

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Ekonomi Publik

Menurut pandangan teori ekonomi publik, fungsi ekonomi pemerintah terdiri dari tiga fungsi pokok yaitu:

1. Fungsi Alokasi (*Allocation Branch*).

Yaitu fungsi berkaitan dengan penyediaan dan pelayanan barang-barang publik yang peruntukannya secara komunal dan tidak dapat dimiliki secara perseorangan

2. Fungsi distribusi (*Distribution Branch*).

Yaitu fungsi yang dilandasi dengan mempertimbangkan pengaruh sosial ekonomis. Pertimbangan tentang kekayaan dan distribusi pendapatan, kesempatan memperoleh pendidikan, mobilitas social, struktur pasar, macam ragam warga Negara dengan berbagai bakatnya termasuk tugas cabang distribusi tersebut.

3. Fungsi stabilisasi (*Stabilization Branch*).

Yaitu fungsi yang menyangkut usaha untuk mempertahankan tingkat pengguna faktor-faktor produksi yang tinggi dan kestabilan nilai uang.

(*Guritno Mangkoesobroto, 2000, 2*)

B. Pemerintahan Daerah Provinsi

Pemerintahan Daerah Otonomi

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 No. 22 tentang pemerintah daerah di dalamnya dijelaskan tentang keuangan daerah, bahwa :

1. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan pusat dan daerah serta antar Propinsi dan Kabupaten/Kota yang merupakan prasyarat dalam sistem pemerintahan daerah.
2. Dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan pemerintah pusat menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Dan menurut Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Serta Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan Desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan Desentralisasi dan Tugas Pembantuan.

C. Pemerintah Daerah

Pembangunan daerah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan nasional yang dijalankan selama ini. Keberhasilannya akan ditentukan dari bagaimana kemampuan menggali sumber daya yang ada di setiap daerah untuk membiayai keperluan pembangunan nasional secara adil dan merata.

Menurut H. Hamrolie, dkk. (2004: 91), otonomi atau desentralisasi perlu dilakukan karena tidak ada suatu pemerintahan dari suatu negara mampu secara efektif membuat kebijakan publik di segala bidang ataupun mampu melaksanakan kebijaksanaan tersebut secara efisien di seluruh wilayah tersebut. Dengan adanya desentralisasi diharapkan beban pemerintah pusat dapat berkurang. Desentralisasi juga diharapkan akan mempercepat pelayanan kepada masyarakat. Dari sudut pemerintah daerah, dengan adanya desentralisasi diharapkan akan meningkatkan tanggung jawabnya kepada kepentingan masyarakat daerah sekaligus memberikan akses kepada masyarakat untuk meningkatkan partisipasi dalam mengendalikan pemerintahan.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Disamping itu, melalui otonomi luas daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing

dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah.

Penjelasan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip tersebut penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Penyelenggaraan

otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antar daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi dengan pemerintah pusat, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

D. Otonomi dan Keuangan Daerah

Penyelenggaraan otonomi daerah adalah wewenang dan kewajiban ekonomi suatu daerah dalam batas wilayah tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Otonomi daerah dapat dipandang sebagai cara untuk mewujudkan pemberian pelayanan kepada masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Menurut **Laode Ida; 2001** mengemukakan bahwa sedikitnya ada tiga esensi dari otonomi daerah:

1. Pengelolaan kekuasaan berpusat pada tingkat lokal yang berbasis pada rakyat.
2. Dimensi ekonomi, artinya dengan otonomi daerah, maka daerah-daerah mampu menggali dan mengembangkan sumber-sumber ekonomi yang ada di wilayahnya. Adanya kemampuan daerah untuk membiayai daerahnya sendiri untuk memperkecil ketergantungan pada pemerintah pusat.
3. Dimensi budaya artinya dengan otonomi daerah masyarakat lokal harus diberi kebebasan untuk berekspresi dalam mengembangkan kebudayaan lokal.

Hak otonomi dimiliki pemerintah daerah diberikan melalui kewenangan pemerintah untuk mengatur sistem penerimaan dan pengelolaan pendapatan daerah yang sesuai dengan kondisi daerahnya.

Deddy Supriady, Baratah Kusuma dan Dadang Solihin (2001:5), untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas nyata dan bertanggung jawab diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat daerah serta antar propinsi dan kabupaten/kota yang merupakan masyarakat dalam sistem pemerintahan daerah.

E. Sumber Keuangan Daerah

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sumber-sumber pendanaan pelaksanaan pemerintahan daerah terdiri dari:

Pendapatan Asli Daerah (PAD)

PAD merupakan pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. Sumber PAD berasal dari:

- a. Hasil pajak daerah,
- b. Hasil retribusi daerah,
- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan
- d. Lain-lain PAD yang sah, mencakup:
 1. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan.
 2. Jasa giro.
 3. Pendapatan bunga.
 4. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.
 5. Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan atau pengadaan barang dan atau jasa oleh daerah.

Dana Perimbangan

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antar daerah. Dana perimbangan terdiri dari:

1. Dana Bagi Hasil (DBH)

DBH adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang alokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Sumber DBH berasal dari:

- a. Pajak terdiri atas Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan Pajak Penghasilan (PPh).

- b. Sumber daya alam terdiri dari: kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi.
2. Dana Alokasi Umum (DAU)

DAU merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah tertentu dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
3. Dana Alokasi Khusus (DAK)

DAK merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN dan dialokasikan kepada daerah-daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Pinjaman Daerah

Pinjaman daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima dari pihak lain sejumlah uang atau manfaat bernilai uang sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban membayar kembali, tidak termasuk kredit jangka pendek yang lazim dalam perdagangan. Pinjaman daerah bertujuan memperoleh sumber pembiayaan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Lain-Lain Pendapatan.

Lain-lain pendapatan terdiri atas pendapatan hibah dan pendapatan dana darurat. Lain-Lain pendapatan daerah juga bertujuan memberi peluang kepada daerah untuk memperoleh pendapatan selain ketiga jenis pendapatan di atas.

Sesuai dengan perundang – undangan yang tersebut diatas maka salah satu sumber penerimaan daerah yang dapat diandalkan adalah penerimaan dari pajak dan retribusi, untuk mendapatkan sumber penerimaan keuangan dari retribusi perlu ditingkatkan kemampuan untuk menggali potensi-potensi yang ada agar dapat menunjang penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

F. Pengeluaran Pemerintah

1. Teori Dasar Perkembangan Pengeluaran Pemerintah

Pemerintah sebagai salah satu bentuk lembaga dalam masyarakat, kegiatannya bertujuan untuk mencapai masyarakat yang aman, adil dan makmur. Untuk melaksanakan tugas dan fungsi tersebut maka pemerintah menggunakan barang dan jasa dengan berbagai bentuk termaksud di dalamnya yang berupa uang. Penggunaan untuk melakukan fungsi pemerintah inilah yang dimaksud pengeluaran pemerintah.

Menurut *Guritno Mangkoesobroto (2000:169)*, pengeluaran pemerintah menciptakan kebijakan pemerintah. Apabila pemerintah telah menetapkan suatu kebijakan untuk membeli barang dan jasa, pengeluaran pemerintah mencerminkan biaya yang harus di keluarkan oleh pemerintah untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Teori mengenai pengeluaran pemerintah di bagi dua bagian, yaitu :

1. Teori Makro, (*Guritno Mangkoesobroto, (2000:169)*).

“Model pembangunan tentang perkembangan pengeluaran pemerintah dikembangkan oleh Rostow dan Musgrave yang menghubungkan pengeluaran pemerintah dengan tahap-tahap pembangunan ekonomi yang di bedakan antara tahap awal, tahap menengah dan tahap lanjutan. Pada tahap awal perkembangan ekonomi, persentase ekonomi pemerintah terhadap total investasi besar sebab pada tahap ini pemerintah harus menyediakan prasarana, seperti pendidikan, kesehatan, prasarana transportasi, dan sebagainya. Pada tahap menengah pembangunan ekonomi, investasi pemerintah tetap di perlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi agar dapat tinggal landas, namun pada tahap ini peranan investasi swasta sudah semakin besar. Pada tingkat ekonomi yang lebih lanjut Rostow menyatakan bahwa pembangunan ekonomi, aktivitas pemerintah beralih dari penyediaan prasarana ke pengeluaran-pengeluaran untuk aktivitas sosial seperti program kesejahteraan hari tua, program pelayanan kesehatan masyarakat, dan sebagainya”.

2. Teori Mikro, (*Guritno Mangkoesobroto, (2000:177)*).

1. Tujuan dari teori ekonomi mikro mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah adalah untuk menganalisis faktor-faktor yang menimbulkan permintaan akan barang publik dan faktor-faktor yang mempengaruhi tersedianya barang publik.
2. Interaksi antara permintaan dan penawaran barang untuk barang publik menentukan jumlah barang publik yang akan di sediakan melalui anggaran belanja. Jumlah barang publik yang akan di sediakan tersebut akan menimbulkan permintaan akan barang lain.

Anggaran yang di gunakan untuk melaksanakan aktivitas pemerintah, salah satunya aktivitas pemerintah adalah pengeluaran pembangunan dalam berbagai sektor di antaranya sektor pendidikan. Pembangunan yang dilaksanakan pemerintah di rencanakan dalam perumusan anggaran yang akan digunakan dalam pelaksanaan pembangunan, karena anggaran tersebut merupakan variable yang sangat penting dalam proses pembangunan masyarakat. Alokasi dana pemerintah dalam anggaran (budget) yang bertindak sebagai alat pengatur urutan prioritas pembangunan dengan memperimbangkan tujuan yang ingin di capai oleh karena

itu usaha pembangunan harus berlandaskan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Trilogi Pembangunan. (M. Suparmoko, 1999:49).

Melihat perkembangan kegiatan pemerintah dari tahun ke tahun, peranan pemerintah cenderung meningkat. Peningkatan kegiatan pemerintah ini disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu :

1. Adanya kenaikan tingkat penghasilan masyarakat, maka kebutuhan masyarakat meningkat. Hal ini mengakibatkan meningkatnya kegiatan pemerintah dalam usaha memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut, seperti kebutuhan akan prasarana transportasi, pendidikan dan kesehatan umum.
2. Perkembangan penduduk, hal ini membutuhkan peningkatan kegiatan pemerintah untuk mengimbangi perkembangan penduduk dalam memenuhi kebutuhan penduduk tersebut.
3. Perkembangan ekonomi, juga dibutuhkan peranan pemerintah yang besar guna mengisi kegiatan ekonomi.

2. Prinsip-Prinsip Pokok Pengeluaran Pemerintah

Menurut Adam Smith dalam (*Soetrisno P.H., 1981:348*) prinsip-prinsip pokok pengeluaran pemerintah guna menjalankan tugas dan fungsi pemerintah sebagai berikut :

1. Azas Moralita.

Pengeluaran pemerintah pada azas ini didasarkan atas kumpulan nilai-nilai yang didukung dan dijunjung tinggi oleh masyarakat dan bangsa. Nilai-nilai tersebut menjadi dasar dan mendorong untuk melakukan perbuatan-perbuatan dalam masyarakat.

2. Azas Nasionalita.

Pengeluaran pemerintah pada azas ini didasarkan atas kebutuhan bangsa secara keseluruhan yang mempunyai kebutuhan dan kepentingan yang berbeda-beda dan terlepas dari kepentingan dan kebutuhan tiap-tiap warga negara.

3. Azas Kerakyatan.

Pengeluaran pemerintah pada azas ini didasarkan atas pertimbangan pemerintah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam melayani lembaga kerakyatan. Pemerintah dalam melaksanakan tugasnya harus selalu memperhatikan hak-hak dan kewajiban azasi rakyat yang selalu dilindungi dan dihargai.

4. Azas Rasionalita.

Pengeluaran pemerintah pada azas ini didasarkan atas penggunaan akal yang jernih dari segala tindakan yang konkritnya berupa tindakan pejabat-pejabat pemerintah. Tindakan rasional ini harus memperhatikan efisiensi dan efektivitas. Efisiensi dalam arti untuk mencapai tujuan yang ditetapkan hendaknya digunakan sumber ekonomi yang minimum. Efektifitas dalam arti dengan sumber daya ekonomi yang hendaknya digunakan sebaik-baiknya.

Azas Fungsional.

Pengeluaran pemerintah pada azas ini didasarkan atas fungsi dan kedudukan dari suatu lembaga kenegaraan.

Pengeluaran pemerintah pada azas ini didasarkan oleh perkembangan atau kemajuan manusia, baik sebagai makhluk biologis, makhluk sosial maupun makhluk berbudaya yang selalu membutuhkan perkembangan atau kemajuan.

Azas Keseimbangan dan keadilan

Pengeluaran pemerintah pada azas ini harus memperhatikan keseimbangan dan keadilan. Keseimbangan adalah hubungan antara beberapa variable dalam proporsi yang tepat. Keadilan merupakan keseimbangan hubungan antara hak dan kewajiban, antara pemenuhan kebutuhan kolektif dengan kebutuhan individual, antara mahluk biologis dengan mahluk sosial.

Ketujuh azas tersebut dinamakan azas pengeluaran pemerintah yang ideal.

Bersifat relati tergantung waktu dan tempat. Bagi suatu masyarakat dimana tingkat moralitas tinggi maka azas yang pertama tidak berlaku dan apabila bagi suatu masyarakat tingkat nasionalisme/patriotismenya tinggi maka azas ini tidak perlu diperhatikan dan begitu seterusnya.

3. Kebijakan Keuangan Daerah

Kebijakan keuangan daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah adalah kebijakan fiskal.

Kebijakan fiskal menurut *Ibnu Syamsi (1994:94)* adalah :

“Kebijakan yang ditempuh pemerintah dalam rangka untuk membelanjakan uangnya guna mencapai tujuan negara dan upaya yang ditempuh pemerintah dalam rangka mendapatkan dana yang dibutuhkan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah”.

Sedangkan kebijakan fiskal menurut *Soetrisno P.H. (1981:22)* adalah :

“Kebijakan atau pemeliharaan instrumen yang digunakan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam bidang penerimaan serta pengeluaran pemerintah,

dengan subjek pengeluaran yaitu pemerintah termaksud MPR, DPR, pemerintah pusat dan pemerintah daerah”.

Tujuan kebijaksanaan fiskal yang dikemukakan oleh *Soetrisno P.H (1981:25)* adalah:

1. Mencapai masyarakat yang tertib, aman, tenteram dan bebas.
2. Mencapai masyarakat yang adil.
3. Mencapai masyarakat yang makmur dan sejahtera lahir dan batin.
4. Mencapai masyarakat yang stabil.
5. Mencapai masyarakat yang efisien, efektif dan maju.

Kebijaksanaan fiskal dalam bidang pengeluaran pemerintah dapat dibedakan menjadi lima bagian, yaitu :

1. Pengeluaran yang “self-liquidating” sebagian atau seluruhnya, artinya pengeluaran pemerintah mendapatkan pembayaran kembali dari masyarakat yang menerima jasa-jasa atau barang-barang yang bersangkutan. Misalnya pengeluaran untuk jasa-jasa perusahaan negara, untuk proyek-proyek produktif barang ekspor.
2. Pengeluaran yang reproduktif, artinya mewujudkan keuntungan-keuntungan ekonomis, yang dengan tingginya tingkat penghasilan dan sasaran pajak yang lain akhirnya akan meningkatkan penerimaan pemerintah. Misalnya pengeluaran untuk bidang pendidikan, kesehatan masyarakat (*public health*), pengairan, pertanian, dan sebagainya.
3. Pengeluaran yang tidak “self-liquidating” dan yang tidak reproduktif, yaitu pengeluaran yang langsung menambah kesejahteraan masyarakat, misalnya

untuk bidang rekreasi, pendirian monument, obyek-obyek wisata, dan sebagainya.

4. Pengeluaran yang secara langsung tidak reproduktif dan merupakan pemborosan misalnya untuk pembiayaan pertahanan perang.
5. pengeluaran yang merupakan penghematan dimasa yang akan datang, misalnya pengeluaran untuk anak-anak yatim piatu. (*M. Suparmoko, 2000:48*).

Salah satu pengeluaran pemerintah yang reproduktif adalah pengeluaran untuk bidang pendidikan.

Faktor-faktor penentu dari pengeluaran untuk pendidikan yaitu :

1. Bagi negara-negara yang menganut anggaran belanja berimbang, semua pengeluaran dikaitkan dengan pendapatan nasional. Makin besar pendapatan nasional ada kecenderungan makin besar bagian dari pendapatan nasional yang digunakan untuk bidang pendidikan.
2. Jika lebih banyak dana yang dipakai untuk keperluan diluar pendidikan, akan lebih kecil bagian yang disediakan untuk pendidikan.

Oleh karena itu, besar kecilnya anggaran pemerintah untuk pengeluaran pendidikan tergantung pada kebijaksanaan pemerintah dalam menentukan prioritas pembangunan. (*Jusuf Enoch, 1992:229*).

G. Teori Pendidikan

1. Definisi Pendidikan

Masalah pendidikan sebenarnya tidak dapat dilepaskan dari masalah ekonomi. Baik secara langsung maupun tidak langsung, kontribusi pendidikan terhadap ekonomi dan pembangunan harus diakui. Dengan demikian, tidak selamanya pendidikan dianggap sebagai konsumsi atau pembiayaan. Pendidikan harus dipandang sebagai investasi, yang secara jangka panjang kontribusinya dapat dirasakan.

Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, ahlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan Negara. (**Undang-Undang RI No.20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional**).

Sedangkan menurut **R.L, E. Morphet K.A** dalam **Nanang Fattah (2000:1)** pendidikan adalah aktivitas dan usaha manusia untuk memajukan dan membuat suatu bangsa menjadi modern, mempunyai ketangguhan dalam menghadapi permasalahan kehidupan. Dalam hal ini pendidikan merupakan faktor yang dapat menentukan kualitas hidup atau meningkatkan standar hidup. Peningkatan standar hidup merupakan tujuan utama ekonomi yang diwujudkan melalui pemenuhan kebutuhan barang dan jasa dalam mencapai kepuasan hidup.

Pendidikan digolongkan menjadi tiga yaitu pendidikan formal, pendidikan nonformal, dan pendidikan informal. Pendidikan formal merupakan jalur pendidikan yang terstruktur dan berjenjang yang terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan tinggi yang terorganisir dalam wadah yang dinamakan sekolah. Pendidikan non formal adalah jalur pendidikan diluar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang, dimana wadah pendidikan tersebut melalui lembaga pelatihan dan keterampilan ataupun kursus. Sedangkan pendidikan informal adalah jalur pendidikan yang terjadi di lingkungan keluarga yang berlangsung secara alamiah dan wajar.

Salah satu jalur pendidikan formal adalah pendidikan menengah yang merupakan lanjutan dari pendidikan dasar dengan lama pendidikan tiga tahun, terdiri atas pendidikan menengah umum dan pendidikan menengah kejuruan, yang berbentuk Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) dan Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat.

Dengan adanya pendidikan formal yang didirikan untuk meningkatkan kualitas mutu pendidikan diharapkan dapat memiliki peran utama dalam mempersiapkan sumber daya manusia yang dibutuhkan bagi kemajuan daerah dan negara.

Permasalahan yang terkait dengan masalah pendidikan, adalah rendahnya kualitas pendidikan dan output lulusan dimana belum mampu memenuhi standar kompetensi yang ditetapkan secara nasional. Hal tersebut disebabkan oleh masih kurangnya sarana prasarana pendidikan, selain itu juga dihadapkan masih rendahnya penghargaan dan kesejahteraan yang didapatkan oleh tenaga pendidik.

Sehingga dapat disimpulkan adanya keterkaitan antara pengeluaran pemerintah khususnya sektor pendidikan dengan meningkatnya kualitas mutu pendidikan yang dapat dilihat dari hasil Ujian Akhir Nasional.

2. Program Peningkatan Mutu Pendidikan

Untuk mencapai tujuan peningkatan mutu pendidikan maka pembinaan pembangunan pendidikan ini diserahkan pada Departemen Pendidikan Nasional dengan Sektor Pendidikan Umum dan Generasi Muda melalui program-program :

1. Pembinaan Pendidikan Dasar.
2. Pembinaan Pendidikan Menengah.
3. Pembinaan Pelayanan Pendidikan Luar Sekolah.
4. Pembinaan Pelayanan Pra Sekolah.
5. Pembinaan Kegiatan Keolahragaan.
6. Pembinaan Generasi Muda.
7. Penyelenggaraan Statistik Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga.
8. Pembinaan Pendidikan Masyarakat.
9. Penyelenggaraan Pendidikan Khusus.

H. Mutu Pendidikan

Menurut *Jahja Umar (1992:15)* pengertian umum pendidikan hanyalah mengenai produk yang dihasilkan oleh suatu sistem pendidikan yang dalam hal ini adalah mutu lulusan dalam arti jenis dan tingkat kompetensi serta karakteristik pribadi yang berhasil dicapai atau oleh siswa.

Sedangkan pengertian mutu pendidikan menurut *Ace Suryadi (1994:108)* adalah kemampuan sistem pendidikan baik pendidikan dasar, menengah maupun pendidikan tinggi, dari segi pengelolaan maupun dari segi proses pendidikan itu sendiri, diarahkan secara efektif untuk meningkatkan nilai tambah dari faktor-faktor input agar menghasilkan output setinggi-tingginya.

Ada beberapa indikator yang dapat dijadikan tolak ukur mutu pendidikan, yaitu :

1. Hasil akhir pendidikan.
2. Hasil langsung pendidikan.
3. Proses pendidikan.
4. Instrumental input.
5. Raw input dan lingkungan.

Salah satu indikator untuk mengukur mutu pendidikan yang sering digunakan adalah hasil akhir pendidikan yang dialokasikan sebagai hasil belajar, Hasil belajar tersebut dikenal sebagai hasil Ujian Nasional (UN) dan UMPTN. Untuk pendidikan menengah, hasil yang mudah diukur adalah hasil Nilai Ujian Nasional (UN).

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 2/U/SKB/2004 Tentang Pedoman Penyelenggaraan UN , Bab II mengenai Tujuan dan Fungsi dinyatakan bahwa :

1. Ujian Nasional (UN) bertujuan untuk :
 - a. Mengukur pencapaian hasil belajar peserta didik.
 - b. Mengukur mutu pendidikan di tingkat nasional, provinsi, kabupaten/ kota, dan madrasah/sekolah.

- c. Mempertanggung jawabkan penyelenggaraan pendidikan secara nasional provinsi, kabupaten/kota, sekolah/madrasah kepada masyarakat.
2. Ujian Nasional (UN) berfungsi sebagai:
 - a. Alat pengendali mutu secara nasional.
 - b. Pendorong peningkatan mutu pendidikan.
 - c. Bahan dalam menentukan kelulusan peserta didik.
 - d. Bahan pertimbangan dalam seleksi penerimaan peserta didik baru pada jenjang pendidikan yang lebih tinggi.

I. Pengeluaran dan Pembiayaan Sektor Pendidikan

1. Sumber-Sumber Pembiayaan Sektor Pendidikan

Pembiayaan penyelenggaraan pendidikan dapat bersumber dari :

1. Pemerintah Daerah.

Dana pendidikan selain gaji dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20 persen dari Anggaran Belanja Daerah (APBD), sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 31 Ayat 4 yang menyatakan bahwa pemerintah 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. Dana Masyarakat.

Termaksud dana dari orang tua atau masyarakat atau dunia usaha maka diupayakan untuk membiayai kegiatan peningkatan mutu melalui program pengayaan dan program khusus yang disepakati orang tua.

3. Sumber Lain

Misalnya hibah, pinjaman sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

2. Komponen Pembiayaan Sektor Pendidikan

Komponen yang perlu dibiayai antara lain :

Kegiatan teknis edukatif untuk proses belajar-mengajar (kurikuler dan kegiatan evaluasi hasil belajar).

1. Kegiatan penunjang operasional ruang belajar dan kegiatan ekstrakurikuler.
2. Perawatan sarana pendidikan (gedung, perabot, alat peraga, dan media).
3. Perawatan kegiatan penunjang (lingkungan sekolah).
4. Kesejahteraan guru dan pegawai sekolah (gaji kelebihan jam mengajar, intensif, perjalanan).
5. Langganan daya dan jasa (listrik, telepon, dan lain-lain).
6. Program khusus yang mengacu pada peningkatan mutu sekolah yang bersangkutan.

3. Pengelolaan Pembiayaan Sektor Pendidikan

Pengelolaan dana pendidikan berdasarkan pada prinsip keadilan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas publik serta dapat dipertanggung jawabkan penggunaannya pada Badan Peran Serta Masyarakat atau Komite Sekolah atau BP3 dan Pemerintah Daerah.

J. Pembiayaan Pendidikan di Indonesia

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No. 56/U/2001, Pasal 6 Tentang Pedoman Pembiayaan penyelenggaraan Pendidikan di Indonesia dinyatakan bahwa :

“Penyelenggaraan pendidikan nasional di sekolah terutama dibiayai dari anggaran daerah otonom. Selain itu, pembiayaan dapat dilakukan melalui pemberdayaan peran serta masyarakat, orang tua dan sumber lainnya”.

Pasal 7 menyatakan bahwa :

“Pembiayaan penyelenggaraan pendidikan di sekolah yang berasal dari anggaran daerah otonom dialokasikan langsung ke sekolah yang bersangkutan. Alokasi tersebut setidaknya memuat rincian tentang belanja pegawai, belanja barang, pemeliharaan, perjalanan, dan lain-lain. Pola pendanaan ini sejalan dengan keinginan pemerintah untuk menerapkan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS)”.

1. Sumber Dana

a. Anggaran Pemerintah Pusat

Sebagian dana pendidikan bersumber dari anggaran pemerintah pusat berupa anggaran rutin untuk membiayai sekolah-sekolah menengah negeri dan gaji guru, biaya pengawasan Sekolah Dasar, biaya administrasi yang berhubungan dengan kegiatan ini. Anggaran pembangunan bagi kegiatan pembangunan fisik meliputi pengadaan tanah, pembangunan gedung, pengadaan ruang, proyek-proyek perintisan dan sarana penunjang lainnya.

b. Anggaran Pemerintah Tingkat Provinsi

Tiap provinsi mempunyai anggaran rutin dan pembangunan serta menerima dana dari pusat. Provinsi juga mempunyai wewenang untuk mencari dana untuk semua tingkat pendidikan walaupun nilai dana relative kecil.

c. Anggaran Pemerintah Tingkat Kabupaten

Pemerintah kabupaten, kecamatan, maupun desa-desa memberikan bantuan kepada pendidikan dan dapat mengumpulkan dana sukarela baik berupa uang, ternaga maupun peralatan.

K. Keuangan dan Mutu Pendidikan

Anggaran pembangunan disediakan untuk proyek-proyek dan program pembangunan baru. Di Indonesia koordinasi antara anggaran rutin dan pembangunan adalah masalah yang sangat kompleks dan merupakan tugas yang memerlukan ketekunan dari pejabat yang menaruh perhatian akan peningkatan mutu pendidikan.

Angka-angka pengeluaran untuk angka pokok pendidikan sukar diperoleh, tapi hampir semua dana investasi yang disediakan oleh pemerintah pusat terserap untuk mempertahankan fasilitas yang ada dan sangat sedikit sekali yang bisa disisihkan untuk membangun gedung baru. Ada provinsi dan kabupaten yang mampu menyisihkan sejumlah kecil dari anggaran pembangunan untuk membangun gedung baru.

Kesemua itu meletakkan beban ke orang tua dan masyarakat setempat, beban itu baik pemerintah provinsi maupun pemerintah setempat tidak mampu

meringankannya dengan memotong anggarannya. Disamping itu, organisasi orang tua murid, guru dan masyarakat setempat harus mencari dana yang cukup baik dari ruang sekolah maupun sumber-sumber lain untuk membantu membantu gaji guru.

Keadaan di atas menunjukkan bahwa anggaran pembangunan dari Departemen Pendidikan Nasional merupakan sumber utama untuk memperbaiki mutu pendidikan. *(C.E. Beeby, 1981:45)*

Di negara-negara berkembang, khususnya Indonesia menghadapi empat masalah pokok pendidikan, pertama masalah pemerataan pendidikan, kedua masalah mutu pendidikan, ketiga masalah efisiensi pendidikan, dan keempat masalah relevansi pendidikan. Salah satu masalah pokok pendidikan yang bersifat kualitatif dan sedang terjadi saat ini yaitu masalah rendahnya mutu pendidikan yang merupakan masalah serius. Pada umumnya di negara-negara berkembang pendidikan di Sekolah Dasar, sekolah menengah dan perguruan tinggi mutunya jauh lebih rendah daripada di negara-negara maju. Luasnya pelajaran dan mendalamnya pengetahuan yang diberikan pada tiap-tiap tingkat pendidikan di negara-negara berkembang lebih terbatas dari pada di negara-negara maju.

Faktor-faktor yang menimbulkannya adalah :

1. Mutu pendidikan yang rendah disebabkan oleh berkurangnya biaya yang dapat disediakan untuk memberikan pendidikan yang sempurna. Di satu pihak ada tekad yang sungguh-sungguh untuk mempertinggi taraf pendidikan, dilain pihak biaya yang disediakan terbatas.
2. Negara-negara berkembang menghadapi masalah kekurangan buku-buku teks yang sesuai dengan kepentingan dan keadaan mereka.

3. Kurangnya fasilitas dan gaji yang relatif rendah mengurangi gairah para pengajar untuk memberikan pelajaran kepada peajar dan mahasiswa dengan sebaik-baiknya. (*Sadono Sukirno, 1985:199*).

Sedangkan menurut *A. Atmadi dan Y. Setianingsih (2000:9)*, faktor-faktor penyebab rendahnya mutu pendidikan di Indonesia, yaitu :

1. Faktor dana pendidikan relatif kecil.
2. Faktor sarana dan prasarana pendidikan yang belum memadai.
3. Faktor kurikulum yang kurang menunjang peningkatan mutu karena masih terlalu sentralistis, tidak realistis terhadap kondisi nyata siswa, dan sarat beban.
4. Faktor “kesemrawutan” sistem administrasi dan manajemen pendidikan termasuk di dalamnya faktor terlalu banyaknya campur tangan birokrasi pemerintah.
5. Faktor rendahnya mutu guru.

Masalah di atas dapat diatasi jika :

1. Pemerintah dapat mengalokasikan dana pendidikan minimal 20 persen dari APBN dan minimal 20 persen dari APBD sesuai dengan undang-undang yang berlaku.
2. Pemerintah dapat menyediakan kesempatan pemerataan pendidikan, artinya semua warga negara yang membutuhkan pendidikan dapat ditampung dalam suatu satuan pendidikan yaitu sekolah.
3. Pendidikan dapat mencapai hasil yang bermutu, artinya perencanaan, pemrosesan pendidikan dapat mencapai hasil yang sesuai dengan tujuan yang telah dirumuskan.

4. Pendidikan terlaksana secara efisien, artinya pemrosesan pendidikan sesuai dengan rancangan dan tujuan yang ditulis dalam rancangan.
5. Produknya yang bermutu tersebut relevan, artinya hasil pendidikan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan pembangunan.

(Umar Tirtarahardja dan La Sula, 1998:237).