

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Analisis Kebijakan Publik

Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Menurut Ealau dan Kenneth Prewitt yang dikutip Charles O. Jones, kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik oleh yang membuatnya maupun oleh mereka yang mentaatinya (Jones,1970).

Menurut Carl Friedrich mengatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Kebijakan publik adalah suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah/negara yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat yang bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah yang ada di dalam masyarakat. Budi Winarno dan Sholichin Abdul Wahab menyatakan bahwa istilah kebijakan menunjukan istilah seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar,

proposal dan *grand design*. Bagi para *policy makers* (pembuat kebijakan) dan orang-orang yang menggeluti kebijakan, penggunaan istilah-istilah tersebut tidak menimbulkan masalah, tetapi bagi orang di luar struktur pengambilan kebijakan tersebut mungkin akan membingungkan (Winarno, 2005 dan Wahab, 2004).

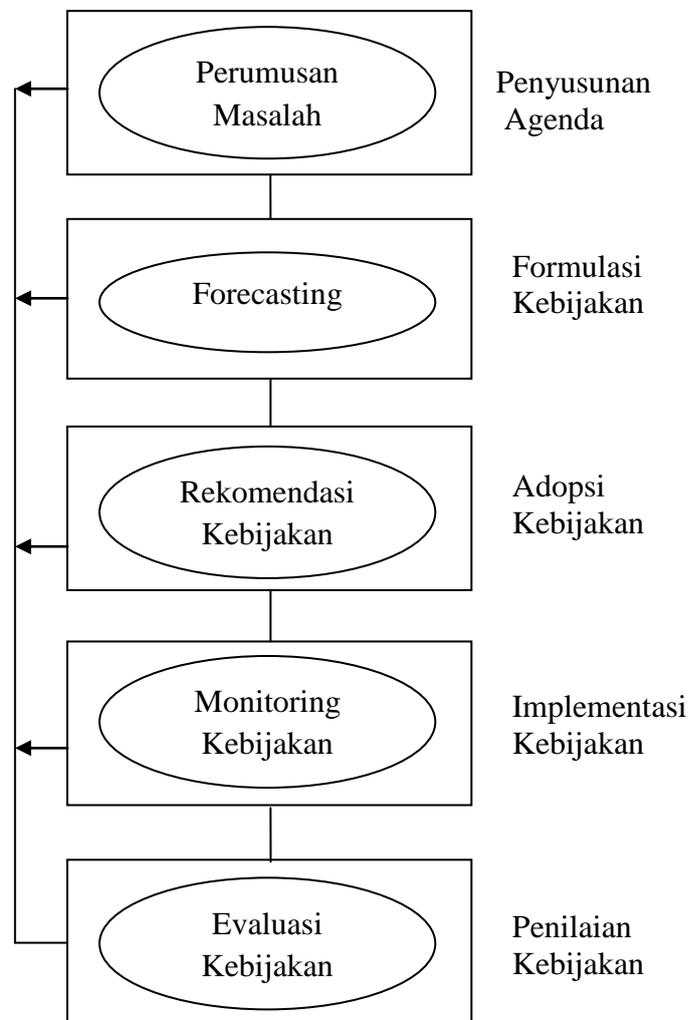
Kebijakan publik menurut Thomas Dye (1981) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan. Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik. Definisi kebijakan publik dari Thomas Dye mengandung makna bahwa (1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta ; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

Menurut James E. Anderson (1973) kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Walaupun disadari bahwa kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh para aktor dan faktor dari luar pemerintah.

Proses Kebijakan Publik

Proses Analisis kebijakan Publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi

kebijakan, *monitoring*, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual.



Sumber : William N. Dunn, 1994 :17

Gambar 2. Proses Kebijakan Publik

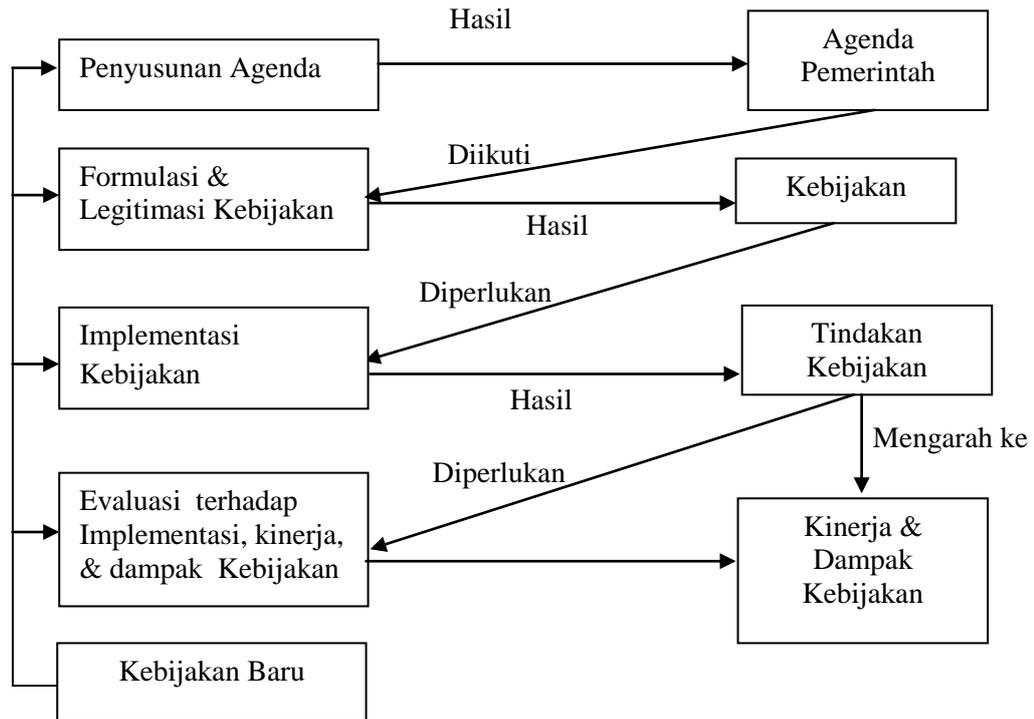
Tabel 8. Tahap Analisis Kebijakan.

Tahap	Karakteristik
Perumusan Masalah	Memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah
Forecasting (Peramalan)	Memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan, termasuk apabila tidak membuat kebijakan
Rekomendasi Kebijakan	Memberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif , dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat bersih paling tinggi .
Monitoring Kebijakan	Memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya.
Evaluasi Kebijakan	Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan.

Sumber : William N. Dunn, 1994 :17

Dalam penyusunan agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan yakni; (1) Membangun persepsi dikalangan *stakeholders* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Sebab bisa jadi suatu gejala oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap masalah, tetapi oleh sebagian masyarakat lain atau elite politik bukan dianggap sebagai masalah; (2) Membuat batasan masalah ,dan (3) Memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisir kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media massa dan sebagainya.

Pada tahap formulasi dan legitimasi kebijakan, analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih. Tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan. Pada tahap ini perlu dukungan sumberdaya dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada mekanisme insentif dan sanksi agar implementasi suatu kebijakan berjalan dengan baik. Dari tindakan kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan, dan proses selanjutnya adalah evaluasi terhadap implementasi, kinerja, dan dampak kebijakan. Hasil evaluasi ini bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru di masa yang akan datang, agar kebijakan yang akan datang lebih baik dan lebih berhasil (Subarsono, 2005). Dalam pandangan Ripley (1985), tahapan kebijakan publik digambarkan sebagai berikut pada Gambar 3.



Sumber : Ripley, 1985 : 49

Gambar 3. Tahapan Kebijakan Publik

Kebijakan publik dapat dilihat sebagai suatu sistem, yang terdiri dari elemen-elemen (unsur-unsur):

1. Input : masalah Kebijakan Publik

Masalah Kebijakan Publik ini timbul karena adanya faktor lingkungan kebijakan publik yaitu suatu keadaan yang melatar belakangi atau peristiwa yang menyebabkan timbulnya “masalah kebijakan publik” tersebut, yang berupa tuntutan- tuntutan, keinginan-keinginan masyarakat atau tantangan dan peluang, yang diharapkan segera diatasi melalui suatu kebijakan publik. Masalah ini dapat juga timbul justru karena dikeluarkannya suatu kebijakan publik yang baru.

2. *Process* (proses): pembuatan Kebijakan Publik.

Proses pembuatan kebijakan publik itu bersifat politis, di mana dalam proses tersebut terlibat berbagai kelompok kepentingan yang berbeda-beda, bahkan ada yang saling bertentangan. Dalam proses ini terlibat berbagai macam *policy stake-holders*, yaitu mereka-mereka yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh suatu kebijakan publik. *Policy Stakeholders* bisa pejabat pemerintah, pejabat negara, lembaga pemerintah, dan juga dari lingkungan masyarakat (bukan pemerintah), misalnya, partai politik, kelompok-kelompok kepentingan, perusahaan dan sebagainya.

3. *Output* : Kebijakan Publik, yang berupa serangkaian tindakan yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah atau mencapai tujuan tertentu seperti yang diinginkan oleh kebijakan publik.

4. *Impacts* (dampak), yaitu dampaknya terhadap kelompok sasaran (*target groups*). Kelompok sasaran (*target groups*) adalah orang-orang, kelompok-kelompok orang, atau organisasi-organisasi, yang perilaku atau keadaannya ingin dipengaruhi atau diubah oleh kebijakan publik tersebut.

B. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Dalam Keputusan Mendagri No.29 tahun 2002 menyatakan anggaran daerah atau anggaran pendapatan dan belanja daerah adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Bab VIII Pasal 179 dinyatakan bahwa APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan 31

Desember. Pada Pasal 16 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan bahwa :

1. APBD merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan Peraturan Daerah.
2. APBD terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan.
3. Pendapatan daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.
4. Belanja daerah dirinci menurut organisasi, fungsi dan jenis belanja.

Menurut UU No. 33 tahun 2004, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah daerah, maka dalam APBD tergambar semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah dalam kurun waktu satu tahun. Selain sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah daerah, APBD merupakan instrumen dalam rangka mewujudkan pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara.

Menurut pasal 1 ayat (9) Permendagri No. 13 tahun 2005 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dimaksudkan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disebut dengan APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang harus di setujui bersama oleh pemerintah daerah

dengan DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Penyusunan APBD itu sendiri merupakan suatu proses yang panjang melalui beberapa tahapan yang dimulai dengan penjaringan aspirasi masyarakat (jaring asmara) yang kemudian dibahas melalui Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) pada tingkat kecamatan.

Menurut Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 1 ayat 9 menyebutkan, yang dimaksudkan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disebut dengan APBD adalah rencana keuangan pemerintah daerah yang harus disetujui bersama oleh pemerintah daerah dengan DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Dengan demikian dapat dipahami bahwa keuangan daerah dilaksanakan melalui serangkaian proses pengelolaan keuangan daerah yang meliputi penganggaran, pelaksanaan dan pertanggungjawaban.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menurut Saragih (2003 : 127) : APBD merupakan suatu gambaran atau tolak ukur penting keberhasilan suatu daerah di dalam meningkatkan potensi perekonomian daerah. Artinya, jika perekonomian daerah mengalami pertumbuhan, maka akan berdampak positif terhadap peningkatan pendapatan daerah (PAD), khususnya penerimaan pajak – pajak daerah.

Menurut Halim (2004 : 15), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dapat didefinisikan sebagai berikut : suatu anggaran daerah, yang memiliki unsur-unsur sebagai berikut : rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci; adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktivitas-aktivitas tersebut, dan adanya biaya-

biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan; jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka; periode anggaran, yaitu biasanya 1 (satu) tahun.

Unsur-Unsur Anggaran, Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menurut Halim (2004 : 15-16) adalah sebagai berikut:

1. Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci.
2. Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktivitas tersebut, dan adanya biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan.
3. Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka.
4. Periode anggaran yang biasanya 1 (satu) tahun.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 pasal 20 disebutkan bahwa APBD merupakan kesatuan yang terdiri dari:

1. Pendapatan daerah

Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah, yang menambah ekuitas dana lancar, yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah.

Pendapatan daerah terdiri dari:

- A. Pendapatan Asli Daerah (PAD);

- a. pajak daerah
- b. retribusi daerah

c. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan

d. lain-lain PAD yang sah terdiri dari :

1. hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
2. hasil pemanfaatan atau pendayagunaan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
3. jasa giro;
4. pendapatan bunga;
5. tuntutan ganti rugi;
6. keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing
7. komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

B. Dana Perimbangan

- a. Dana Bagi Hasil;
- b. Dana Alokasi Umum; dan
- c. Dana Alokasi Khusus.

C. Lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan seluruh pendapatan

Lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan seluruh pendapatan daerah selain PAD dan dana perimbangan, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan pemerintah.

2. Belanja daerah

Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh Daerah.

Belanja Daerah terdiri dari dua urusan yaitu:

- a. Urusan wajib yang diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial.
- b. Urusan pilihan yang ditetapkan dengan ketentuan perundang –undangan.

Belanja daerah dapat diklasifikasikan menurut organisasi, fungsi, program dan kegiatan, serta jenis belanja.

- a. Klasifikasi belanja menurut organisasi disesuaikan dengan susunan organisasi pemerintahan daerah.
- b. Klasifikasi belanja menurut fungsi terdiri dari:
 1. klasifikasi berdasarkan urusan pemerintahan, diklasifikasikan menurut kewenangan pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota.
 2. klasifikasi fungsi pengelolaan keuangan negara, digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan negara terdiri dari:
 - a. pelayanan umum;
 - b. ketertiban dan keamanan;

- c. ekonomi;
 - d. lingkungan hidup;
 - e. perumahan dan fasilitas umum;
 - f. kesehatan;
 - g. pariwisata dan budaya;
 - h. agama;
 - i. pendidikan; serta
 - j. perlindungan sosial.
- c. Klasifikasi belanja menurut program disesuaikan dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
- d. Klasifikasi belanja menurut kegiatan disesuaikan dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
- e. Klasifikasi belanja menurut jenis belanja terdiri dari:
- 1. belanja pegawai;
 - 2. belanja barang dan jasa;
 - 3. belanja modal;
 - 4. bunga;
 - 5. subsidi;
 - 6. hibah;
 - 7. bantuan sosial;
 - 8. belanja bagi hasil dan bantuan keuangan; dan
 - 9. belanja tidak terduga.

3. Pembiayaan daerah.

Pembiayaan daerah meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Adapun bentuk dan susunan APBD yang didasarkan pada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 terdapat pada pasal 22, yaitu : pendapatan daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 ayat (1) dikelompokkan atas pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Belanja menurut kelompok belanja terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung. Pembiayaan daerah terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Penerimaan pembiayaan mencakup sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SiLPA), pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman daerah, penerimaan kembali pemberian pinjaman, dan penerimaan piutang daerah. Pengeluaran pembiayaan mencakup pembentukan dana cadangan, penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah, pembayaran pokok utang, dan pemberian pinjaman daerah (Permendagri 13/ 2006).

C. Pendidikan

Pendidikan merupakan faktor utama dalam pembentukkan pribadi manusia. Pendidikan sangat berperan dalam membentuk baik atau buruknya pribadi manusia menurut ukuran normatif. Menurut kamus Bahasa Indonesia kata pendidikan mempunyai arti proses atau cara atau perbuatan mendidik. Secara

bahasa definisi pendidikan adalah proses perubahan sikap dan tata laku seseorang atau kelompok orang dalam usaha mendewasakan manusia melalui upaya pengajaran dan pelatihan.

Menurut Ki Hajar Dewantara (Bapak Pendidikan Nasional Indonesia) menjelaskan tentang pengertian pendidikan, Pendidikan adalah tuntutan di dalam hidup tumbuhnya anak-anak, adapun maksudnya, pendidikan yaitu menuntun segala kekuatan kodrat yang ada pada anak-anak itu, agar mereka sebagai manusia dan sebagai anggota masyarakat dapatlah mencapai keselamatan dan kebahagiaan setinggi-tingginya.

Menurut Undang-Undang No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, 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, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang di perlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.

Pendidikan adalah proses perubahan sikap dan tata laku seseorang atau kelompok orang dalam usaha mendewasakan manusia melalui upaya pengajaran dan pelatihan, proses, cara, perbuatan mendidik (Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. 2002 : 263).

Pengertian pendidikan menurut Theodore Brameld adalah Istilah pendidikan mengandung fungsi yang luas dari pemelihara dan perbaikan kehidupan suatu masyarakat, terutama membawa warga masyarakat yang baru mengenal tanggung

jawab bersama di dalam masyarakat. Jadi pendidikan adalah suatu proses yang lebih luas daripada proses yang berlangsung di dalam sekolah saja. Pendidikan adalah suatu aktivitas sosial yang memungkinkan masyarakat tetap ada dan berkembang. Di dalam masyarakat yang kompleks, fungsi pendidikan ini mengalami spesialisasi dan melembaga dengan pendidikan formal yang senantiasa tetap berhubungan dengan proses pendidikan informal di luar sekolah.

Pengertian pendidikan menurut M.J. Langeveld adalah merupakan upaya manusia dewasa membimbing manusia yang belum dewasa kepada kedewasaan.

Pendidikan ialah usaha menolong anak untuk melaksanakan tugastugas hidupnya, agar bisa mandiri, akil-baliq, dan bertanggung jawab secara susila. Pendidikan adalah usaha mencapai penentuan-diri-susila dan tanggung jawab.

Pendidikan di Indonesia mengalami dua masalah besar sekaligus, yaitu persoalan internal dan persoalan eksternal. Secara internal, dalam sistem pendidikan Indonesia sedang diadakan berbagai penataan dan restrukturisasi strategi pengembangan yang lebih tepat, akurat dan ekseleratif. Sedangkan secara eksternal berbagai tantangan dan peluang melalui bidang pendidikan menunggu hasil peningkatan mutu pendidikan yang harus bersaing secara kompetitif dengan negara lain di dunia global (Saepudin, 2009).

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 3 menerangkan bahwa pendidikan bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis dan bertanggung

jawab. Dengan kata lain tujuan pendidikan adalah menciptakan seseorang yang berkualitas dan berkarakter sehingga memiliki pandangan yang luas kedepan untuk mencapai suatu cita- cita yang di harapkan dan mampu beradaptasi secara cepat dan tepat di dalam berbagai lingkungan. Karena pendidikan itu sendiri memotivasi diri kita untuk lebih baik dalam segala aspek kehidupan.

Fungsi dari pendidikan nasional menurut Undang-Undang no. 20 tahun 2003 adalah mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermanfaat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa.

Dalam rumusan pasal 3 UU No. 20/2003 ini terkandung empat fungsi yang harus diaktualisasikan oleh pendidikan, yaitu:

1. Fungsi mengembangkan kemampuan peserta didik,
2. Fungsi membentuk watak bangsa yang bermartabat,
3. Fungsi mengembangkan peradaban bangsa yang bermartabat,
4. Fungsi mencerdaskan kehidupan bangsa

Adapun unsur-unsur Pendidikan (Notoatmodjo, 2003)

1. Input . Sasaran pendidikan, yaitu : individu, kelompok, masyarakat
2. Pendidik yaitu pelaku pendidikan
3. Proses yaitu upaya yang direncanakan untuk mempengaruhi orang lain
4. Output yaitu melakukan apa yang diharapkan / perilaku.

Unsur-unsur pendidikan menurut Drs. H. Abu Ahmadi ialah :

1. Komunikasi

Hal ini diartikan adanya interaksi hubungan timbal balik dari anak dengan orang tua atau pendidik atau dari orang yang belum dewasa kepada orang yang sudah dewasa dan sebaliknya.

2. Kesenjangan

Komunikasi yang terjadi itu merupakan suatu proses kesenjangan perbuatan yang disadari oleh orang dewasa demi anak.

3. Kewibawaan

Perbuatan orang dewasa hendaknya ada unsur wibawa dalam arti diharapkan baik secara sadar atau tidak anak yang belum dewasa tadi patuh akan hasil didikan orang dewasa. Secara sukarela (kewibawaan adalah “pengaruh yang diterima dengan sukarela” dimiliki oleh orang dewasa). Wibawa timbul dengan sendirinya, tidak dibuat-buat, sebab kewibawaan itu sesuatu kelebihan yang ada dalam diri orang dewasa tadi sehingga anak merasa:

- a) Dilindungi
- b) Percaya
- c) Dibimbing
- d) Dan menerimanya dengan sukarela.

Keempatnya ini memberi pengaruh ke hal-hal yang positif, bagi anak tersebut.

4. Normatif:

Yaitu adanya komunikasi tadi dibatasi adanya ketentuan suatu norma baik norma adat, agama, hukum, sosial, dan atau norma pendidikan formal (ingat prinsip didaktif).

Faktor yang mempengaruhi pendidikan menurut Hasbullah (2001) adalah sebagai berikut :

1. Ideologi

Semua manusia dilahirkan ke dunia mempunyai hak yang sama khususnya hak untuk mendapatkan pendidikan dan peningkatan pengetahuan dan pendidikan.

2. Sosial Ekonomi

Semakin tinggi tingkat sosial ekonomi memungkinkan seseorang mencapai tingkat pendidikan yang lebih tinggi.

3. Sosial Budaya

Masih banyak orang tua yang kurang menyadari akan pentingnya pendidikan formal bagi anak-anaknya.

4. Perkembangan IPTEK

Perkembangan IPTEK menuntut untuk selalu memperbaharui pengetahuan dan keterampilan agar tidak kalah dengan negara maju.

5. Psikologi

Konseptual pendidikan merupakan alat untuk mengembangkan kepribadian individu agar lebih bernilai.

Menurut Departemen Pendidikan Nasional, pengertian dari kualitas secara umum adalah gambaran dan karakteristik menyeluruh dari barang atau jasa yang menunjukkan kemampuannya dalam memuaskan kebutuhan yang diharapkan atau yang tersirat. Dalam konteks pendidikan, pengertian kualitas mencakup (Supriyadi,2009):

1) *Input* pendidikan

Input pendidikan adalah segala sesuatu yang harus tersedia karena dibutuhkan untuk berlangsungnya proses, misalnya berupa sumberdaya dan perangkat lunak serta harapan-harapan sebagai pemandu bagi berlangsungnya proses.

Input sumberdaya meliputi sumber daya manusia (kepala sekolah, guru termasuk guru BP, karyawan, siswa) dan sumber daya selebihnya (peralatan, perlengkapan, uang bahan, dsb). Sedangkan *input* perangkat lunak meliputi struktur organisasi sekolah, peraturan perundang-undangan, deskripsi tugas, rencana, program, dsb. Kemudian harapan-harapan berupa visi, misi, tujuan, dan sasaran-sasaran yang ingin dicapai oleh sekolah.

2) *Proses* pendidikan

Proses pendidikan merupakan berubahnya sesuatu menjadi sesuatu yang lain. Sesuatu yang berpengaruh terhadap berlangsungnya proses disebut *input*, sedang sesuatu dari hasil proses disebut *output*. Dalam pendidikan berskala makro (tingkat sekolah), proses yang dimaksud adalah proses pengambilan keputusan, proses pengelolaan kelembagaan, proses pengelolaan program, proses belajar mengajar, dan proses monitoring dan evaluasi, dengan catatan

bahwa proses belajar mengajar memiliki tingkat kepentingan tertinggi dibandingkan dengan proses-proses lainnya.

3) *Output* pendidikan

Output pendidikan adalah merupakan kinerja sekolah. Kinerja sekolah ialah prestasi sekolah yang dihasilkan dari proses/perilaku sekolah. Kinerja sekolah dapat diukur dari kualitasnya, efektivitasnya, produktivitasnya, efisiensinya, inovasinya, kualitas kehidupan kerjanya, dan moral kerjanya.

Menurut UU RI No. 20 Tahun 2003, jalur pendidikan dibagi menjadi 3, yaitu:

1. Jalur Formal

a. Pendidikan Dasar

Pendidikan dasar berbentuk Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah atau bentuk lain yang sederajat serta Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs) atau bentuk lain yang sederajat.

b. Pendidikan Menengah

Pendidikan menengah terdiri atas pendidikan menengah umum dan pendidikan menengah jurusan, seperti : SMA, MA, SMK, MAK atau bentuk lain yang sederajat.

c. Pendidikan Tinggi

Pendidikan tinggi dapat berbentuk akademi, politeknik, sekolah tinggi, institut dan universitas.

2. Jalur Nonformal

3. Jalur Informal

D. Anggaran Pendidikan

Anggaran Pendidikan adalah pernyataan system yang berkaitan dengan program pendidikan, yaitu penerimaan (pendapatan) dan pengeluaran yang direncanakan dalam suatu periode kebijakan keuangan, serta didukung dengan data yang mencerminkan kebutuhan, tujuan proses pendidikan dan hasil sekolah yang direncanakan sehingga penerimaan (pendapatan) dan pengeluaran harus dapat dipertanggungjawabkan sehingga dapat direalisasikan.

Anggaran pendidikan merupakan alokasi anggaran pada fungsi pendidikan yang dianggarkan melalui kementerian negara/lembaga dan alokasi anggaran pendidikan melalui transfer ke daerah, termasuk gaji pendidik, namun tidak termasuk anggaran pendidikan kedinasan, untuk membiayai penyelenggaraan pendidikan yang menjadi tanggung jawab pemerintah.

Menurut Fasli Djalal ada tiga pengertian tentang anggaran pendidikan, antara lain:

1. Anggaran untuk Sector Pendidikan

Selain untuk anggaran pendidikan masyarakat umum, pendidikan yang diselenggarakan oleh departemen lain selain Depdiknas.

2. Anggaran Depdiknas

Anggaran depdiknas adalah anggaran pendidikan nasional yakni semua anggaran pembangunan.

3. Anggaran Pendidikan Nasional

Anggaran pendidikan nasional adalah semua anggaran pendidikan di semua departemen, termasuk anggaran rutin untuk gaji PNS dan biaya rutin operasional lembaga.

E. Alokasi anggaran pendidikan

Alokasi yang melalui belanja pemerintah pusat dan di transfer ke daerah. Untuk yang melalui belanja pemerintah pusat dialokasikan kepada Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Agama, dan dua belas Kementerian Negara/Lembaga lainnya (Departemen PU, Departemen Kebudayaan dan Pariwisata, Perpustakaan Nasional, Departemen Keuangan, Departemen Pertanian, Departemen Perindustrian, Departemen ESDM, Departemen Perhubungan, Departemen Kesehatan, Departemen Kehutanan, Departemen Kelautan dan Perikanan, Badan Pertanahan Nasional, Badan Meteorologi dan Geofisika, Badan Tenaga Nuklir Nasional, Bagian Anggaran 69).

Sementara anggaran pendidikan melalui transfer ke daerah adalah DBH Pendidikan, DAK (Dana Alokasi Khusus) Pendidikan, DAU (Dana Alokasi Umum) Pendidikan, Dana Tambahan DAU, dan Dana Otonomi Khusus Pendidikan.

F. Standar Nasional Pendidikan

Standar Nasional Pendidikan adalah kriteria minimal tentang sistem pendidikan di seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia

Standar tersebut diantaranya tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 2013, diantaranya adalah :

1. Standar Kompetensi Lulusan adalah kriteria mengenai kualifikasi kemampuan lulusan yang mencakup sikap, pengetahuan, dan keterampilan.

2. Standar Isi adalah kriteria mengenai ruang lingkup materi dan tingkat Kompetensi untuk mencapai Kompetensi lulusan pada jenjang dan jenis pendidikan tertentu.
3. Standar Proses adalah kriteria mengenai pelaksanaan pembelajaran pada satu satuan pendidikan untuk mencapai Standar Kompetensi Lulusan.
4. Standar Pendidik dan Tenaga Kependidikan adalah kriteria mengenai pendidikan prajabatan dan kelayakan maupun mental, serta pendidikan dalam jabatan.
5. Standar Sarana dan Prasarana adalah kriteria mengenai ruang belajar, tempat berolahraga, tempat beribadah, perpustakaan, laboratorium, bengkel kerja, tempat bermain, tempat berkreasi dan berekreasi serta sumber belajar lain, yang diperlukan untuk menunjang proses pembelajaran, termasuk penggunaan teknologi informasi dan komunikasi.
6. Standar Pengelolaan adalah kriteria mengenai perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan kegiatan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan, kabupaten/kota, provinsi, atau nasional agar tercapai efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pendidikan.
7. Standar Pembiayaan adalah kriteria mengenai komponen dan besarnya biaya operasi satuan pendidikan yang berlaku selama satu tahun.
8. Standar Penilaian Pendidikan adalah kriteria mengenai mekanisme, prosedur, dan instrumen penilaian hasil belajar Peserta Didik.

Standar Nasional Pendidikan, yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan perlu diselaraskan dengan dinamika perkembangan masyarakat, lokal, nasional, dan global guna mewujudkan fungsi dan tujuan pendidikan nasional. Standar Kompetensi Lulusan, Standar Isi, Standar Proses, dan Standar Penilaian; yang bersama-sama membangun kurikulum pendidikan; penting dan mendesak untuk disempurnakan. Selain itu, ide, prinsip dan norma yang terkait dengan kurikulum dirasakan penting untuk dikembangkan secara komprehensif dan diatur secara utuh pada satu bagian tersendiri.

G. Konsep Pembiayaan Pendidikan

Standar Biaya Pendidikan menurut Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 69 tahun 2009 pasal 2 ayat 1 menyatakan bahwa standar biaya operasi nonpersonalia tahun 2009 per sekolah/program keahlian, per rombongan belajar, dan per peserta didik untuk SD/MI, SMP/MTS, SMA/MA, SMK, SDLB, SMPLB, dan SMALB. Biaya pendidikan merupakan semua jenis pengeluaran berupa sejumlah uang yang dikeluarkan untuk membiayai penyelenggaraan pendidikan yang bertujuan untuk investasi sumber daya manusia sebagai *human capital*, atau manusia sebagai modal pembangunan. Oleh sebab itu investasi diharapkan dapat menghasilkan keterampilan yang memiliki nilai ekonomi. Investasi dalam pendidikan diperlukan untuk merespon kebutuhan ekonomi tenaga kerja menurut jenis pendidikan. Biaya investasi sekolah meliputi biaya penyediaan sarana berupa komputer, buku dan sebagainya dan biaya prasarana berupa ruang kelas, ruang kantor, dan sebagainya serta biaya pengembangan sumber daya manusia. Biaya personal meliputi segala macam pembiayaan yang harus dikeluarkan oleh siswa

sekolah seperti biaya SPP dan biaya praktikum guna mengikuti pembelajaran secara teratur dan berkelanjutan.

Menurut Woodhal (dalam Ghazali, 2000) biaya pendidikan dibedakan menjadi dua kategori antara lain :

1. Biaya lancar

Biaya lancar yang mencakup semua pengeluaran untuk keperluan konsumtif .

Contoh: bahan-bahan dan buku pelajaran , jasa-jasa yang memberikan manfaat jangka pendek dan secara reguler diperbaharui.

2. Biaya kapital

Biaya kapital meliputi pembelian barang tahan lama. Contoh: gedung atau perlengkapan lain yang memberikan manfaat dalam jangka panjang.

Menurut Richanson (dalam Ghazali ,2000) menjabarkan konsep biaya pendidikan dengan pendekatan biaya langsung kedalam yang terdiri dari biaya administrasi, pengajaran, oprasional, gedung dan perlengkapan. Sedangkan Koch (dalam Ghazali, 2000) menyatakan biaya pendidikan terdiri dari biaya langsung dari murid, pengeluaran masyarakat dan pendapatan yang hilang dari melaksanakan pendidikan. Bagi pengambil kebijakan pendidikan harus melihat kondisi pembiayaan pelaksanaan pendidikan agar tidak terjadi kesalahan dalam kebijakan anggaran kedalam suatu sistem yang inefisiensi yang pada akhirnya berpengaruh pada kualitas dan kuantitas output pendidikan.

Adapun biaya operasional sekolah menurut Peraturan Pemerintah No 19 tahun 2005 pasal 62 ayat 4 mencakup tiga komponen, antara lain :

1. Gaji pendidik dan tenaga kependidikan serta segala tunjangan yang melekat pada gaji
2. Bahan atau peralatan pendidikan habis pakai seperti boardmarker/kapur, penghapus, tinta, kertas tik dan sebagainya, dan
3. Biaya operasional pendidikan tidak langsung yakni biaya pemeliharaan sarana dan prasarana, daya listrik, telekomunikasi dan sebagainya.

H. Penelitian Terdahulu

1. **Ir. Brahmantio Isdijoso, Ms dan Ir. Tri Wibowo, MM¹ (2002).** Dalam penelitiannya yang berjudul Analisis Kebijakan Fiskal pada Era Otonomi Daerah (Studi Kasus : Sektor Pendidikan di Kota Surakarta).

Model yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif dan komparatif.

Tujuan dari penelitian ini untuk mengidentifikasi

1. Respon daerah (Pemda dan DPRD) Kota dan Kabupaten terhadap rancangan desentralisasi fiskal yang diimplementasikan pada awal 2001 dan
2. Implikasi respon daerah terhadap desentralisasi fiskal pada bidang pendidikan, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun swasta.

Hasil dan Kesimpulan dari penelitian ini adalah:

1. Awal pelaksanaan desentralisasi fiskal dimana pemerintah daerah diberikan keleluasaan yang lebih besar untuk menggali potensi PAD melalui pajak ataupun retribusi daerah, belum menunjukkan peningkatan penerimaan yang signifikan. Daerah lebih mengutamakan kondusifitas iklim usaha, mengingat kondisi perekonomian yang belum pulih dari krisis.
2. Dana Alokasi Umum yang merupakan penyangga utama pembiayaan APBD sebagian besar terserap untuk membiayai belanja rutin, terutama belanja pegawai akibat adanya pengalihan Personil, Peralatan, Pembiayaan dan Dokumen (P3D) dari instansi vertikal kepada pemerintah daerah, sehingga pengeluaran rutin untuk belanja pegawai dan belanja non pegawai menjadi membengkak.
3. Di awal pelaksanaan otonomi daerah, dimana dana disalurkan pemerintah pusat ke pemerintah daerah secara block grant, memberikan keleluasan bagi daerah untuk melakukan penyusunan anggaran melalui pendekatan perencanaan pembangunan partisipatif dengan melibatkan masyarakat pada tataran paling bawah.
4. Keberpihakan pemerintah daerah terhadap sektor pendidikan terutama yang menyangkut anggaran pembangunan, pada awal pelaksanaan otonomi daerah mengalami penurunan. Prioritas utama Sektor pendidikan diarahkan untuk terpenuhinya belanja pegawai untuk kenaikan gaji dan rapel para guru, agar tidak terjadi pemogokan guru.

2. **Noval Akhmad Huda, Hadi Sasana (2013)**. Dalam penelitiannya yang berjudul Analisis Dampak Desentralisasi Fiskal terhadap outcomes pelayanan publik bidang pendidikan (studi kasus : Provinsi DKI Jakarta).

Model yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan data panel dengan menggunakan software AMOS 17

Tujuan dari penelitian ini untuk meneliti bagaimana pengaruh desentralisasi fiskal terhadap capaian *outcomes* pendidikan berupa angka partisipasi sekolah dan angka putus sekolah dan melihat pengaruh langsung dan tidak langsung desentralisasi fiskal terhadap outcomes pendidikan melalui variabel output yang menjadi mediator terhadap variabel outcomes.

Hasil dan Kesimpulan dari penelitian ini adalah Desentralisasi fiskal memiliki pengaruh langsung dan tidak langsung terhadap *outcomes* pendidikan.

Desentralisasi fiskal memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap angka kelulusan sekolah. Desentralisasi fiskal berpengaruh signifikan dan positif terhadap tingkat putus sekolah siswa.

3. **Moh. Khusaini (2007)**. Dalam penelitiannya yang berjudul Desentralisasi fiskal dan manajemen anggaran daerah: studi di Jawa Timur.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini dengan menggunakan Metode analisis deskripsi.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mencapai tujuan dari proses desentralisasi ada tiga persoalan mendasar yang perlu mendapat perhatian khusus dalam waktu dekat yaitu

1. *Political commitment* dari pemerintah pusat dan *political will* dari pemerintah daerah itu sendiri untuk menata kembali hubungan kekuasaan pusat-daerah:
2. Pengaturan hubungan keuangan pusat –daerah yang lebih didasari oleh “itikad” untuk memperkuat kemampuan keuangan daerah (bukan sebaliknya): dan
3. Perubahan prilaku elite lokal dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

Hasil dan Kesimpulan dalam penelitian ini adalah Aspek-aspek dan prasarat dalam keberhasilan desentralisasi dari sisi penerimaan daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur yang seharusnya memiliki taxing power yang besar ternyata masih kecil. Kemampuan keuangan daerah dalam meopang pembangunan daerah masih sangat rendah sedangkan peranan dana perimbangan yang berasal dari pusat sangat besar. Dari sisi pengeluaran pemerintah daerah seharusnya semakin dekat dengan masyarakat dan semakin memahami apa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

4. Yuni Pristiwati Noer Widianingsih (2001). Dalam penelitiannya yang berjudul Mengukur Alokasi Anggaran Untuk Rakyat di Sektor Pendidikan (studi kasus APBD Kota Surakarta).

Metode yang digunakan dalam penelitian ini dengan menggunakan Kualitatif dan Kuantitatif.

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Dapat mengetahui seberapa besar kepedulian dan keberpihakan pemerintah kota Surakarta terhadap masyarakat kota Surakarta yang dibuktikan dengan berapa persen anggaran untuk rakyat di alokasikan di sektor pendidikan secara sektoral yaitu dilihat dari anggaran yang dialokasikan untuk Dinas Pendidikan.
2. Dapat mengetahui seberapa besar kepedulian dan keberpihakan pemerintah kota Surakarta terhadap masyarakat kota Surakarta yang dibuktikan dengan berapa persen anggaran untuk rakyat dialokasikan di sektor pendidikan secara menyeluruh baik dilihat dari total APBD yang ada juga dari anggaran di setiap satuan kerja yang mengalokasikan anggaran untuk rakyat di sektor pendidikan.

Hasil dan Kesimpulan dalam penelitian ini adalah :

1. Pemerintah kota Surakarta melalui Dinas Pendidikan sudah mengalokasikan anggaran sektor pendidikan dengan jumlah cukup besar melalui beberapa program diantaranya program wajib belajar 9 tahun.

2. Masih sedikitnya dinas lain diluar Dinas Pendidikan yang mengalokasikan anggaran untuk sector pendidikan menunjukkan bahwa keberhasilan program-program pendidikan terutama yang dialokasikan untuk rakyat hanya merupakan tanggung jawab dari dinas yang bersangkutan.
3. Meskipun sector pendidikan dalam APBD merupakan salah satu yang termasuk dalam urusan inti, namun total anggur semua dinas yang dialokasikan di sector pendidikan masih relatif kecil dari total belanja langsung maupun total belanja pelayanan publik.

5. Armida. Dalam penelitiannya yang berjudul Sistem Anggaran Pendidikan (studi Tentang Sistem Penganggaran Pendidikan dan Efektifitas Penggunaan Biaya Pendidikan serta Dampaknya Terhadap Peningkatan Mutu Pendidikan Madrasah Aliyah di Kota Jambi).

Metode yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif.

Tujuan dalam penelitian ini untuk menganalisis sistem anggaran pendidikan Madrasah Aliyah berkaitan dengan peningkatan mutu pendidikan Madrasah Aliyah di Kota Jambi dan untuk menganalisis efektifitas penggunaan biaya pendidikan dan mengetahui mutu (out put) yang dihasilkan MA.

Hasil dan Kesimpulan dari penelitian ini bahwa biaya adalah salah satu penentu berjalannya aktivitas aktivitas PBM, dan juga didukung oleh faktor faktor lain untuk mendukung peningkatan mutu pendidikan Madrasah, diantaranya ketetapan penggunaan biaya dengan sasaran tujuan pendidikan

yang akan dicapai, komitmen kepemimpinan MA terhadap keputusan yang telah ditetapkan ,dsb. Sedangkan anggaran pendidikan adalah berfungsi sebagai alat bantu penggerak sistem manajemen pengelolaan pendidikan madrasah diantaranya sistem anggaran pendidikan madrasah , dan sebagai alat pengendalian pendeteksi berjalan tidaknya program pendidikan serta mengarahkan kepemimpinan lembaga kearah program yang lebih kuat dan bertindak efektif dan efisien, agar tetap menjalankan aktivitas untuk mencapai tujuan pendidikan.