikan dan Kebudayaan
- g. Sosial
- h. Penataan Ruang
- i. Pekerjaan Umum
- j. Bidang Perhubungan
- k. Lingkungan Hidup
- l. Kependudukan
- m. Kepariwisata

Dari uraian di atas, diketahui bahwa dana pendidikan, dalam Alokasi Pendapatan Daerah termasuk dalam Dana Alokasi Khusus, dalam Alokasi Belanja APBD termasuk dalam Belanja Langsung dalam fungsi Pendidikan dalam bidang Pendidikan dan Kebudayaan pada unit Satuan Kerja Dinas Pendidikan Kota Pontianak.

Perencanaan kebijakan anggaran (*budget policy*) dilakukan pada setiap awal tahun penggantian anggota dewan (DPRD). Kebijakan anggaran ini dapat dikategorikan sebagai anggaran jangka menengah, yang berlaku selama 3-5 tahun atau sama dengan satu periode jabatan anggota dewan. Kebijakan anggaran ini memuat pokok-pokok kebijakan pembangunan jangka menengah daerah dan rencana anggaran multi tahunan. Perencanaan Kebijakan anggaran tahunan merupakan pengejawantahan (*break down*) dari perencanaan kebijakan anggaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Anggaran ini disusun dan ditetapkan pada setiap awal tahun anggaran. Dalam anggaran tahunan, sasaran dan tujuan yang ingin dicapai harus sudah lebih rinci detail yang selanjutnya akan diterjemahkan dalam bentuk program dan anggaran-anggaran manajemen atau anggaran operasional.

Dalam menyusun anggaran tahunan, mekanisme dan proses penjarangan informasi pada prinsipnya sama dengan mekanisme dan proses penyusunan kebijakan anggaran. Namun demikian, dalam proses ini kebijakan anggaran harus dijadikan payung bagi eksekutif khususnya unit kerja dalam menyusun kebijakan anggaran tahunan. Panitia Anggaran Eksekutif (Pemda) berdasarkan otorita yang diberikan kepadanya melalui Surat Keputusan Kepala Daerah, menetapkan dan menyerahkan kepada setiap unit kerja dokumen Petunjuk Pelaksanaan (juklak) dan Petunjuk Teknis (juknis), formulir DUKDA (Daftar Usulan Kegiatan Daerah) dan DUPDA (Daftar Usulan Proyek Daerah), yang memuat kolom-kolom (yang harus diisi) mengenai tujuan dan sasaran, *input* yang dibutuhkan, *output* yang akan dihasilkan, lokasi, pelaksana, jangka waktu (*time schedule*) dan indikator kinerja, Indeks Standar Harga dan Standar Analisa Belanja (SAB), termasuk perkiraan batas/plafon anggaran yang diberikan kepada masing-masing unit kerja. Rancangan plafon anggaran ini selayaknya

mempertimbangkan jumlah minimum plafon, yang setidaknya mampu memenuhi kebutuhan pembiayaan belanja rutin masing-masing unit kerja.

DUKDA dan DUPDA yang telah diisi oleh masing-masing unit kerja selanjutnya diserahkan kembali ke tim panitia anggaran eksekutif. Panitia anggaran eksekutif selanjutnya akan memeriksa kelengkapan persyaratan administrasi dan kesesuaian dengan program kerja yang telah diajukan sebelumnya. Berdasarkan DUKDA dan DUPDA yang masuk, panitia anggaran eksekutif selanjutnya menyusun draft Anggaran Daerah (APBD) yang nanti diajukan dan dibahas dalam sidang pembahasan anggaran dengan pihak legislatif. Dalam sidang pembahasan anggaran ini, eksekutif memaparkan seluruh RAPBD, sedangkan pihak legislatif secara proaktif memberikan komentar, tanggapan dan masukan yang sifatnya hanya mengklarifikasi dan meratifikasi *draft* anggaran yang diusulkan oleh pihak eksekutif dengan dokumen kebijakan pembangunan tahunan dan kebijakan Anggaran Tahunan (APBD) yang telah disepakati sebelumnya. Setelah diklarifikasi dan diratifikasi, selanjutnya draft Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) tersebut akan disahkan melalui peraturan daerah menjadi APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah).

Meknisme pembahasan anggaran di dewan secara langsung akan mempengaruhi kualitas perencanaan, pelaksanaan, pelaksanaan maupun pengawasan anggaran itu sendiri dan secara umum akan mempengaruhi akuntabilitas kinerja pemerintah daerah. Meknisme pembahasan anggaran di dewan sampai saat ini pada dasarnya hanya siap untuk sasaran *traditional budget*.

Tahap paling awal pembahasan antara pihak pemerintah daerah dengan dewan adalah membahas Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) yang disusun oleh pemerintah daerah. Terhadap RAPBD tersebut dewan melaksanakan pembahasan pada tingkat fraksi, dilanjutkan ke tingkat komisi dan tingkat panitia anggaran.

Pada tingkat fraksi, dewan kan melakukan pembahasan sesuai dengan interpretasi yang berkembang dalam fraksi. Dari interpretasi yang berkembang inilah dilakukan penyampaian pandangan umum fraksi sebagai tanggapan normal pertama oleh dewan atas RAPBD. Mengingat interpretasi yang ada dalam fraksi-fraksi sangat *heterogen*, maka selanjutnya akan demikian *heterogen* pula tanggapan fraksi-fraksi dalam pandangan umum terhadap RAPBD tersebut. Terhadap pandangan umum fraksi tersebut, kepala daerah akan menyampaikan tanggapan singkat maupun menjawab pertanyaan yang disampaikan dalam pandangan umum terdahulu. Dapat dikaji disini bahwa hasil yang bisa diperoleh dari forum pandangan umum dan tanggapan kepala daerah akan bersifat formalistik dan belum bisa menjangkau aspek-aspek detail dari anggaran, demikian pula belum bisa mencapai sasaran dari fungsi budget.

Tahap pembahasan berikutnya setelah jawaban kepala daerah, adalah pembahasan paa tingkat komisi. Pembahasan pada tingkat komisi secara umum bertugas mencermati setiap mata anggaran yang disampaikan oleh pemerintah daerah. Pada prakteknya pembahasan tahap ini hanya mampu melakukan verifikasi serta menggali argumen di balik angka-angka yang disajikan, sehingga fungsi pengecekan yang diharapkan bisa optimal, masih baru dilaksanakan secara sangat terbatas. Walaupun terbatas paa verifikasi argumen di balik angka-angka mata anggaran, akan tetapi dengan analisis yang sangat terbatas terhadap kewajaran anggaran, dalam tahap pembahasan komisi ini dapat dilakukan penambahan ataupun pengurangan jumlah dalam

berbagai mata anggaran yang dipandang perlu. Dalam batas tertentu, apabila dilakukan *checking* ke obyek pembelanjaan, di samping hanya dilakukan secara acak dengan sampel yang sangat terbatas, juga tidak dilengkapi dengan alat uji kewajaran yang lain, semisal Standar Analisis Belanja (SAB) atau hasil perhitungan pihak pemeriksa independen yang lain. Secara berurutan mulai dari pembahasan di tingkat fraksi, forum pandangan umum dan forum jawaban kepala daerah serta forum komisi belum bisa melahirkan sistem penganggaran yang memadai. Kekurangan ini akan lebih dirasakan lagi apabila rencana penggunaan *performance budget* akan dilaksanakan.

Tahap selanjutnya setelah pembahasan di tingkat komisi adalah pembahasan di tingkat Panitia Anggaran (panar). Pada tahap ini pada prinsipnya merupakan upaya mengintegrasikan atas hasil-hasil yang dicapai oleh komisi, serta merupakan tahap terakhir dalam mekanisme pembahasan anggaran di dewan. Dalam tahap ini, masih dimungkinkan untuk mengadakan peninjauan ulang atas hasil-hasil yang telah dicapai oleh komisi-komisi setelah panitia anggaran melakukan verifikasi dengan pihak-pihak terkait yang memiliki kompetensi untuk menetapkan suatu program. Dengan demikian, panitia anggaran bersama dinas-dinas atau lembaga terkait dapat melakukan penetapan atau peninjauan atas alokasi pembelanjaan setelah melalui pembahasan-pembahasan di tingkat komisi. Namun demikian, alat analisis, alat uji relevansi maupun alat pengecekan terhadap kewajaran suatu mata anggaran yang digunakan oleh panitia anggaran adalah sebagaimana yang digunakan pada tingkat-tingkat pembahasan sebelumnya, sehingga peranan *check and balances* yang dilakukan oleh panitia anggaran pada dasarnya relatif sama dengan tingkat-tingkat sebelumnya. Dengan demikian, masih memiliki keterbatasan yang cukup banyak untuk bisa melaksanakan *performance budget*.

C Analisis kebijakan Pemerintah Kota Pontianak dalam Penganggaran Dana Pendidikan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Dalam Penjelasan umum Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyebutkan bahwa ilmu pengetahuan dan teknologi yang berkembang dengan pesat, memunculkan tuntutan baru dalam segala aspek kehidupan, termasuk dalam sistem pendidikan. Tuntutan tersebut menyangkut pembaharuan sistem pendidikan, diantaranya penyusunan standar pendanaan pendidikan untuk setiap satuan pendidikan sesuai prinsip-prinsip pemerataan dan keadilan.

Menurut Pasal 49 point 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 menyebutkan bahwa Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Atas dasar inilah seharusnya, pemerintah kota Pontianak menganggarkan Dana Alokasi Khusus (DAK) bidang pendidikan di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)nya. Dari Belanja Langsung APBD Kota Pontianak tahun 2006 yang sebesar Rp. 211.896.010.619,- untuk dana bidang Pendidikan hanya diprioritaskan sebesar Rp.27.382.000.500,-. Itu berarti, hanya 12,92% dari APBD Kota Pontianak. Sedangkan pada tahun 2007, untuk dana bidang pendidikan hanya di alokasikan sebesar 14,83% saja, yaitu sebesar Rp.6.349.029.016,-

Sebagai contoh APBD Tahun Anggaran 2006 yang diperoleh dari Badan Pengelola Keuangan dan Kekayaan Daerah (BPKKD) Kota Pontianak:

Belanja Langsung sebesar Rp.211, 89 Milyar di jabarkan ke dalam fungsi, yaitu:

1. Fungsi Pelayanan Umum dan Pemerintahan Rp.84,87 Milyar (40,05%).
2. Fungsi Ketertiban dan Keamanan Rp.8,35 Milyar (3,94%).
3. Fungsi Ekonomi Rp.8,11 Milyar (3,83%).
4. Fungsi Lingkungan Hidup Rp.13,317 Milyar (6,28%).
5. Fungsi Perumahan dan Fasilitas Umum Rp.52,664 Milyar (25,85%).
6. Fungsi Kesehatan Rp.16,031 Milyar (7,56%).
7. Fungsi Pendidikan Rp.27,382 Milyar (12,92%).
8. Fungsi Pariwisata Rp.1,475 Milyar (0,69%).
9. Fungsi Perlindungan Sosial Rp.1,03 Milyar (1,00%).

Sedangkan Belanja Langsung sebesar Rp.211,89 Milyar yang dijabarkan ke dalam bidang, yaitu:

1. Bidang Pelayanan Umum dan Pemerintahan Rp.84,87 Milyar (40, 05%).
2. Bidang Pertanian Rp.5,68 Milyar (2,68%)
3. Bidang Perindustrian dan Perdagangan Rp.935 Juta (0,44%)
4. Bidang Ketenagakerjaan Rp.1,375 Milyar (0,65%)
5. Bidang Kesehatan Rp.16,031 Milyar (7,56%).
6. Bidang Pendidikan dan Kebudayaan Rp.27,382 Milyar (12,92%).
7. Bidang Sosial Rp.429 Juta (0,20%)
8. Bidang Penataan Ruang Rp.924 Juta (0,43%)
9. Bidang Pekerjaan Umum Rp.52,664 Milyar (24,85%)
10. Bidang Perhubungan Rp.4,767 Milyar (2,24%)
11. Bidang Lingkungan Hidup Rp.13,317 Milyar (6,28%)
12. Bidang Kependudukan Rp.1,180 Milyar (0,55%)
13. Bidang Olahraga Rp.879 Juta (0,41%)
14. Bidang Kepariwisata Rp.1,475 Milyar (0,69%)

Dari uraian tersebut, diketahui bahwa dana pendidikan, dalam Alokasi Pendapatan Daerah termasuk dalam Dana Alokasi Khusus, dalam Alokasi Belanja APBD termasuk dalam Belanja Langsung dalam fungsi Pendidikan dalam bidang Pendidikan dan Kebudayaan pada unit Satuan Kerja Dinas Pendidikan Kota Pontianak.

Dan jika dilihat dari uraian di atas, nampak bahwa perhitungan 20% anggaran pendidikan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Pontianak bukan dari 20% APBD seperti yang diamanatkan dalam Undang-undang Dasar 1945 dan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Seharusnya, dari APBD yang sebesar Rp.495.48 Milyar tersebut langsung diambil 20% dari anggaran tersebut yakni Rp.99.096 Milyar. Di sini terlihat kurang efektifnya DPRD Kota Pontianak khususnya Panitia

Anggaran dalam menjalankan tugasnya⁷ memberikan saran dan pendapat dalam RAPBN, kepada Kepala Daerah maupun DPRD mengenai penetapan, perubahan dan perhitungan APBD.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 adalah termasuk di dalam sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sumber hukum dan tata urutan perundang-undangan RI dalam Pasal 2, yaitu:

1. UUD 1945.
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
3. Peraturan Pemerintah.
4. Peraturan Presiden.
5. Peraturan Daerah.

Sedangkan di dalam Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, lebih jelas lagi menyatakan, bahwa: "Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.

Menurut **Sjachran Basah**, fungsi hukum dalam kehidupan masyarakat terutama di Indonesia mempunyai 5 (lima) fungsi, antara lain:

1. Direktif, sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara.
2. Integratif, sebagai pembina kesatuan bangsa.
3. Stabilitatif, sebagai pemelihara (termasuk didalamnya hasil-hasil pembangunan) dan penjaga keselarasan, kesesuaian dan kesinambungan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
4. Korektif, baik terhadap warga negara maupun administratif negara dalam mendapatkan keadilan.
5. Perspektif, sebagai penyempurnaan terhadap tindakan-tindakan administrasi negara maupun sikap tindakan warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.⁸

Jadi dapat ditafsirkan secara garis besar fungsi hukum yang dikembangkan oleh **Sjachran Basah** di atas, dalam kaitannya dengan pelaksanaan peraturan perundangan antara lain:

1. Sebagai alat ketertiban dalam keteraturan kehidupan di dalam masyarakat, maksudnya hukum memberi petunjuk bagaimana orang berbuat mana yang boleh dan mana yang tidak boleh (dilarang) sehingga masing-masing orang dalam masyarakat tahu akan hak dan kewajibannya.
2. Sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial.
Artinya hukum seperti peraturan perundangan bersifat mengikat, sehingga orang takut melakukan pelanggaran, dengan demikian keadilan akan tercapai.

⁷ Pasal 58 Surat Keputusan DPRD Kota Pontianak Nomor 12 Tahun 2006 tentang Tata Tertib DPRD Kota Pontianak.

⁸ *Sjachran Basah, Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Armico, Bandung, 1986, halaman 49

3. Sebagai alat penggerak pembangunan
Maksudnya hukum/peraturan dibuat untuk mengarahkan masyarakat ke arah yang lebih maju.
4. Sebagai alat kontrol
Yaitu hukum atau peraturan dibuat tidak hanya mengawasi masyarakat akan tetapi juga mengawasi penyelenggaraan negara (pemerintah daerah).
5. Sebagai sarana/prasarana
Artinya dapat digunakan untuk menyelesaikan masalah atau pertikaian atau konflik di dalam masyarakat.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai instrumen kebijakan dalam menyelesaikan berbagai masalah yang ada dalam masyarakat termasuk dalam hal ini tentang penganggaran dana bidang pendidikan.

D. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kebijakan Pemerintah Kota Pontianak Dalam Menganggarkan Dana Bidang Pendidikan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional

Faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan Pemerintah Kota Pontianak dalam menganggarkan dana bidang pendidikan berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 disebabkan karena:

- a. Terdapat 2 (dua) peraturan perundang-undangan yang berdiri sendiri dan sama sejajar tingkatannya. Yaitu Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah. Yang di dalamnya saling bertolak belakang pelaksanaannya. Walaupun Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 mempunyai peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Pendidikan Nasional, namun di dalamnya tidak satupun memuat peraturan tentang penganggaran dana pendidikan sebesar 20%. Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004, APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintah dan kemampuan keuangan daerah (Pasal 67 Ayat 6)⁹. Sehingga menimbulkan multi penafsiran dalam pelaksanaannya. Tidak ada peraturan pemerintah yang khusus mengatur pelaksanaan penganggaran alokasi dana pendidikan, menimbulkan multi penafsiran. Bagi pemerintah daerah, sesuai Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, yaitu penganggaran dana pendidikan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. Bagi DPRD, penetapan anggaran pendidikan adalah sesuai dengan kesepakatan dalam pembahasan dalam rapat Panitia Anggaran. Ada menganggap anggaran itu khusus diberikan pada unit satuan kerja Dinas Pendidikan Kota Pontianak¹⁰, dan ada pula yang beranggapan bahwa anggaran tersebut disatukan dengan anggaran di Dinas Pekerjaan Umum. Dan ada pula yang mempertanyakan apakah sekolah-sekolah agama yang berada

⁹ Hasil wawancara dengan Ibu Yusriwary, SH, Kepala Sub. Bag. Perundang-undangan DPRD Kota Pontianak.

¹⁰ Hasil wawancara dengan Bapak Drs. Asmad Sama' Kepala Dinas Pendidikan Kota Pontianak

di bawah naungan Departemen Agama seperti Madrasah dan Pesantren juga mendapat bagian dari anggaran tersebut.¹¹

- b. Kualitas dan kuantitas sumber daya manusia di dalam penegakan hukum masih kurang. Ini dapat dilihat pada tidak adanya komitmen bersama dalam memajukan pendidikan. Anggaran yang diusulkan oleh Dinas Pendidikan Kota Pontianak, setelah dilakukan pembahasan di pemerintah daerah, di komisi D dan di panitia anggaran, seringkali dianggap kurang penting, sehingga hasil anggaran hampir berkurang separuh dari yang diusulkan oleh Dinas Kependidikan. Seringkali usaha penambahan dana untuk sektor pendidikan kandas di tengah jalan, disebabkan para politisinya tidak memahami persoalan pendidikan. Ini dapat dilihat dari latar belakang anggota DPRD. Dari 40 orang anggota DPRD Kota Pontianak, hanya 5 orang saja yang berasal dari kalangan akademisi (guru dan dosen), yang terdiri dari 1 orang di Komisi D dan 1 orang di Panitia Anggaran.¹² Demikian juga dengan pembuat kebijakan di Pemerintah dan Dinas Pendidikan Kota Pontianak.¹³

Dari faktor-faktor yang telah diungkapkan di atas, maka menurut pendapat penulis anggaran pendidikan sebesar 20% perlu dijabarkan lebih lanjut sehingga tidak menimbulkan berbagai penafsiran hukum. Hal ini penting dilakukan agar peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilaksanakan/diimplementasikan secara efektif.

Kembali melihat tujuan dari peraturan perundangan ini, selain terwujudnya pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah, maka penjabaran mengenai jumlah standarisasi anggaran harus jelas sehingga tidak menimbulkan penafsiran hukum yang berbeda.

Melihat sudah ± 4 tahun, sejak tahun 2003 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 ditetapkan, maka pada perlu ditinjau kembali kembali isinya. Seperti apa yang tercantum dalam Pasal 49 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, bahwa: "Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan, dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)".

Berkaitan dengan peraturan di atas, bagaimana upaya agar Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 ini dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien, **Satjipto Rahardjo** dalam bukunya menjelaskan, antara lain:

- 1) Pembuatan peraturan (*rule of recognition*)
- 2) Menambah peraturan-peraturan, yaitu mengadakan yang baru akan menghapus yang lama (*rule of change*).

¹¹ Hasil wawancara dengan Bapak M. Noor, SH, Anggota Panitia Anggaran DPRD Kota Pontianak.

¹² Hasil wawancara dengan Bapak Budi Sayogio, SE, Anggota Komisi D DPRD Kota Pontianak.

¹³ Hasil wawancara dengan Bapak Ilman, MD, Kepala Sub.Bag Perencanaan dan Keuangan Dinas Pendidikan Kota Pontianak.

3) Menentukan hukumnya dalam suatu sengketa (*rule of adjudication*)¹⁴

Dapat dianalisa dan dipertimbangkan bahwa suatu bentuk peraturan perundang-undangan, secara periodik harus ditinjau, apakah peraturan perundang-undangan ini masih layak atau signifikan terhadap perkembangan kehidupan pada masyarakat setempat.

Selanjutnya **Satjipto Rahardjo** memberikan penjelasan dalam bukunya, bagaimana upaya hukum agar terlaksana dengan baik, karena:

- a. Hukum sebagai sarana kontrol/sosial
- b. Hukum sebagai sarana *social engineering*.¹⁵

Dari penjelasan di atas, sesungguhnya konsep pengupayaan hukum dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan otonomi daerah terhadap masyarakat, secara sadar dan langsung membangun masyarakat dalam hubungannya supremasi hukum. Karena situasional yang ada sekarang ini semakin hari semakin tidak jelas, sebab hal ini banyak dipengaruhi oleh supremasi politik yang terlalu banyak mencampuri aspek-aspek kehidupan masyarakat dan aturan-aturan hukum.

Berkenaan dengan upaya hukum yang seharusnya dilakukan oleh Pemerintah Kota Pontianak dalam mengefektifkan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional memang sampai saat ini belum dilakukan, namun Kepala Dinas Pendidikan Kota Pontianak dan Walikota Pontianak telah berkoordinasi dengan Ketua DPRD Kota Pontianak untuk terus meningkatkan anggaran bidang pendidikan agar pendidikan di Kota Pontianak mutunya menjadi semakin baik.¹⁶

Di samping itu, sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPRD selaku pihak legislatif, maka Komisi D dan Panitia Anggaran diharapkan dapat memberikan saran dan pendapat dalam sidang pembahasan anggaran kepada DPRD agar lebih memprioritaskan anggaran pendidikan sebagai dasar pembangunan sumber daya manusia dan investasi masa depan di dalam Pra Rancangan dan Rancangan APBD baik penetapan, perubahan dan perhitungan yang disampaikan oleh Kepala daerah.

E. LITERATUR:

- Abbas, Muhammad, 2002, *Otonomi Daerah Dalam Interaksi Kritis*, Jakarta: PSPK.
- Abdullah, Rozali, 2000, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme*, Jakarta: Rajagrafindo.
- Abdurrahman, 1995, *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*, (editor), Jakarta: Media Sarana.
-, 1986, *Tebaran Pikiran Tentang Studi Hukum dan Masyarakat*, Jakarta: Media Sarana Press.
-, 1995, *Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan*, Bandung: Citra Aditya Bakti.

¹⁴Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni Bandung, 1980, hal. 34.

¹⁵*Ibid.*, halaman 142.

¹⁶Hasil wawancara dengan Bapak H. Gusti Hersan Asliriosa, SE, Ketua DPRD Kota Pontianak.