

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Penetapan Peraturan kepala daerah telah diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 146 ayat 1 yang menyatakan :

” bahwa untuk melaksanakan perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah”.

Artinya penyelenggaraan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan ketentuan daerah lainnya.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Otonomi daerah merupakan reformasi politik reformasi politik yang menjanjikan banyak perubahan. Setelah memasuki rentang waktu dasawarsa pertama, otonomi daerah telah melahirkan banyak harapan. Tetapi juga tantangan yang muncul kepermukaan. Ada pula berbagai perubahan muncul mengemuka. Persoalan sumber daya tenaga kependidikan,

pembiayaan pendidikan, standarisasi kurikulum, bahkan utamanya masalah peraturan dan perundang-undangan kependidikan.

Pada konteks ini, tugas utama pemerintah daerah adalah membuat kebijakan pendidikan yang mampu mengikis kebodohan karena dengan ilmu setiap orang secara mandiri akan dapat mengikis kemiskinannya.

Peraturan dan undang-undang baru yang dimaksud menjadi payung bagi reformasi pendidikan nasional. Namun demikian, pemerintah harus lebih cermat mengeluarkan banyak keputusan dan kebijakan, serta peraturan pemerintah untuk menjabarkan UU dan PP terkait dengan kesiapan daerah dalam menyelenggarakan otonomi pendidikan sesuai dengan UU nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah.

Peraturan pemerintah tersebut merupakan pelaksanaan kebijakan desentralisasi pendidikan dan diterapkan di Indonesia dalam rangka untuk peningkatan mutu pendidikan. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa kebijakan desentralisasi pendidikan diyakini dapat berdampak secara positif atas banyak hal. Diantara dampak positif yang diyakini dapat diperoleh dari kebijakan desentralisasi pendidikan adalah peningkatan mutu, efisien keuangan, efisien administrasi, dan perluasan kesempatan atau pemerataan pendidikan (Alhumah, 2000:hal 7).

Pendidikan merupakan kebutuhan sepanjang hayat, setiap manusia membutuhkan pendidikan, sampai kapan dan dimana pun berada, pendidikan sangat penting artinya tanpa pendidikan manusia akan sulit berkembang dan bahkan terbelakang. Dengan demikian pendidikan harus betul-betul diarahkan untuk menghasilkan manusia yang berkualitas dan mampu bersaing. Disamping itu, memiliki budi pekerti luhur dan moral yang baik.

Pendidikan juga merupakan salah satu hak asasi manusia yang mutlak diperoleh oleh seluruh lapisan masyarakat, sebab pendidikan merupakan aset utama dalam pembangunan sumber daya manusia (SDM) karena itu, perlu upaya pemerintah mendukung penyelenggaraan pendidikan tersebut untuk pemerataan, peningkatan, mutu, efisiensi, dan efektifitas pendidikan.

Di Lampung Barat dalam rangka menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan Lokal, Nasional, dan Global sehingga perlu dilakukan pembaharuan pendidikan secara terencana, terarah dan berkesinambungan.

Bantuan Dana Penyelenggaraan pendidikan (BDPP) merupakan Program Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Barat yang dimaksudkan untuk pendanaan biaya investasi (selain lahan) dan biaya operasi bagi satuan pendidikan dalam penyelenggaraan dan/atau pengelolaan guna mewujudkan Rintisan Sekolah Gratis pada satuan pendidikan SMA dan SMK Negeri dan Sekolah Gratis pada SD/MI dan SMP/MTs Negeri, serta Subsidi Pendidikan TK/RA Negeri /Swasta, SD/MI, SMP/MTs, SMA/SMK Swasta, dan MA Negeri/Swasta.

Pendanaan Program Bantuan Dana Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupeten Lampung Barat sebesar Rp. 13.602.608.000,00 diberikan secara hibah dari belanja hibah sebesar Rp. 50.13.963.200,00 dari APBD Tahun 2008 yaitu Belanja Daerah Rp. 54.600.396.398,00 dan PAD Rp.461.919.761.462,00 kepada satuan pendidikan formal baik negeri maupun swasta dimana dana tentang BDPP ini diatur dalam Peraturan

Daerah Kabupaten Lampung Barat Nomor 04 Tahun 2009 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009 dalam Pasal 3 ayat 2 yaitu :

”Belanja Tidak Langsung” dimaksud sebagaimana pada ayat 1 (1) huruf a terdiri dari jenis belanja :

Tabel 1 : Anggaran Belanja Tidak Langsung

a.	Belanja Pegawai sejumlah	Rp. 242,794,217,328.00
b.	Belanja Bunga sejumlah	Rp. -
c.	Belanja Subsidi sejumlah	Rp. -
d.	Belanja Hibah sejumlah	Rp. 50,136,963,200.00
e.	Belanja Batuan Sosial sejumlah	Rp. 7,470,500,000.00
f.	Belanja Bagi Hasil sejumlah	Rp. 566,474,250,00
g.	Belanja Bantuan Keuangan kepada Pemerintah Pekon sejumlah	Rp. 25,841,440,000.00
h.	Belanja Tidak Terduga sejumlah	Rp. 2,059,861,024.00

Sumber : Hasil Dokumentasi dari Dinas PPKAD Kabupaten Lampung

Barat

Untuk memenuhi Program Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Barat tersebut tentang Bantuan Dana Penyelenggaraan Pendidikan (BDPP) maka ditetapkan dengan Peraturan Bupati Lampung Barat Nomor 14 Tahun 2009 tentang Bantuan Dana Penyelenggaraan Pendidikan (BDPP) Kabupaten Lampung Barat Tahun Anggaran 2009.

Dasar Hukum :

1. Undang-Undang Nomor 6 tahun 1991 tentang Pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat II Lampung Barat.
2. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
4. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
5. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

6. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan.
7. Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Barat Nomor 13 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas-Dinas Kabupaten Lampung Barat.
8. Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Barat Nomor 04 Tahun 2009 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009.

Sasaran yang ingin dicapai melalui program Rintisan Sekolah gratis (RSG) tingkat SMA dan SMK Negeri yakni peningkatan angka partisipasi kasar (APK) SMA/SMK dari 35,63% menjadi 40,630%.

Peningkatan angka partisipasi menengah (APM) SMA/SMK dari 23,84% menjadi 28,84% peningkatan mutu, pemerataan akses, relevansi, dan daya saing pendidikan terhadap tingkat kelulusan yang diterima pada perguruan tinggi negeri, baik melalui jalur penelusuran kemampuan akademik dan bakat (PKAB) maupun masuk perguruan tinggi negeri (SNMPTN).

Metode Bantuan Dana Penyelenggaraan Pendidikan (BDPP) merupakan dana bantuan yang bersifat hibah kepada seluruh satuan pendidikan di kabupaten lampung barat. Penggunaan BDPP sepenuhnya menjadi tanggung jawab kepala sekolah/madrasah dan dikelola secara efisiensi, transparan, dan dapat dipertanggung jawabkan kepada pemerintah daerah dengan berkerjasama dengan komite sekolah. (Lampung Post, edisi Senin, 13 juli 2009: hal 16)

Proses Pembuatan Peraturan Bupati atau Kepala Daerah terdapat proses politik yang mencakup banyak segi salah satu diantaranya adalah proses perumusan dan pelaksanaan keputusan politik. Setiap kegiatan politik selalu berkaitan dengan bagaimana proses

perumusan dan pelaksanaan keputusan politik. Kata lain dengan dari keputusan politik adalah kebijakan politik sebagai wujud dari tindakan politik. Dalam konteks negara, wujud keputusan politik penyelenggaraan negara berupa peraturan dan perundang-undangan yang merupakan bentuk dari kebijakan publik. Sehingga untuk sampai kepada lahirnya sebuah kebijakan publik membutuhkan prosedur yang disebut proses politik, mulai dari pemunculan isu, kemudian berkembang menjadi debat publik, dalam berbagai forum yang selanjutnya diartikulasikan dalam lembaga legislatif dan diproses melalui kebijakan publik. Kebijakan publik dapat juga berawal dari munculnya isu dan berkembang menjadi wacana publik kemudian ditangkap aspirasinya oleh pemerintah yang dituangkan dalam sebuah peraturan pemerintah. Dalam hal ini salah satu wujud dari kebijakan publik adalah peraturan dan perundang-undangan yang menyangkut pendidikan (kebijakan Pendidikan).

Berdasarkan pengamatan dari studi dokumentasi terdapat permasalahan yaitu didalam Proses Pembuatan Peraturan Bupati Lampung Barat tentang Bantuan Dana Penyelenggaraan pendidikan (BDPP) yang mana tidak melalui proses yang normal dan wajar dikarenakan peraturan tersebut belum di buatkan peraturan daerahnya atau belum diperdakan sebagaimana telah dijelaskan dalam UU RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 146 ayat 1 yang telah dijelaskan diatas bahwa seorang Kepala Daerah /Bupati sebelum menetapkan Peraturan Bupati harus membuat Peraturan Daerah terlebih dahulu, Peraturan Bupati ini hanya beracuan pada Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Barat Nomor 04 Tahun 2009 tentang Anggaran dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009 namun dalam peraturan tersebut tidak dijelaskan secara eksplisit tentang Pendanaan Bantuan Penyelenggaraan Pendidikan (BDPP) yang tertera dalam anggaran belanja hibah sehingga mengakibatkan tidak jelasnya Alokasi Dana untuk Pendanaan

Pendidikan di Lampung Barat oleh sebab itu maka peneliti perlu untuk mempertanyakan masalah legitimasi atau keabsahan peraturan bupati tersebut.

Bertolak dari adanya penyimpangan yang terdapat pada kebijakan bupati diatas, pada Peraturan Bupati Nomor 15 tahun 2009 tentang Petunjuk Pelaksanaan (JUKLAK) Bantuan Dana Penyelenggaraan Pendidikan, dari keseluruhan peraturan bupati ada beberapa pasal yang rawan terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan Peraturan yaitu dalam pasal 15 yang menyatakan bahwa :

”Biaya sebagaimana tersebut pada pasal 9 dilarang dipungut dari peserta didik atau orang tua/wali siswa”.

Biaya yang dimaksud pada pasal 15 dijelaskan pada pasal 9 yang menyatakan bahwa :  
”BDPP dimaksud pada ada pasal 7 bagi satuan pendidikan SMA dan SMK negeri dipergunakan untuk :

1. Kegiatan belajar mengajar
2. Pengembangan Laboratorium
3. Pengembangan Sumber Daya manusia
4. Kegiatan ekstrakurikuler
5. Bimbingan konseling
6. Penerimaan Siswa Baru
7. Sarana prasarana
8. Manajemen dan rumah tangga sekolah, antara lain membiayai insentif kelebihan jam mengajar guru Pegawai Negeri Sipil dan Kesejahteraan tenaga pendidik dan Tenaga kependidikan yang selanjutnya diatur dengan Pentunjuk Teknis (JUKNIS)”

Berdasarkan pasal tersebut diatas dalam pelaksanaan peraturan bupati tentang BDPP tersebut terdapat beberapa satuan pendidikan SMA Negeri di Lampung Barat salah

satunya SMA Negeri 1 Pesisir Tengah Krui yang masih memungut biaya pendidikan kepada peserta didik atau orang tua/wali siswa.

Tabel 2. Dana Komite SMA Negeri 1 Pesisir Tengah Krui 2009/2010

No	Kelas	Tahap Pembayaran		Total
		September	Desember	
1.	X	Rp. 200.000,-	Rp.180.000,-	Rp. 380.000,-
2.	XI	Rp. 114.000,-	Rp.100.000,-	Rp. 214.000,-
3.	XII	Rp. 114.000,-	Rp. 100.000,-	Rp. 214.000,-

Sumber : Hasil dari Dokumentasi RAPBS SMA Negeri 1 Pesisir Tengah Krui

Dana yang tersebut diatas merupakan hasil keputusan rapat paripurna Komite SMA 1 tengah Krui tanggal 13 Agustus 2003, rapat tersebut dihadiri oleh kepala sekolah, Pengurus Komite, dan orang tua/wali murid SMA Negeri 1 Pesisir Tengah.

Kekhawatiran problem krisis legitimasi tersebut berwujud penolakan masyarakat terhadap kebijakan yang telah diputuskan oleh pemerintah. Sehingga keputusan tersebut menjadi tidak mendapat dukungan (*illegitimate*). Masyarakat yang hanya menerima saja tanpa dilibatkan atau diajak untuk memperdebatkan rencana kebijakan serta dilibatkan dalam proses perumusannya, biasanya akan pasif menerimannya bahkan menolak.

1. Terjadinya Krisis Legitimasi terhadap Peraturan Bupati tersebut akan mengakibatkan kerugian sebagai berikut :

Menurut Lucyan Pye (1993:45) menyebutkan empat akibat krisis legitimasi :

- a. Prinsip kewenangan beralih pada kewenangan yang lain. Artinya, prinsip kewenangan beralih pada prinsip yang selama ini digunakan tidak lagi diakui masyarakat, dan masyarakat sudah menemukan prinsip kewenangan yang lain yang dianggap lebih baik sehingga pemerintah yang mendasarkan diri pada prinsip kewenangan lama akan kehilangan dukungan.
- b. Persaingan yang sangat tajam dan tak sehat tetapi juga tak disalurkan melalui prosedur yang seharusnya diantara para pemimpin pemerintahan sehingga terjadi



perpecahan dalam tubuh pemerintahan. Perpecahan semacam ini akan menimbulkan kelumpuhan pemerintahan sehingga masyarakat tidak akan menaati kewenangan yang ada.

- c. Pemerintah tak mampu memenuhi janjinya sehingga menimbulkan kekecewaan dan keresahan di kalangan masyarakat. Kekecewaan dan keresahan berakibat mudurnya dukungan kepada pemerintah.
- d. Sosialisasi tentang kewenangan mengalami perubahan. Apabila selama ini anggota masyarakat disosialisasikan oleh orang tua dan lingkungan untuk tidak hanya taat dan mengharapkan sepenuhnya dari pihak yang berwenang maka dengan meluasnya pendidikan dan media massa pola sosialisasi tentang kewenangan juga berubah. Perubahan ini berlangsung tidak hanya menjadi rasional-kritis terhadap kewenangan, tetapi juga partisipatif dalam politik. Akibatnya, setiap tindakan pemerintah yang berwenang yang dianggap menyimpang dari hal yang seharusnya atau dianggap tidak sesuai dengan aspirasi yang hidup dalam masyarakat akan dipersoalkan oleh masyarakat.

Akibat dari tidak jelasnya Alokasi Dana tentang Bantuan Dana Penyelenggaraan Pendidikan (BDPP) didalam perda nomor 04 tahun 2009 tentang Anggaran dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009 akan menyebabkan timbulnya kerugian dan penyimpangan menurut Arif Rohman (2009:161) sebagai berikut :

- a. Ketidak-efektifan dan ketidak-efesienan alokasi dana dalam pelaksanaan implementasi kebijakan.
- b. Adanya kebocoran-kebocoran dana yang akan ditimbulkan dalam pelaksanaan kebijakan.
- c. Adanya Over-lapping tujuan-tujuan kebijakan yang dihasilkan atau disebabkan oleh adanya kesalah-fahaman, kekacauan, atau disebabkan oleh konflik nilai.

d. Partisipasi aktor yang begitu banyak dengan otoritas yang tumpang tindih.

Dengan melihat latar belakang masalah diatas, maka penulis menganggap perlu didakannya penelitian mengenai bagaimana Implementasi Belanja Hibah Penyelenggraan Pendidikan SMA di Kabupaten Lampung Barat berdasarkan Perda Nomor 04 tahun 2009 tentang APBD.

Pada umumnya suatu kebijakan paling tidak dilakukan melalui dua tahap tersebut yaitu tahap Perumusan dan Pelaksanaan atau Penerapan Kebijakan. Meskipun bisa ditambahkan satu lagi yaitu tahap pengesahan kebijakan.

## **B. Perumusan Masalah**

Sebagaimana telah dikemukakan dalam latar belakang masalah diatas maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah *"Bagaimanakah Implementasi Belanja Hibah Penyelenggaraan Pendidikan SMA di Kabupaten Lampung Barat berdasarkan Perda Nomor 04 Tahun 2009 tentang APBD ?*

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui Implementasi Belanja Hibah Penyelenggaraan Pendidikan SMA di Kabupaten Lampung Barat

berdasarkan Perda Nomor 04 Tahun 2009 tentang APBD berdasarkan Model Implementasi Kebijakan Daniel Mazamania dan Paul A. Sabatier.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun Kegunaan Penelitian adalah :

1. Secara Praktis, diharapkan dapat memberikan masukan dan rekomendasi dalam Implementasi Belanja Hibah Penyelenggaraan Pendidikan SMA di Kabupaten Lampung Barat berdasarkan Perda Nomor 04 Tahun 2009 tentang APBD.