

# BELANJA PENDIDIKAN TERSEDOT UNTUK GAJI PEGAWAI

Nurkolis

Program Pascasarjana MP IKIP PGRI Semarang, Jl. Lontar No. 24 Semarang

e-mail: [nurkolis@ikipgrismg.ac.id](mailto:nurkolis@ikipgrismg.ac.id)

***Abstract:** The objectives of this research are to find out real education expenditure: from district budget, direct and indirect expenditure, expenditure of personnel, investment, and operation, and annual student expenditure according to level of education. This research located in Wonosobo and Purworejo districts-Central Java Province in October-December 2011. Findings of this research are: education expenditure including salary is more than 20 % but only less than 10 % if excluded salary, education expenditure allocated higher to indirect than direct expenditure, education expenditure allocated higher to salary than investment and operation, and direct expenditure to state preschool higher than other level of education. Research recommendations are: to manage education budget efficiently and effectively, to do mapping on education personnel, to increase investment and operation expenditure, and finally to allocate education budget proportionally.*

**Abstrak:** Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui realisasi belanja pendidikan: dari belanja APBD, belanja langsung dan tidak langsung, belanja pegawai, modal, dan barang & jasa, serta belanja langsung persiswa pertahun menurut jenjang pendidikan. Penelitian ini bertempat di Kabupaten Purworejo dan Wonosobo Provinsi Jawa Tengah pada bulan Oktober-Desember 2011. Temuan penelitian ini adalah belanja pendidikan: secara keseluruhan melebihi 20 % dari belanja APBD namun jika tidak termasuk gaji di bawah 10%, lebih banyak untuk belanja tidak langsung, lebih banyak untuk belanja pegawai, belanja langsung persiswa pertahun untuk TKN lebih tinggi dari pada belanja untuk SDN, SMPN, SMAN, atau SMKN. Saran-saran yang diberikan adalah: perlunya pengelolaan anggaran pendidikan secara efisien dan efektif, perlu dilakukan penataan pendidik dan tenaga kependidikan, perlu peningkatan belanja modal dan barang & jasa, serta perlunya penganggaran pendidikan yang proporsional.

**Key words:** education expenditure, direct and indirect expenditure, personnel expenditure, investment expenditure, and operation expenditure.

## PENDAHULUAN

Sejak era otonomi daerah terjadi pergeseran berbagai kewenangan dari pemerintah ke pemerintah daerah. Pemerintah daerah adalah pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, dan pemerintah kota yang bersifat otonom. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Pemerintahan Daerah yang disempurnakan melalui Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 disebutkan bahwa bidang pendidikan adalah salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Pendidikan adalah salah satu diantara 15 urusan wajib lainnya seperti kesehatan, sosial, keteranagakerjaan, dan lingkungan hidup.

Selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 2008 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota disebutkan terdapat 26 urusan wajib pemerintah daerah dan pendidikan adalah menjadi urusan wajib pertama. Pada lampiran PP No. 37 tahun 2008 disebutkan bahwa kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam urusan pendidikan adalah pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan non formal. Dalam hal pembiayaan pendidikan, pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk menyediakan bantuan biaya penyelenggaraan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan nonformal dan pembiayaan penjaminan mutu satuan pendidikan.

Berdasarkan UU dan PP di atas maka sejak otonomi daerah urusan pendidikan adalah urusan yang strategis bagi pemerintah daerah. Pendidikan menjadi urusan yang strategis karena ada tiga alasan: (a) pendidikan adalah jasa publik dan menggunakan anggaran publik, (b) pendidikan adalah sektor yang melibatkan banyak pegawai (*high labor intensive*) dan konsekuensi dari kedua hal tersebut yaitu, (c) pendidikan menyerap anggaran yang besar sehingga menjadi pusat perhatian masyarakat.

Begitu strategisnya urusan pendidikan, maka terkait pendanaan pendidikan diatur secara tegas di dalam pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional 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). Bunyi Pasal 49 ayat 1 tersebut digugat oleh sekelompok masyarakat dan akhirnya Mahkamah Konstitusi melalui keputusan No. 24/PUU-V/2007 menetapkan untuk memasukkan gaji pendidik dalam komponen 20 % dari anggaran pemerintah/pemerintah daerah.

Pasal 46 UU No. 20 Tahun 2003 menyatakan bahwa pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Sementara itu pasal 47 menyatakan bahwa sumber pendanaan pendidikan ditentukan berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan, dan keberlanjutan. Pasal yang mengatur pengelolaan dana pendidikan tertuang pada pasal 48 yang menyatakan pengelolaan dana pendidikan berdasarkan pada prinsip keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas publik. Prinsip ini ditegaskan lagi pada Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan pasal 59.

Berdasarkan uraian di atas masalah penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut: (a) berapa realisasi belanja pendidikan dari belanja APBD?, (b) berapa realisasi belanja

pendidikan untuk belanja langsung dan tidak langsung?, (c) berapa realisasi belanja pendidikan untuk pegawai, modal, dan barang & jasa?, dan (d) berapa realisasi belanja langsung persiswa pertahun menurut jenjang pendidikan?

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui: (a) realisasi belanja pendidikan dari belanja APBD, (b) realisasi belanja pendidikan untuk belanja langsung dan tidak langsung, (c) realisasi belanja pendidikan untuk pegawai, modal, dan barang & jasa, dan (d) realisasi belanja persiswa pertahun menurut jenjang pendidikan.

Penyelenggaraan pendidikan memerlukan berbagai sumber daya seperti sumber daya manusia, sarana prasarana, dan dana (John, dkk, 1983). Selain itu pendidikan juga memerlukan sumber daya lain seperti teknologi, waktu, metode, dan berbagai sumber daya lainnya.

Sumber daya pendidikan berupa uang atau dana adalah salah satu faktor yang penting dalam penyelenggaraan pendidikan walau dana bukanlah segala-galanya. Sebagaimana dikemukakan oleh pakar marketing tingkat dunia, Kotler dkk (1997) yang menyatakan bahwa dana pendidikan bukanlah segalanya, tapi dengan tersedianya dana yang memadai maka pendidik dan tenaga kependidikan dapat berbuat banyak hal untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Rendahnya anggaran pendidikan karena pendapatan pemerintah yang rendah mengakibatkan rendahnya produktivitas masyarakat, dan itu semua merupakan lingkaran setan kemiskinan dan keterbelakangan masyarakat.

Di banyak negara berkembang termasuk Indonesia, permasalahan dana pendidikan selalu menghantui penyelenggaraan pendidikan. Minimnya anggaran pendidikan mengakibatkan rendahkan kualitas proses pembelajaran di kelas-kelas. Dana pendidikan yang terbatas itu pun telah dihabiskan untuk menggaji pendidik dan tenaga kependidikan, sehingga dana untuk kegiatan operasional proses belajar mengajar di kelas terabaikan. Demikian pula keterbatasan dana untuk investasi sarana dan prasarana mengakibatkan kerusakan gedung dimana-mana. Bahkan hingga kini pemerintah dan pemerintah daerah di Indonesia belum sanggup menyediakan gedung sekolah yang cukup dan layak pakai.

Padalah Undang-Undang Dasar 1945 pasal 31 menjamin bahwa setiap warga negara Indonesia berhak mendapat pendidikan. Selanjutnya tersurat bahwa setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. Artinya tidak boleh ada satu pun anak Indonesia yang tidak bisa mengikuti pendidikan dasar yaitu jenjang SD-MI dan SMP-MTs karena alasan apa pun termasuk alasan ekonomi.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pada pasal 4 menyatakan bahwa pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta

tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa. Pasal tersebut mengisyaratkan bahwa tidak boleh seorang pun warga negara Indonesia yang tidak bisa bersekolah pada pendidikan dasar karena alasan geografi, ekonomi, maupun alasan lain.

Terkait pendanaan pendidikan, pasal 46 ayat 1 UU No. 20 tahun 2003 menyatakan bahwa pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Juga diatur dalam pasal 11 ayat 2 yang menyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun. Sementara itu pasal 9 menyatakan bahwa masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan.

Adanya ketetapan Mahkamah Konstitusi melalui keputusan No. 24/PUU-V/2007 yang mengoreksi UU No. 20 tahun 2003 di atas seolah-olah melemahkan upaya-upaya untuk meningkatkan mutu pendidikan melalui penyediaan dana pendidikan. Hal ini karena pada kenyataannya pada era otonomi daerah ini kebanyakan anggaran pendidikan terserap untuk gaji dan tunjangan pendidik dan tenaga kependidikan. Begitu kecilnya anggaran untuk belanja modal dan barang & jasa dikhawatirkan mengancam kualitas pembelajaran di kelas.

Di era desentralisasi ini bila mengikuti putusan MK di atas maka kebanyakan pemerintah kabupaten/kota telah memenuhi amanat UU No. 20 Tahun 2003 tersebut karena APBD untuk pendidikan sudah melebihi 20%. Dalam kenyataannya pada era otonomi daerah ini kemampuan pemerintah kabupaten/kota untuk meningkatkan dana pendidikan guna memenuhi belanja modal dan barang & jasa sangat lemah. Hal ini karena mayoritas kapasitas fiskal daerah tergolong rendah. Bila kita lihat Peraturan Menteri Keuangan Nomor 224 Tahun 2008 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah, rata-rata kapasitas fiskal pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah adalah rendah termasuk di Kabupaten Purworejo yang memiliki indeks kapasitas fiskal 0,1843 saja, sedangkan Kabupaten Wonosobo memiliki indeks kapasitas fiskal 0,1083 saja.

Untuk memperjelas apa yang disebut dengan kapasitas fiskal tersebut maka perlu dikemukakan pengertiannya. "Kapasitas Fiskal adalah gambaran kemampuan keuangan masing-masing daerah yang dicerminkan melalui penerimaan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (tidak termasuk dana alokasi khusus, dana darurat, dana pinjaman lama, dan penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk membiayai pengeluaran tertentu) untuk membiayai tugas pemerintahan setelah dikurangi belanja pegawai dan dikaitkan dengan jumlah penduduk miskin. Peta Kapasitas Fiskal Daerah, yang selanjutnya disebut

Peta Kapasitas Fiskal, adalah pengelompokan daerah berdasarkan indeks kapasitas fiskal menjadi empat kelompok yaitu daerah berkapasitas fiskal sangat tinggi, tinggi, sedang, dan rendah”.

PP No. 19 tahun 2005 memerinci jenis pembiayaan pendidikan yaitu terdiri atas biaya investasi, biaya operasi, dan biaya personal (pasal 62). Biaya investasi satuan pendidikan meliputi biaya penyediaan sarana dan prasarana, pengembangan sumberdaya manusia, dan modal kerja tetap. Biaya personal meliputi biaya pendidikan yang harus dikeluarkan oleh peserta didik untuk bisa mengikuti proses pembelajaran secara teratur dan berkelanjutan. Biaya operasi satuan pendidikan meliputi: (a) gaji pendidik dan tenaga kependidikan serta segala tunjangan yang melekat pada gaji, (b) bahan atau peralatan pendidikan habis pakai, dan (c) biaya operasi pendidikan tak langsung berupa daya, air, jasa telekomunikasi, pemeliharaan sarana dan prasarana, uang lembur, transportasi, konsumsi, pajak, asuransi, dan lain sebagainya.

Jika mengacu pada McMahan (2001) untuk menghasilkan mutu pendidikan yang baik maka dana pendidikan dibelanjakan untuk pengadaan buku dan bahan ajar, tersedianya guru dengan pendidikan formal yang cukup, guru dengan pengalaman dan kompetensi mengajar, meja dan kursi, ruang kelas yang memadai, bangunan gedung dan lingkungan sekolah yang dipelihara dengan baik sehingga proses pembelajaran dapat terlaksana dengan baik.

Dengan demikian jelas sekali bahwa pengalokasian dana pendidikan yang baik yang mengarah pada pencapaian mutu pendidikan adalah tidak dihabiskan semata-mata untuk belanja pegawai atau belanja gaji dan tunjangan, tetapi harus proporsional antara belanja gaji, modal, dan operasional.

**Penelitian Terdahulu Yang Relevan.** Desentralisasi pemerintahan yang didalamnya termasuk desentralisasi pendidikan menarik banyak pihak untuk melakukan kajian tentang pendanaan pendidikan. Peneliti menemukan beberapa penelitian atau kajian yang relevan terkait permasalahan yang akan diungkap dalam penelitian ini. Selain penelitian atau kajian yang ditemukan peneliti, tentunya masih ada penelitian atau kajian lain sehingga perlu diungkap lebih lanjut dalam penelitian lebih lanjut.

Laporan dari Bank Dunia (2009) menyebutkan bahwa dari studi yang dilakukan di 10 kabupaten/kota tahun 2006 menunjukkan bahwa apabila gaji pendidik dan tenaga kependidikan dimasukkan ke dalam anggaran pendidikan rata-rata sudah mencapai 29 % bahkan yang paling tinggi mencapai 40% dari APBD kabupaten/kota. Namun apabila komponen gaji dikeluarkan dari belanja pendidikan maka belanja pendidikan masih jauh di

bawah 20 % bahkan belum mencapai 10 % karena baru berada pada kisaran 2-8 % saja. Hal ini dapat dilihat pada tabel 1 di bawah ini.

Tabel 1: Prosentase Belanja Pendidikan dari Belanja Pemerintah Kabupaten/Kota

No	Kabupaten/Kota	Prosentase Belanja Pendidikan	
		Termasuk Gaji	Tidak Termasuk Gaji
1	Kabupaten Asahan (Sumut)	39,9	4,6
2	Kota Binjai (Sumut)	26,3	3,7
3	Kabupaten Wonosobo (Jateng)	37,0	6,6
4	Kota Magelang (Jateng)	30,6	2,2
5	Kabupaten Minahasa (Sulut)	35,1	5,8
6	Kota Manado (Sulut)	30,2	2,4
7	Kabupaten Timur Tengah Selatan (NTT)	35,7	8,9
8	Kabupaten Belu (NTT)	32,2	6,4
9	Kabupaten Jayawijaya (Papua)	14,0	3,8
10	Kabupaten Jayapura (Papua)	17,8	5,0
	Rata-rata 10 kab/kota	29,0	5,1
	Agregat Kabupaten/Kota secara Nasional	28,3	6,3

Senada dengan laporan Bank Dunia tersebut, kajian yang dilakukan oleh program peningkatan kualitas pendidikan dasar melalui *Decentralized Basic Education 1* di Provinsi Jawa Tengah menyebutkan bahwa pada tahun 2008 rata-rata anggaran pendidikan termasuk gaji di 9 kabupaten di Jawa Tengah telah melebihi 20 % bahkan ada yang mencapai 50 % dari APBD kabupaten. Namun apabila tidak termasuk gaji pendidik dan tenaga kependidikan hanya berkisar antara 6-10 % saja.

Besarnya prosentase anggaran pendidikan tidak selalu menggembirakan dalam upaya peningkatan mutu pendidikan. Apabila kita kaji lebih lanjut, ternyata anggaran pendidikan yang besar tersebut lebih banyak dihabiskan untuk belanja pegawai. Padahal untuk meningkatkan mutu pendidikan, seharusnya proporsi antara belanja pegawai dan belanja operasional dan modal tidak terlalu timpang. Menurut pakar Ekonomi Pendidikan John Vaizey 1967 dalam Hendarsjah (2009), di negara-negara yang pendidikannya telah maju gaji guru mendapatkan porsi sebesar 50-60% dari total pengeluaran pendidikan. Sementara itu di kebanyakan negara berkembang gaji guru mencapai 90 % dari total pengeluaran pendidikan.

## METODE

Populasi penelitian adalah 35 Pemerintah Kabupaten/Kota se Jawa Tengah sedangkan sampelnya adalah Pemerintah Kabupaten Purworejo dan Wonosobo. Unit analisis penelitian ini adalah Pemerintah Kabupaten Purworejo dan Wonosobo sedangkan fokus dari penelitian ini adalah APBD khususnya anggaran pendidikan. Penentuan sampel Kabupaten Purworejo dan Wonosobo dilakukan secara *purposive* karena peneliti memiliki akses data yang cukup

sehingga mempermudah proses penelitian. Waktu penelitian adalah bulan Oktober-Desember 2011.

Data dikumpulkan dengan studi dokumentasi yang bersumber dari dokumen Laporan Pertanggungjawaban APBD Kabupaten Purworejo dan Wonosobo tahun 2007-2010. Untuk menjaga validitas data dilakukan triangulasi dengan Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) dan Dinas Pendidikan dan atau Kebudayaan masing-masing kabupaten.

Penelitian ini menggunakan model *Planning, Programming, and Budgeting System* (PPBS). Sementara itu analisis data dilakukan dengan tahap-tahap sebagai berikut: (a) hasil penelusuran dokumen dituliskan ke dalam format catatan yang telah disiapkan sehingga peneliti bisa menuliskan gagasan baru dan perspektif baru, (b) selanjutnya temuan yang dituangkan dalam catatan tersebut dikategorisasikan sehingga ditemukan hubungan antar masalah, (c) yang terakhir adalah menarik kesimpulan dari temuan-temuan penelitian.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

**Realisasi Belanja Pendidikan Dari Belanja APBD.** Dalam membahas APBD setidaknya perlu kita pahami komponen pendapatan daerah dan komponen belanja daerah. Pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Wonosobo dan Purworejo tersaji pada table 3 dan 4 di bawah ini. Berdasarkan data di tersebut diketahui bahwa di dua kabupaten tersebut bagian terbesar pendapatan daerah berasal dari dana perimbangan, disusul dari lain-lain pendapatan yang sah dan pendapatan asli daerah. Dari komponen belanja daerah, belanja tidak langsung lebih besar dari pada belanja langsung. Yang disebut belanja tidak langsung adalah belanja yang tidak berhubungan dengan program dan kegiatan daerah yang sebagian besar adalah belanja gaji dan tunjangan pegawai sementara itu belanja langsung adalah terkait dengan program dan kegiatan daerah.

Tabel 2: Ringkasan Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Wonosobo

URAIAN	TAHUN			
	2007	2008	2009	2010
<b>A. PENDAPATAN DAERAH</b>	543.670.613.721	607.458.041.982	672.541.034.913	708.104.465.784
1. Pendapatan Asli Daerah	36.582.606.528	38.158.243.909	46.324.943.517	52.079.016.939
2. Dana Perimbangan	466.009.740.151	518.017.994.244	539.252.943.572	540.908.241.528
3. Lain-lain Pendapatan yang Sah	41.078.267.042	51.281.803.829	86.963.147.824	115.117.207.317
<b>B. BELANJA DAERAH</b>	512.424.212.769	628.220.566.928	692.359.809.035	674.386.334.632
1. Belanja Tidak Langsung	296.442.750.374	380.431.983.275	411.315.391.329	499.137.690.864
2. Belanja Langsung	215.981.462.395	247.788.583.653	281.044.417.706	175.248.643.768

Berdasarkan tabel di atas menunjukkan bahwa selama empat tahun terakhir pendapatan daerah Kabupaten Wonosono yang terbesar berasal dari dana perimbangan yang mencapai 82

%, disusul lain-lain pendapatan yang sah yang rata-rata mencapai 11 %, sementara itu pendapatan asli daerah rata-rata hanya mencapai 7 %.

Hal tersebut menunjukkan bahwa kapasitas fiskal kabupaten yang rendah disebabkan karena rendahnya pendapatan asli daerah dan masih besarnya tingkat ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat dalam hal keuangan. Pergeseran kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang membuat pemerintah daerah memiliki wewenang dan tanggung jawab dalam berbagai urusan, tidak diimbangi dengan kapasitas pemerintah daerah dalam keuangan. Dalam hal ini terjadi ketimpangan antara wewenang dan tanggung jawab dengan kapasitas fiskal.

Tabel 3: Ringkasan Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Purworejo

URAIAN	TAHUN			
	2007	2008	2009	2010
A. PENDAPATAN DAERAH	635.796.287.736	709.357.094.616	751.262.475.167	802.040.149.513
1. Pendapatan Asli Daerah	44.187.840.276	51.174.860.039	60.814.316.979	69.609.314.290
2. Dana Perimbangan	586.608.447.460	608.506.570.303	677.557.808.188	710.524.501.855
3. Lain-lain Pendapatan yang Sah	5.000.000.000	49.675.664.274	12.890.350.000	21.906.333.368
B. BELANJA DAERAH	575.405.959.999	691.991.234.560	758.043.854.687	815.892.060.576
1. Belanja Tidak Langsung	338.707.294.945	483.626.906.396	503.253.807.127	596.853.486.833
2. Belanja Langsung	236.698.665.054	208.364.328.164	254.790.047.560	219.038.573.743

Dari tabel di atas menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan Pemerintah Kabupaten Purworejo terhadap pemerintah pusat lebih besar dibanding kabupaten sebelumnya karena sumber pendapatan daerah selama empat tahun terakhir rata-rata 89% berasal dari dana perimbangan. Pendapatan asli daerah sebesar 8 % sementara itu lain-lain pendapatan yang sah sebesar 3 %.

Sementara itu besaran realisasi belanja pendidikan di Kabupaten Wonosobo dan Kabupaten Purworejo dapat dilihat pada tabel 5 dan 6 berikut ini. Realisasi belanja pendidikan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah belanja pendidikan baik yang disalurkan melalui Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) pendidikan dan yang di luar SKPD pendidikan seperti DPPKAD. Belanja pendidikan melalui SKPD selain pendidikan misalnya berupa bantuan sekolah untuk sekolah-sekolah dan madrasah swasta, bantuan kesejahteraan dan transport guru non PNS, bantuan operasional sekolah, dan bantuan sarana dan prasarana sekolah. Di dua kabupaten tersebut, realisasi belanja pendidikan selama empat tahun terakhir mengalami peningkatan yang cukup signifikan sejalan dengan peningkatan pendapatan daerah.

Tabel 4: Realisasi Belanja Pendidikan dari APBD Kabupaten Wonosobo

URAIAN	TAHUN			
	2007	2008	2009	2010
A. BELANJA DAERAH	512.424.212.769	628.220.566.928	692.359.809.035	674.386.334.632
B. BELANJA PENDIDIKAN	202.845.189.498	264.785.860.955	285.280.887.184	307.119.797.326

Tabel di atas menunjukkan bahwa selama empat tahun terakhir rata-rata realisasi belanja pendidikan di Kabupaten Wonosobo mencapai 42 % dari belanja daerah. Belanja pendidikan yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah termasuk belanja gaji pendidik dan tenaga kependidikan.

Tabel 5: Realisasi Belanja Pendidikan dari APBD Kabupaten Purworejo

URAIAN	TAHUN			
	2007	2008	2009	2010
A. BELANJA DAERAH	575.405.959.999	691.991.234.560	758.043.854.687	815.892.060.576
B. BELANJA PENDIDIKAN	267.272.532.044	340.094.437.844	387.952.663.961	448.698.477.563

Di Kabupaten Purworejo realisasi belanja pendidikan selama empat tahun terakhir rata-rata mencapai 50%. Realisasi belanja pendidikan yang mencapai separuh dari belanja daerah ini harus dicermati secara sungguh-sungguh karena bidang-bidang lain yang jumlahnya banyak pastilah hanya akan mendapatkan alokasi yang kecil.

Bedasarkan data di atas realisasi belanja pendidikan di Kabupaten Wonosobo selama empat tahun terakhir berada pada kisaran 40-46 % dari realisasi belanja APBD, sementara itu di Kabupaten Purworejo berada pada kisaran 46-55% dari realisasi belanja APBD. Di dua kabupaten tersebut terjadi kecenderungan peningkatan belanja pendidikan selama empat tahun terakhir.

**Realisasi Belanja Pendidikan Langsung dan Tidak Langsung.** Apabila dirinci lebih dalam lagi realisasi belanja pendidikan ke dalam belanja langsung dan tidak langsung, maka dapat diketahui bahwa besarnya belanja pendidikan ternyata lebih banyak diserap untuk belanja tidak langsung. Belanja langsung adalah belanja yang ada kaitannya secara langsung dengan program dan kegiatan pendidikan yang penggunaan sesuai dengan nomor rekening yang telah ditetapkan oleh Permendagri No. 13 tahun 2006 jo No. 59 tahun 2007.

Sementara itu belanja tidak langsung adalah yang tidak ada hubungannya secara langsung dengan program dan kegiatan pendidikan seperti gaji dan tunjangan pegawai negeri, serta tunjangan kesejahteraan untuk pegawai swasta.

Di Kabupaten Wonosobo selama empat tahun terakhir rata-rata hanya 17% untuk belanja langsung dan dari tahun ke tahun menunjukkan kecenderungan penurunan, bahkan pada tahun 2010 hanya sebesar 5 %. Sementara itu belanja tidak langsung rata-rata mencapai 83 dan dari tahun ke tahun mengalami kecenderungan peningkatan. Perbandingan antara

realisasi belanja langsung dan belanja tidak langsung di Kabupaten Wonosobo dapat dilihat pada tabel 7 bawah ini.

Tabel 6: Realiasi Belanja Pendidikan Langsung dan Tidak Langsung Kabupaten Wonosobo

URAIAN	TAHUN			
	2007	2008	2009	2010
A. BELANJA DAERAH	512.424.212.769	628.220.566.928	692.359.809.035	674.386.334.632
B. BELANJA PENDIDIKAN	202.845.189.498	264.785.860.955	285.280.887.184	307.119.797.326
1. Belanja Langsung	40.629.746.654	57.225.434.479	56.786.684.208	15.121.634.205
2. Belanja Tidak Langsung	162.215.442.844	207.560.426.476	228.494.202.976	291.998.163.121

Besaran realisasi belanja langsung dan tidak langsung di Kabupaten Purworejo sama dengan di Kabupaten Wonosobo yaitu 17 % dan 83%, juga mengalami kecenderungan yang sama yaitu penurunan belanja langsung dan peningkatan belanja tidak langsung. Hal ini dapat dilihat pada tabel 8 berikut ini.

Tabel 7: Realiasi Belanja Pendidikan Langsung dan Tidak Langsung Kabupaten Purworejo

URAIAN	TAHUN			
	2007	2008	2009	2010
A. BELANJA DAERAH	575.405.959.999	691.991.234.560	758.043.854.687	815.892.060.576
B. BELANJA PENDIDIKAN	267.272.532.044	340.094.437.844	387.952.663.961	448.698.477.563
1. Belanja Langsung	56.412.979.815	61.076.621.561	71.504.521.668	48.284.546.762
2. Belanja Tidak Langsung	210.859.552.229	279.017.816.283	316.448.142.293	400.413.930.801

Tabel di atas menunjukkan bahwa belanja langsung di Kabupaten Wonosobo berkisar antara 5-22% dari belanja pendidikan, sedangkan di Kabupaten Purworejo berkisar antara 11-21 % dari belanja pendidikan. Sementara itu belanja tidak langsung di Kabupaten Wonosobo berkisar antara 78-95% dari belanja pendidikan, sedangkan di Kabupaten Purworejo berkisar antara 79-89 % dari belanja pendidikan. Kecenderungan di dua kabupaten tersebut, belanja langsung pendidikan mengalami penurunan sedangkan belanja tidak langsung mengalami peningkatan dari tahun ke tahun.

**Realisasi Belanja Pendidikan untuk Pegawai, Modal, dan Barang & Jasa.** Penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas tidak hanya tergantung pada tersedianya dana untuk belanja pegawai yaitu pendidik dan tenaga kependidikan. Tersedianya dana yang proporsional untuk belanja barang, jasa, dan modal pendidikan memiliki peluang yang lebih baik untuk dapat meningkatkan penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas. Semakin besar dana yang dialokasikan untuk belanja barang, jasa, dan modal maka upaya-upaya untuk menyelenggarakan pendidikan yang aktif, kreatif dan menyenangkan akan semakin terbuka.

Belanja pendidikan selama empat tahun terakhir jika dirinci menurut belanja pegawai, belanja modal, dan belanja barang dan jasa dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 8: Realisasi Belanja Belanja Pegawai, Modal, dan Barang & Jasa Kabupaten Wonosobo

URAIAN	TAHUN			
	2007	2008	2009	2010
A. BELANJA PENDIDIKAN	202.845.189.498	264.785.860.955	285.280.887.184	307.119.797.326
1. Belanja Pegawai	160.575.779.864	209.646.768.176	228.426.582.176	286.219.715.871
2. Belanja Barang dan Jasa	8.037.938.924	7.898.617.601	5.603.192.758	14.408.715.005
3 Belanja Modal	34.231.470.710	47.240.475.178	51.251.112.250	6.491.366.450

Dari tabel di atas selama empat tahun terakhir belanja pendidikan di Kabupaten Wonosobo yang dialokasikan untuk belanja pegawai baik belanja langsung maupun tidak langsung rata-rata mencapai 83 % dan mengalami kecenderungan peningkatan dari tahun ke tahun. Sementara itu bila digabung antara belanja modal dan barang & jasa selama empat tahun terakhir hanya 17 % dan mengalami kecenderungan penurunan dari tahun ke tahun.

Tabel 9: Realisasi Belanja Belanja Pegawai, Modal, dan Barang & Jasa Kabupaten Purworejo

URAIAN	TAHUN			
	2007	2008	2009	2010
A. BELANJA PENDIDIKAN	267.272.532.044	340.094.437.844	387.952.663.961	448.698.477.563
1. Belanja Pegawai	228.360.756.013	283.007.624.283	319.111.632.393	404.857.759.801
2. Belanja Barang dan Jasa	7.571.270.731	19.262.869.323	18.853.053.518	22.768.904.842
3 Belanja Modal	31.340.505.300	37.823.944.238	49.987.978.050	21.071.812.920

Tabel di atas juga menunjukkan bahwa selama empat tahun terakhir belanja pendidikan di Kabupaten Purworejo yang dialokasikan untuk belanja pegawai baik belanja langsung maupun tidak langsung rata-rata mencapai 85 % dan mengalami kecenderungan peningkatan dari tahun ke tahun. Sementara itu bila digabung antara belanja modal dan barang & jasa selama empat tahun terakhir hanya 15 % dan mengalami kecenderungan penurunan dari tahun ke tahun.

Di Kabupaten Wonosobo belanja pegawai mendominasi belanja pendidikan yaitu berkisar antara 79-93 %, sementara itu belanja modal, barang dan jasa berkisar antara 7-21 %. Di Kabupaten Purworejo belanja pegawai juga mendominasi belanja pendidikan yaitu berkisar antara 82-90 %, sementara itu belanja modal, barang dan jasa berkisar antara 10-18 %.

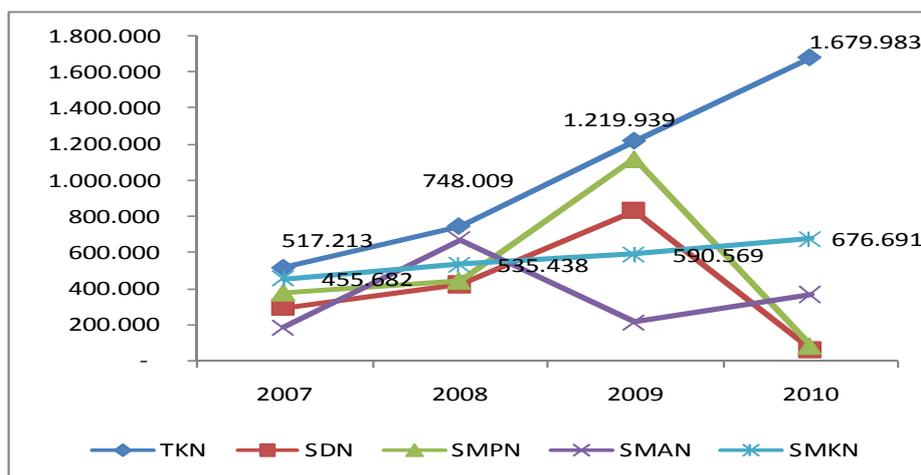
Di dua kabupaten tersebut jelas sekali bahwa belanja pegawai mengalami kecenderungan peningkatan dari tahun ke tahun dan belanja modal, barang dan jasa mengalami kecenderungan penurunan.

**Realisasi Belanja Langsung Persiswa Pertahun.** Di Kabupaten Wonosobo gambaran realisasi belanja langsung pendidikan baik yang digunakan untuk pegawai, barang dan jasa serta modal perpeserta didik pertahun dapat dilihat seperti pada tabel dan grafik di bawah ini. Sementara itu di Kabupaten Purworejo tidak bisa menampakkan hasil analisis ini karena keterbatasan data.

Tabel 10: Realisasi Belanja Langsung Pendidikan Termasuk Investasi Di Kabupaten Wonosobo

Tahun	Jenjang Pendidikan				
	TKN	SDN	SMPN	SMAN	SMKN
2007	517,213	293,772	377,895	185,165	455,682
2008	748,009	424,071	444,664	672,824	535,438
2009	1,219,939	833,014	1,119,512	210,649	590,569
2010	1,679,983	61,597	82,029	366,412	676,691

Dari tabel di atas terlihat bahwa TKN mendapat porsi yang paling besar jika dibandingkan dengan jenjang pendidikan selanjutnya. Salah satu faktor penyebabnya adalah sekolah dan murid TKN sangat sedikit sementara itu dana yang disediakan oleh Pemerintah Kabupaten Wonosobo relatif besar. Bila diwujudkan dalam gambar maka terlihat seperti pada grafik di bawah ini.



Grafik 1: Realisasi Belanja Langsung Pendidikan Permurid Perjenjang

Dari grafik tersebut jelas sekali bahwa selama empat tahun terakhir Pemerintah Kabupaten Wonosobo menaruh perhatian besar pada pengembangan PAUD Pembina dan SMK Negeri. Namun sayang sekali perhatian Pemerintah Kabupaten Wonosobo terhadap

pengembangan SD Negeri dan SMP Negeri yang merupakan program wajib belajar sembilan tahun tidak konsisten.

Seharusnya pembiayaan pendidikan dialokasikan secara proporsional berdasarkan jenjang pendidikan, artinya semakin tinggi jenjang pendidikannya maka semakin besar biaya yang dibutuhkan. Dengan demikian semestinya alokasi belanja pendidikan untuk TKN lebih rendah dibandingkan dengan SDN dan jenjang pendidikan selanjutnya.

## **SIMPULAN DAN REKOMENDASI**

Di Kabupaten Wonosobo dan Kabupaten Purworejo belanja pendidikan telah berada jauh di atas ketentuan yang diamanatkan dalam UU No. 20 tahun 2003 setelah adanya keputusan MK No. 24/PUU-V/2007 bahwa anggaran pendidikan minimal 20 % dari APBD termasuk gaji pendidik dan tenaga kependidikan. Namun apabila belanja pendidikan tidak termasuk belanja gaji pendidik dan tenaga kependidikan maka masih jauh dari 20 %.

Apabila anggaran pendidikan tidak termasuk belanja gaji pendidik dan tenaga kependidikan di Kabupaten Wonosobo hanya berkisar antara 3-9%, sedangkan di Kabupaten Purworejo berkisar antara 5-9%. Selama empat tahun terakhir di dua kabupaten tersebut anggaran pendidikan jika tidak memasukkan belanja gaji pendidik dan tenaga kependidikan mengalami kecenderungan menurun. Sebaliknya jika belanja pendidikan termasuk belanja gaji pendidik dan tenaga kependidikan selama empat tahun terakhir mengalami kecenderungan peningkatan.

Berdasarkan kesimpulan tersebut bahwa belanja pendidikan menelan porsi yang besar dari APBD maka merekomendasikan agar pengelolaan anggaran pendidikan harus dilakukan lebih efisien dan efektif. Mengusulkan kenaikan anggaran pendidikan dari tahun ke tahun akan menyulitkan anggaran bagi satuan kerja perangkat daerah (SKPD) lainnya karena bidang-bidang yang lain yang jumlahnya lebih dari duapuluh selalu mendapatkan porsi yang kecil.

Besarnya realisasi belanja pendidikan di dua kabupaten tersebut sebagian besar untuk belanja tidak langsung yaitu untuk gaji dan tunjangan pegawai. Belanja tidak langsung terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun dan sebaliknya belanja langsung mengalami penurunan dari tahun ke tahun.

Dari kesimpulan di atas maka direkomendasikan agar melakukan pengkajian secara mendetail ketersediaan pendidik dan tenaga kependidikan. Pemetaan kecukupan pendidik dan tenaga kependidikan menjadi sesuatu yang mendesak sehingga diketahui secara pasti berapa besar kelebihan pendidik dan tenaga kependidikan di dua kabupaten tersebut. Selanjutnya

dilakukan penataan ulang pendidik dan tenaga kependidikan agar pengelolaan pendidikan bisa berjalan secara efisien dan efektif.

Terkait dengan rendahnya belanja modal dan barang & jasa dan adanya kecenderungan menurunnya belanja modal dan barang & jasa hal ini harus diwaspadai dengan serius. Jika hal ini dibiarkan terus menurun dan akhirnya belanja modal dan barang & jasa mendekati titik terendah maka hal ini akan mengorbankan mutu pendidikan. Rendahnya belanja modal dan barang & jasa akan menyulitkan guru untuk mengadakan media dan alat peraga pendidikan, sehingga pembelajaran akan berjalan secara monoton.

Belanja langsung pendidikan persiswa pertahun belum menunjukkan suatu keadilan karena TKN mendapatkan porsi yang lebih tinggi dibandingkan dengan SDN, SMPN, SMAN, atau SMKN. Padahal secara teoretis semakin tinggi jenjang pendidikan maka membutuhkan biaya yang semakin tinggi pula, hal ini karena untuk menyelenggarakan pendidikan yang lebih tinggi memerlukan sumber daya manusia yang berpendidikan tinggi dan dukungan sumber daya sarana dan prasarana yang lebih kompleks. Oleh karena itu direkomendasikan agar alokasi belanja langsung pendidikan persiswa pertahun lebih proporsional berdasarkan jenjang pendidikan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- , 1999. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.*
- , 2003. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.*
- , 2007. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.*
- , 2008. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 224/pmk.07/2008 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah.*
- , 2008. *Analisis Belanja Pendidikan Kabupaten (AKPK).* Central Java: Decentralized Basic Education: Componen 1.
- , 2008. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan.*
- , 2009. *Investing in Indonesia Education at the District Level: an Analysis of Regional Public Expenditure and Financial Management.* Jakarta: The World Bank.

- Hendarsjah, H. 2009. *Sudah Pantaskah Biaya Pendidikan Anak Anda? Cara Sederhana untuk Menalar Alokasi Pembiayaan di Bidang Pendidikan*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Johns, R.L; Edgar L. Morphet, E.L; and Alexander, K. 1983. *The Economics and Financing of Education*, Forth Edition. New Jersey: Prentice Hall, Inc.
- Kotler,P.; Jatusripitak,S.; and Maesincee, S. 1997. *The Marketing of Nation: A Strategic Approach to Building Nation Wealth*. New York: The Free Press.
- McMahon,W.W. et.all. 2001. *Improving Education Finance in Indonesia, Policy Research Center, Institute for Research and Development*. Jakarta: MONE, UNICEF, and UNESCO.
- Widodo, S dan Nurkolis. 2012. *Analisis Belanja Pendidikan Di Kabupaten Purworejo*. LPPM IKIP PGRI Semarang.
- Sunandar; Nurkolis; Abdullah, G. 2012. *Efisiensi Belanja Pendidikan Di Kabupaten Wonosobo*. LPPM IKIP PGRI Semarang.