

KEBIJAKAN PENGANGGARAN PENDIDIKAN ISLAM

(Konstruksi Anggaran Pendidikan Islam dalam kebijakan Desentralisasi)

Lutfi Hakim

Universitas Negeri Sunan Ampel Surabaya

lutfihakim@uinsby.ac.id

Abstrak

Sumber pembiayaan pendidikan secara makro sebenarnya telah diatur dalam pasal 31 Undang-Undang dasar tahun 1945 yang memberikan amanat kepada Pemerintah Pusat dan Daerah untuk bertanggung jawab dalam menyediakan anggaran pendidikan, baik sekolah Umum (Negeri) maupun Madrasah (Swasta). Namun faktanya sampai saat ini, masih terkesan Pemerintah lebih mementingkan anggaran sekolah umum dari pada madrasah. Anggaran belanja negara untuk Pendidikan terkesan lebih diprioritaskan secara tidak berimbang antara sekolah negeri dan swasta. Anggaran yang dikucurkan untuk Sekolah-sekolah negeri jauh lebih besar dibanding dengan sekolah-sekolah swasta. Benarkah bahwa Madrasah atau sekolah sekolah yang lebih banyak berstatus swasta, masuk dalam katagori Urusan Agama, sehingga sistim penganggarannya tidak termasuk yang didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat pada daerah.

Kata Kunci ; *Anggaran, Pendidikan Islam, Desentralisasi*

A. Implementasi Kebijakan Desentralisasi

Berbicara tentang anggaran Pendidikan, khususnya anggaran Pendidikan Islam, tidak dapat terlepas dari pembahasan tentang politik. Diskursus tentang anggaran termasuk anggaran Pendidikan Islam, sangat bergantung kepada siapa yang sedang berkuasa, kemana Pendidikan mau di bawa, seberapa tinggi kepedulian penguasa terhadap SDM masyarakatnya dan seberapa besar anggaran yang akan dialokasikan dan seterusnya. Oleh sebab itu penting bagi penulis untuk terlebih dahulu mendefinisikan politik menurut para ahli antara lain;

Jouseph Roucek mendefinisikan bahwa Politik adalah “*perebutan kekuasaan*”. Atau jika bagi para pemegang kekuasaan di tingkat pusat, politik diartikan dengan “*distribusi dan kontrol kekuasaan*”. Politik juga dapat diartikan sebagai “*upaya yang berhubungan dengan kekuasaan*”. Hubungan politik dengan kekuasaan adalah aktual dan penting.¹

Selanjutnya, Politik juga dapat diterjemahkan dari sudut pandang hakekatnya dengan “*kekuasaan, kewenangan, otoritas*” yang dimiliki seseorang. Dengan demikian proses politik merupakan serentetan peristiwa yang berhubungan satu dengan lainnya berdasarkan atas kekuasaan. Politik merupakan *perjuangan untuk memperoleh kekuasaan*, Politik juga *teknik dalam menjalankan kekuasaan* atau *pelaksanaan dan kontrol terhadap kekuasaan*, atau disebut juga dengan *pembentukan dan penggunaan kekuasaan*.²

Dalam Dictionary of Politics and Government, disebutkan bahwa *politics is the theory and practice of governing a country*.³ Melalui definisi ini dapat dipahami bahwa politik ialah teori dan praktik tentang memerintah sebuah negara. Selain itu, menurut R.A. Butler, “*politics is the art of the possible*.”⁴ Dalam pengertian tersebut dapat diartikan bahwa politik ialah “*seni tentang sesuatu yang mungkin*”. Hal senada juga diungkapkan oleh Robert E.

¹ F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, (Bandung: Binacipta, 1995), 43.

² *Ibid.*, 42-43.

³ P.H. Collin, *Dictionary of Politics and Government*, (London: Bloomsbury Publishing Plc, 2017), 193.

⁴ *Ibid.*

Goodin, bahwa politik (dan studi tentang politik) secara eksplisit mengarah pada tujuan "siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana."⁵

Selanjutnya, Ramlan Surbakti juga mendefinisikan bahwa politik ialah "*interaksi antara pemerintah dan masyarakat dalam rangka proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan yang mengikat tentang kebaikan bersama masyarakat yang berada dalam suatu wilayah tertentu*".⁶ Melalui beberapa definisi tersebut terdapat beberapa kesamaan misalnya: adanya interaksi, terjadi pada sebuah pemerintah, adanya penguasa, seseorang atau masyarakat yang menjadi objek, adanya keputusan (kebijakan), dan adanya tujuan untuk mendapatkan kebaikan secara bersama sama.

Secara lebih jelas Pengertian politik dapat dirumuskan dengan beberapa pengertian antara lain; (1) Politik sebagai proses pembentukan dan pembagian kekuasaan dalam masyarakat yang meliputi; proses pembuatan keputusan, khususnya dalam sebuah negara; (2) Politik ialah seni dan ilmu untuk meraih kekuasaan secara konstitusional maupun non-konstitusional; (3) Politik ialah usaha yang ditempuh warga negara untuk mewujudkan kebaikan bersama; (4) Politik ialah hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan negara.; (4) Politik ialah kegiatan yang diarahkan untuk memperoleh serta mempertahankan kekuasaan yang ada pada masyarakat; (6) Politik ialah segala hal tentang proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik. Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, politik dapat disimpulkan dengan "*aktivitas individu maupun kelompok yang berkaitan dengan kekuasaan, kebijakan, relasi pemerintah dan masyarakat untuk tujuan kebaikan bersama*".

Salah satu pruduk kebijakan politik yang terjadi di Indonesia adalah konsepsi tentang *desentralisasi*. Desentralisasi sebenarnya bukan sesuatu yang baru dalam tata kelola pemerintahan di banyak negara dunia, namun dalam implementasinya masih banyak yang mengundang perdebatan, bahkan kesalahan pemaknaan, termasuk yang terjadi di negara kita dan salah satunya adalah tentang Desentralisasi anggaran Pendidikan Islam. lagi lagi kadang karena adanya kepentingan. Oleh sebab itu penting memahami pengertian desentralisasi dengan pengertian dan pemaknaan yang sesungguhnya.

Geneologi Desentralisasi, menurut Cheema dan Rondinelli di dunia Internasional dimulai sejak era 1980-an, dan telah banyak dituntut untuk melaksanakan tiga bentuk pemerintahan, yakni dekonsentrasi, devolusi, dan delegasi. Permasalahan ini kemudian melahirkan konsep pemerintahan desentralisasi. Menurut Cheema dan Rondinelli, sampai akhir 1980-an, banyak pemerintahan negara yang mencoba menjalankan tiga bentuk utama desentralisasi yaitu dekonsentrasi, devolusi, dan delegasi.⁷ Dalam konteks Indonesia, desentralisasi dapat dilihat dari lahirnya beberapa peraturan perundang-undangan. Desentralisasi pertama-tama diterapkan semenjak lahirnya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, bersamaan dengan itu lahir juga Undang-undang Nomor

⁵ Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann (ed), *Handbook of Political Science*, (New York: Oxford University Press, 2000), 9.

⁶ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2000), 1-8.

⁷G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, "Form Government Decentralization to Decentralization Governance" ..., 4.

25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 misalnya dijelaskan bahwa desentralisasi ialah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸

Desentralisasi bukan hanya telah dipergunakan, namun sudah terimplementasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Selain itu dalam Undang-undang tersebut, diatur pula mengenai tiga hal dalam desentralisasi; yaitu (1) Pembagian kekuasaan dan/atau kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah; (2) Pemilihan kepala daerah; dan (3) Keuangan daerah. Tentang keuangan daerah kemudian lebih spesifik diatur dalam Undang-undang Nomor 25 tahun 1999. Dalam undang-undang tersebut diungkapkan bahwa “Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah ialah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta pemerataan antardaerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dan tetap memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, harus sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan dan tata cara penyelenggaraan kewenangan, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.”⁹ Hal ini menunjukkan bahwa, bangsa Indonesia melalui Undang-undang ini telah berbulat hati untuk menerapkan desentralisasi dalam tata kelola pemerintahannya.

Beberapa pendapat ahlitentang desentralisasi perlu kita cermati antara lain; menurut Chema dan Rondinelli, desentralisasi adalah *“pengalihan wewenang, tanggung jawab, dan sumber daya melalui dekonsentrasi, delegasi, atau devolusi dari pusat ke tingkat yang lebih rendah secara administrative”*. Selanjutnya Veliz yang dikutip oleh Maria C. Escobar Lemmon, mendefinisikan desentralisasi dengan ;

*“Decentralization is something of an ironic policy. It requires the national government to give up power to subnational governments and to unmake the "centralist tradition".*¹⁰

Lebih tegasnya menurut velizz, Desentralisasi adalah suatu bagian dari kebijakan ironis yang dilakukan oleh pemerintah, yang membutuhkan kemauan dari pemerintah pusat untuk menyerahkan kekuasaan kepada pemerintah daerah.

Sedangkan dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Desentralisasi ialah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.¹¹ Jadi, sistem desentralisasi memiliki pengertian tentang pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan

⁸Pasal 1, huruf e., Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

⁹Pasal 1, huruf a, Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah.

¹⁰ Maria C. Escobar- Lemmon, “Executives, Legislatures, and Decentralization”, *Policy Studies Journal*, Vol. 34, No. 2 (May, 2006), 336.

¹¹ Pasal 1 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah menjadi Undang-undang Nomor 9 tahun 2015. Sedangkan dekonsentrasi ialah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan kepada gubernur dan bupati maupun wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Adapun otonomi daerah ialah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat. Asas otonomi ialah prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah.

daerah melalui pelibatan wakil-wakil rakyat di daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan atau pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak yang adil dengan kewajiban masyarakat yang demokratis,¹² dengan tujuan melindungi kepentingan mereka. Akan tetapi masih menurut Velizz, desentralisasi juga dapat berupa keinginan dari sebagian elit demi kesempatan dan peluang yang ada. Sebagaimana disampaikan oleh Escobar-Lemmon, bahwa “*Pemerintah Nasional (baik eksekutif dan legislatif) melihat desentralisasi sebagai salah satu cara untuk mendapatkan kembali dukungan rakyat dengan menciptakan peluang baru bagi partisipasi dan mendorong akuntabilitas yang lebih besar*”.¹³ Adapun tujuan yang dianggap lebih objektif dalam implementasi kebijakan desentralisasi menurut Escobar-Lemmon adalah untuk *peningkatan layanan publik dan pendapatan daerah*.¹⁴

Tujuan lain sebagaimana dikatakan Falleti mengatakan bahwa tujuan desentralisasi ialah menyeimbangkan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam upaya menghadirkan kemajuan dan kebaikan bagi masyarakat.¹⁵ Lebih tegas Atsuko Toi, berpendapat bahwa jika tidak ada perbaikan dalam kesejahteraan sosial masyarakat setempat, maka tidak dapat dikatakan bahwa tujuan desentralisasi telah terpenuhi, walaupun otoritas telah dialihkan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Jadi, desentralisasi bukan hanya menyangkut pelimpahan kekuasaan atau wewenang dari pemerintah pusat ke daerah, namun juga menyangkut perubahan dan perbaikan kesejahteraan masyarakat, karena jika tidak demikian, maka berarti desentralisasi hanyalah sebatas retorika belaka dan belum menyentuh hal-hal fundamental bagi kehidupan masyarakat.¹⁶ Secara sederhana dan spesifik juga disampaikan oleh Cheema dan Rondinelli, bahwa di antara tujuan desentralisasi ialah meningkatkan sumber daya keuangan pemerintah daerah dan memberikan fleksibilitas untuk merespon secara efektif terhadap kebutuhan dan tuntutan masyarakat lokal tertentu.¹⁷ Selain itu, Rentanida Renata Simatupang mengemukakan bahwa desentralisasi diharapkan dapat meningkatkan efisiensi alokasi dengan membawa layanan yang lebih merespons kebutuhan lokal.¹⁸

Dari pengertian tentang tujuan desentralisasi di atas, maka dapat dimengerti bahwa desentralisasi bertujuan: a. Bagi pemerintah pusat, desentralisasi bertujuan untuk mendapatkan dukungan dari masyarakat dan memperbesar akuntabilitas; b. Meningkatkan efektifitas dan efisiensi pelayanan publik dengan tetap ada kontrol dari pemerintah pusat; c. Keseimbangan peran antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pembangunan; d. meningkatkan kesejahteraan sosial, tujuan ini dianggap lebih penting dari sekadar

¹² Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), 87.

¹³ Lemmon, “Executives, Legislatures, and Decentralization” ..., 246.

¹⁴ *Ibid.*, 246

¹⁵ *Ibid.*, 247.

¹⁶ Atsuko Toi, “An Empirical Study of The Effects of Decentralization In Indonesian Junior Secondary Education”, *Educ Res Policy Prac*, Vol. 9 (March, 2010), 122.

¹⁷ Cheema and Rondinelli, “*Form Government Decentralization to Decentralization Governance*” ..., 7.

¹⁸ Rentanida Renata Simatupang, *Evaluation Of Decentralization Outcomes In Indonesia: Analysis Of Health And Education Sectors (A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy in the Andrew Young School of Policy Studies of Georgia State University)*, UMI 3410620 Copyright 2010 by ProQuest LLC. All rights reserved. This edition of the work is protected against unauthorized copying under Title 17, United States Code. ProQuest LLC 789 East Eisenhower Parkway P.O. Box 1346 Ann Arbor, MI 48106- 1348, 83.

pelimpahan otoritas; e. Meningkatkan sumber daya keuangan daerah; dan f. Efisiensi alokasi yang merespons kebutuhan lokal.

Untuk mencapai tujuan desentralisasi yang efektif, maka terdapat tugas-tugas yang harus dilakukan bagi yang terlibat dalam pemerintahan lokal meliputi: (a) mengidentifikasi persoalan, kebutuhan, dan aspirasi rakyat, (b) mengelola sumber daya manusia dan alam dengan baik, (c) memperkirakan sumber daya keuangan yang diperlukan, (d) menetapkan strategi pembangunan yang tepat, (e) mengelola keunggulan desa-desa, (f) menerapkan Standar Operasional Prosedur, (g) menegakkan aturan.¹⁹

Desentralisasi juga dapat mendatangkan keuntungan yang melimpah bagi pemerintah daerah, berupa keuntungan (bagi hasil) dari seluruh kegiatan keuangan di daerahnya, sebab tidak semua pendapatan daerah menjadi milik pemerintah pusat, sebagaimana dijelaskan oleh Atsuko Toi, bahwa harus ada “*Perubahan yang diterapkan dalam administrasi keuangan pemerintah daerah karena desentralisasi telah memberi kontribusi pada kesenjangan dalam pembagian pendapatan*”.²⁰ Oleh karena itu, pemerintah daerah harus meningkatkan kapasitas dan kompetensi manajemen pemerintahannya, mengoptimalkan kinerjanya secara maksimal serta menetapkan target yang akan dicapai. Jika tidak demikian, maka kegagalan desentralisasi yang akan didapatkan oleh masyarakat bukan keberhasilannya. Sebagaimana dikatakan Cheema dan Rondinelli, bahwa “*Desentralisasi sering gagal karena rendahnya tingkat kapasitas pengelolaan dan administrasi di pemerintah daerah dan organisasi masyarakat sipil*”.²¹

Dampak desentralisasi dalam bentuk partisipasi politik masyarakat, dalam hal ini, masyarakat juga menjadi bagian dari pengambilan keputusan politik fundamental seperti pemilihan eksekutif, legislatif, dan penentuan kebijakan pembangunan. Sebagaimana diungkapkan oleh Cheema dan Rondinelli, bahwa dampak desentralisasi terhadap partisipasi warga juga bervariasi dari satu negara ke negara lain tergantung dari jenis desentralisasi yang dipakai dan situasi politik suatu negara.

Berdasarkan paparan di atas dapat dirumuskan bahwa dampak desentralisasi, dapat berbentuk sesuatu yang positif, namun juga bisa negatif, Dampak positif misalnya adanya ; 1. Peningkatan efisiensi ekonomi, 2. Keuntungan finansial daerah berupa peningkatan Pendapatan Asli Daerah, 3. Peningkatan kompetensi dan kapasitas manajemen pemerintah daerah, dan 4. Peningkatan partisipasi politik masyarakat di daerah. Sedangkan dampak negatifnya seperti; munculnya ketidaksetaraan antara satu daerah dengan daerah lain, atau antara satu sekolah dengan sekolah lain.

Adapun bentuk desentralisasi dimulai dari penggunaan istilah *government* menjadi *governance*. Konsep tata kelola pemerintahan dalam *governance* lebih dapat diperluas karena dapat menyangkut lembaga sosial non pemerintah yang dapat ikut andil dalam pembangunan. Dikatakan pula “Konsep tata kelola diperluas untuk mencakup tidak hanya

¹⁹Abdul Aziz dan David Arnold, *Desentralisasi Pemerintahan: Pengalaman Negara-Negara Asia* (Bantul: Pustaka Edukasi, 2003), 5-7.

²⁰Atsuko Toi, “An Empirical Study of The Effects of Decentralization In Indonesian Junior Secondary Education”,... 109.

²¹Cheema and Rondinelli, “*Form Government Decentralization to Decentralization Governance*” ..., 7.

pemerintah tapi juga institusi masyarakat lainnya, termasuk sektor swasta dan asosiasi sipil.²² Tata kelola yang baik datang untuk dilihat sebagai transparan, perwakilan, akuntabel, dan sistem partisipatif lembaga dan prosedur untuk pengambilan keputusan publik.²³

Bentuk konkret dari desentralisasi ialah lahirnya konsep *New Public Management*. Menurut Cheema dan Rondinelli, manajemen publik baru (*New Public Manajemen*) yang lebih berfokus pada pembuatan misi pemerintah yang didorong dengan aturan terikat, berorientasi pada hasil, giat, antisipatif, dan dorongan bagi masyarakat (pelanggan).²⁴ Seiring dengan konsep pemerintahan yang terus berkembang, baik pikiran, alasan juga tujuan serta bentuk bentuk desentralisasi itu sendiri.

Desentralisasi sekarang tidak hanya mencakup pengalihan kekuasaan, wewenang, dan tanggung jawab di dalam pemerintahan, namun juga pembagian wewenang dan sumber daya untuk membentuk kebijakan publik di masyarakat. Dalam konsep perluasan praktik desentralisasi pemerintahan ini dapat dikategorikan ke dalam setidaknya empat hal: administratif, politik, fiskal, dan ekonomi”.²⁵ Sebagai konsep, *governance* diperluas, begitu pula berpikir tentang alasan, tujuan, dan bentuk-bentuk desentralisasi. Desentralisasi sekarang tidak hanya meliputi transfer kekuasaan, wewenang, dan tanggung jawab dalam pemerintahan namun juga berbagi kewenangan dan sumber daya untuk membentuk kebijakan publik dalam masyarakat. Dalam konsep ini berkembang dari praktik desentralisasi pemerintahan dapat dikategorikan ke dalam empat hal: administrasi, politik, fiskal, dan ekonomi. Devolusi politik dan fiskal merupakan dua hal yang tidak dapat dihindarkan dalam praktik desentralisasi.

Menurut Cheema dan Rondinelli, bahwa mentransfer kekuasaan dan wewenang dari pemerintah pusat ke unit administrasi administratif dan pemerintah daerah dan membuka proses politik untuk meluasnya partisipasi, memberikan kerangka kelembagaan untuk otonomi daerah dan memberdayakan masyarakat untuk mengupayakan aspirasi lokal. Dua dimensi devolusi, politis dan fiskal, saling melengkapi. Pelarangan politik memberikan dasar hukum untuk pelaksanaan kekuasaan di tingkat lokal dan memungkinkan warga masyarakat untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan dan penetapan prioritas lokal. Pembelotan fiskal menugaskan fungsi dan pendapatan kepada pemerintah daerah dan daerah dan sumber daya untuk menerapkan kebijakan dan program lokal.”²⁶

Jadi menurutnya, mentransfer kuasa dan wewenang dari pemerintah pusat ke tingkat daerah unit pemerintah administratif dan lokal dan membuka proses politik untuk partisipasi luas memberikan kerangka kelembagaan untuk otonomi daerah dan memberdayakan masyarakat untuk mengejar aspirasi lokal. Dua dimensi devolusi, politik dan fiskal, saling melengkapi. Devolusi politik memberikan dasar hukum bagi pelaksanaan kekuasaan di tingkat lokal dan memungkinkan warga untuk mempengaruhi kebijakan lokal dan pengaturan prioritas. Devolusi fiskal memberikan fungsi dan pendapatan bagi pemerintah daerah dan

²² G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, “Form Government Decentralization to Decentralization Governance” ..., 1-2.

²³*Ibid.*

²⁴*Ibid.*, 5.

²⁵*Ibid.*, 7.

²⁶*Ibid.*, 14.

lokal serta sumber daya yang digunakan untuk menerapkan kebijakan dan program-program lokal. Bentuk lain ialah adanya kemitraan dan kerja sama. Menurut Cheema dan Rondinelli bahwa kemitraan dan bentuk kerjasama lainnya antara instansi pemerintah, masyarakat sipil, dan sektor swasta digunakan untuk mengembangkan dan memperluas jaringan dan layanan energi dan utilitas, memperluas sistem transportasi, membangun dan mengoperasikan fasilitas pengolahan air dan limbah, dan menyediakan layanan dasar seperti perawatan kesehatan primer, pendidikan, dan tempat tinggal".²⁷ Jadi, kemitraan dan bentuk-bentuk kerjasama antar instansi pemerintah, masyarakat sipil, dan sektor swasta yang digunakan untuk mengembangkan dan memperluas energi dan utilitas jaringan dan layanan, memperluas sistem transportasi, membangun dan mengoperasikan air dan pengolahan limbah fasilitas, dan menyediakan seperti dasar jasa perawatan primer kesehatan, pendidikan, dan tempat tinggal. Secara teoretis desentralisasi memiliki dua bentuk, yaitu desentralisasi politik atau demokratik dan desentralisasi administratif.

Merujuk pada beberapa uraian di atas, desentralisasi dapat disederhanakan dengan adanya ketentuan berikut; (1) dekonsentrasi; (2) devolusi; (3) delegasi; (4) pembangunan tidak hanya dilaksanakan oleh pemerintah daerah, tetapi juga melibatkan pihak sipil (swasta) sebagai mitra pemerintah; (5) penerapan Standar Operasional Prosedur sebagai cerminan transparansi, perwakilan, akuntabilitas, sistem partisipatif dan (6) New Public Management. Maka mengacu pada regulasi pendidikan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah,²⁸ desentralisasi pendidikan yang diimplementasikan pada era otonomi daerah sekarang ini ialah kombinasi dari desentralisasi politik atau demokratik dan desentralisasi administratif. Selanjutnya, Pemerintah daerah diberikan kekuasaan dan tanggung jawab untuk menetapkan beragam agenda pembangunan pendidikan dasar dan menengah di daerah, serta wewenang untuk mengatur perencanaan, manajemen, keuangan, serta kegiatan-kegiatan lain yang terkait dengan kegiatan sekolah, tetapi unsur-unsur fundamental sekolah, seperti pedagogi, kurikulum, organisasi, dan evaluasi tetap berada di tangan pemerintah pusat.²⁹

Tentang Desentralisasi ini, Demi perbaikan dan penyempurnaan, kemudian Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 diubah menjadi Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian diubah lagi menjadi Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dari perubahan-perubahan tersebut, sesungguhnya masih dalam semangat yang sama, yakni optimalisasi kebijakan desentralisasi. Hanya saja memang terdapat perubahan pada beberapa pasal atau bagian dalam Undang-undang itu seperti pada Undang-undang Nomor 32 tahun 2004.

B. Anggaran Pendidikan Islam dalam kebijakan Desentralisasi

Anggaran merupakan suatu instrumen yang dirancang untuk memfasilitasi perencanaan. Anggaran juga memberikan sebuah konteks proses perencanaan dalam

²⁷*Ibid.*, 13-16.

²⁸Sebagaimana peraturan perundang-undangan yang berlaku seperti Undang-undang No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah menjadi Undang-undang No. 9 tahun 2015, Undang-undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, serta peraturan lainnya.

²⁹M. Sirozi, *Politik Pendidikan...*, 247.

pemilihan langkah-langkah dalam mencapai tujuan yang ditetapkan. Anggaran menjadi dokumen yang meringkas keputusan yang direncanakan dan dapat bertindak sebagai alat untuk memastikan penggunaan dana masyarakat secara jujur dan hati-hati.

Anggaran merupakan rencana operasional yang dinyatakan secara kuantitatif dalam bentuk satuan uang yang digunakan sebagai pedoman dalam melaksanakan kegiatan lembaga dalam kurun waktu tertentu. Oleh karena itu, dalam anggaran tergambar pada aktivitas-aktivitas yang dilaksanakan di suatu lembaga.³⁰

Sumber-sumber pembiayaan pendidikan secara makro sebenarnya telah diatur dalam pasal 31 Undang-Undang dasar tahun 1945 yang memberikan amanat kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk bertanggung jawab dalam menyediakan anggaran pendidikan. Selain itu juga dipertegas oleh Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional pada tahun 2003 pasal 49 ayat (2) yang menyatakan bahwa: “*Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah*”.³¹ Pembiayaan pendidikan dengan asumsi bahwa pembiayaan pendidikan tidak boleh keluar dari kebijakan-kebijakan keuangan negara. Juga asumsi yang lain ialah bahwa aktivitas-aktivitas pendidikan itu ialah dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan nasional.

Namun faktanya sampai saat ini, masih terkesan Negara lebih mementingkan anggaran sekolah umum (Negeri) dari pada Swasta(madrasah).Anggaran belanja negara terkesan lebih diprioritaskan secara tidak berimbang antara sekolah negeri dan swasta. Anggaran yang dikucurkan untuk Sekolah-sekolah negeri jauh lebih besar dibanding dengan sekolah-sekolah swasta, bahkan cukup banyak sekolah swasta yang harus banting tulang dalam menggali pendanaan, sekedar untuk operasional rutin, seperti kebutuhan ATK, Gaji Guru, uang kebersihan dan seterusnya.

Selain itu, perubahan politik anggaran pendidikan Islam di tingkat pemerintah pusat yang belum didukung oleh anggaran daerah secara simultan, misalnya kebijakan anggaran APBD Provinsi dan Kabupaten atau Kota, yang tersandung oleh Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Moh. Ma'ruf nomor 903/2429/SJ tanggal 21 September 2005 tentang Pedoman Penyusunan APBD 2006 dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD 2005, surat tersebut oleh sebagian Kepala Daerah diartikan sebagai larangan alokasi APBD untuk pendidikan keagamaan. Karena bidang agama tidak mengalami desentralisasi, sehingga anggarannya harus diambilkan dari belanja pemerintah pusat di APBN, bukan dari APBD.

Begitu juga dengan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 (Pemerintahan Daerah) pada pasal 10 ayat 3, salah satu urusan pemerintahan yang tidak termasuk didesentralisasikan ke daerah ialah urusan Agama. Hal ini menimbulkan berbagai penafsiran pemerintah daerah terhadap kedudukan Pendidikan Agama (madrasah), yang penyelenggaraannya oleh Kementerian Agama. Padahal menurut Undang-Undang nomor 20 tahun 2003 secara yuridis disebutkan untuk sub sistem pendidikan nasional. Konsekwensinya

³⁰Nanang Fatah, *Ekonomi dan Pembiayaan Pendidikan*, (Bandung: Rosdakrya, 2000), 47.

³¹ Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional tahun 2003, (Jakarta: Redaksi SinarGrafika, 2003),25.

ialah madrasah harus mengikuti satu ukuran yang mengacu pada sekolah-sekolah pemerintah (negeri) di bawah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, akan tetapi madrasah berada di bawah kendali Kementerian Agama. Oleh sebab itu, telah berlaku dualisme dalam pembinaan pendidikan antara madrasah (sekolah) di bawah naungan Kementerian Agama dengan madrasah (sekolah) di bawah naungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sebagaimana telah dipaparkan di atas.

Dualisme kewenangan dan kekuasaan seperti ini berakibat pada munculnya kebijakan-daerah yang kurang menguntungkan madrasah (sekolah) yang berada di bawah naungan Kementerian Agama.³² Selain itu, rendahnya anggaran pendidikan yang disediakan oleh Negara berkembang termasuk Indonesia juga menjadi alasan klasik rendahnya kemampuan pemerintah dalam menyokong penyelenggaraan pendidikan yang diselenggarakan oleh swasta seperti madrasah, yang imbasnya adalah mempengaruhi kualitas out put pendidikannya, dan inilah factor utama yang membedakan kualitas antara lembaga pendidikan yang dikelola oleh Pemerintah (Sekolah Negeri) dengan lembaga yang dikelola oleh swasta (Madrasah).

Oleh karena itu sekolah sekolah yang dikelola oleh swasta seperti madrasah, harus melakukan inisiatif sendiri dalam rangka memenuhi kebutuhannya, khususnya terkait persoalan klasik yaitu pembiayaan pendidikan. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan tahun 2006 tentang pembiayaan pendidikan di madrasah menyebutkan bahwa; *kesulitan yang dihadapi madrasah dalam pengelolaan pembiayaan pendidikan ternyata berawal dari persoalan penggalan dana itu sendiri. Kendala utamanya ialah karena terbatasnya sumber dana yang dapat digali.* Selama ini sumber dana utama operasional madrasah, rata-rata diperoleh dari iuran SPP siswa. Sumber dana ini merupakan sumber dana tetap, meskipun secara nominal sebenarnya jumlah dana yang dapat dikumpulkan tidak seberapa. Lebih lebih kebanyakan madrasah berada di pinggiran kota/pedesaan dan harus melayani pendidikan bagi siswa yang berasal dari keluarga tingkat ekonomi kurang mampu; seperti petani, buruh, dan pegawai rendah lainnya.³³

Pendeknya, madrasah memperoleh pemasukan dari komponen SPP dalam jumlah yang tidak besar karena madrasah sendiri harus menetapkan besaran biaya SPP yang sesuai dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat di mana ia berada. Meskipun saat ini sudah mengalami perubahan seiring dengan kebijakan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang diberikan kepada seluruh Sekolah Dasar dan Menengah. Namun hal ini tetap saja tidak bisa menutup pembiayaan pendidikan yang diperlukan.

Sumber dana lainnya ialah bantuan yang diberikan masyarakat berupa zakat, infak, dan shadaqah (ZIS). Sumber dana ini terbilang tidak tetap. Selain itu, jumlah dan keberadaannya tidak dapat dipastikan. Ini dapat dimengerti, mengingat masalah pengelolaan zakat dan peruntukannya sendiri. Bantuan lain yang bersifat insidental ialah bantuan yang diberikan oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Sebagaimana halnya dengan ZIS, bantuan

³²Abdul Muid dan Arfeinia, Rizka Arfeinia, "Kebijakan Pemerintah Terhadap Pendidikan Islam", *Andragogi: Jurnal Pendidikan Islam dan Manajemen Pendidikan Islam*, Vol.2No.2(Juni, 2020).

³³Ahmad Munir, "Manajemen Pembiayaan Pendidikan dalam Perspektif Islam", *Jurnal Al-Ta'dib*, Vol. 8, No. 2, (Desember 2013), 234.

pemerintah dan pemerintah daerah, seperti Dana Alokasi Khusus, Dana Imbal Swadaya, BOMM, BOP, BKG, dan BKS, selain lebih bersifat insidental dan tidak menyeluruh, juga tidak seluruh madrasah memperolehnya. Biasanya, berbagai bantuan tersebut diperoleh setelah madrasah mengajukan permohonan kepada pemerintah daerah. Selanjutnya, dalam berbagai kasus yang terjadi di berbagai daerah, hanya beberapa madrasah yang mendapatkannya.³⁴ Dalam hal ini, faktor kedekatan unsur penyelenggara madrasah dengan pihak pemerintah daerah sangat berpengaruh terhadap kelancaran bantuan tersebut. Adapun madrasah yang tidak memiliki akses kepada pihak-pihak tertentu sangat sulit mendapatkannya.

Di sisi lain, persoalan SDM swasta yang bisa dikatakan tidak memadai, karena keterbatasan pengetahuan mengenai sirkulasi dan pengaturan anggaran dalam pembiayaan pendidikan, tentu saja menyebabkan tidak adanya analisis yang panjang mengenai, bagaimana, mengapa, dan seperti apa pembiayaan itu dilakukan. Dan hal ini diperparah dengan ketertutupan akses yang menyebabkan tidak adanya usaha untuk mencari dan mengembangkan peluang. Alhasil, lembaga bersifat eksklusif, hanya mengandalkan dana dari pemerintah.

Masalah lain yang biasanya muncul adalah daya dukung masyarakat sekitar yang rendah. Padahal, hal ini sangat penting mengingat masyarakat sebagai partisipan dan pendorong ke arah suksepsi program lembaga pendidikan. Keberadaannya sangat penting guna menunjang pembiayaan pendidikan. Kenapa hal ini terjadi? Karena masyarakat tidak dilibatkan langsung dalam proses penganggaran, sehingga tingkat perhatian mereka terhadap lembaga berhenti pada wilayah memasrahkan anak didiknya saja³⁵.

Menelaah problem yang cukup dilematis di atas, maka diperlukan langkah-langkah strategis dalam pemecahannya. Setidaknya diperlukan langkah langkah antara lain :

Pertama: persoalan pembiayaan ialah hal yang sangat sensitif keberadaannya. Pembiayaan yang sehat dapat membawa kemajuan lembaga jika dikelola dengan baik, sebaliknya akan membawa lembaga menjadi terpuruk, apabila komponen/pihak di lembaga tidak mengelola secara professional, tidak berprinsip pada keterbukaan, tidak berorientasi pada perbaikan, atau justru lebih berorientasi pada kepentingan yang sifatnya personal untuk membangun lembaga sehingga mencari peluang hanya untuk personal dirinya. Oleh karena itu, seluruh komponen yang ada dalam lembaga pendidikan, kaitannya dengan proses penyusunan pembiayaan pendidikan, harus dilibatkan. Hal ini dilakukan sebagai wujud asas keterbukaan, kebersamaan, serta bertanggung jawab atas amanah kelembagaan yang harus dipikul bersama. Baik dan buruknya lembaga menjadi akuntabilitas bersama.

Kedua : terkait dengan penempatan alokasi dana, pihak di dalamnya diupayakan mampu menyusun dan mengelola dengan baik, berapa anggaran yang ada, bagaimana anggaran itu dibelanjakan atau dialokasikan, serta bagaimana sistem pelaporannya. Apabila komponen di dalamnya ada yang kurang mengerti, perlu dilakukan Diklat tentang bagaimana

³⁴Ahmad Nunu, "Pembiayaan Pendidikan di Madrasah dan Peranan Pemerintah Daerah di Era Otonomi", *Jurnal Penelitian Pendidikan Agama Dan Keagamaan*", Vol. 5, No. 2, (April-Juni 2007).

³⁵Ahmad Munir, "Manajemen Pembiayaan Pendidikan dalam Perspektif Islam", *Jurnal Al-Ta'dib*, Vol. 8, No. 2, (Desember 2013), 236.

menyusun anggaran yang baik. Bisa dengan pelatihan penyusunan anggaran atau hal lain yang sejenis.

Ketiga : kepala sekolah sebagai motor penggerak, diharapkan mempunyai keterampilan *entrepreneurship* (keterampilan kewirausahaan) dan kemampuan manajerial serta kesupervisian.

Keempat: madrasah hendaknya melibatkan masyarakat dalam penganggaran pendidikan, melalui rapat rutin ataupun bisa diselipkan pada rapat musyawarah kenaikan sekolah/kelulusan. Hal demikian dilakukan sebagai wujud asas keterbukaan. Kelima, lembaga pendidikan Islam, dalam hal ini madrasah, sebagai lembaga yang berbasis agama yang di dalamnya terdapat nilai-nilai luhur, diharapkan memegang teguh prinsip keadilan, prinsip amanah, kejujuran, musyawarah, keterbukaan, kedisiplinan, dan sebagainya. Prinsip-prinsip tersebut harus dipegang teguh oleh seluruh elemen lembaga. Jadi, diharapkan ada solusi pembiayaan pendidikan Islam, sehingga akan terbentuk suatu lembaga pendidikan Islam yang baik, khususnya dalam persoalan anggaran pendidikannya.

C. Bentuk-bentuk Pengelolaan Anggaran Pendidikan Islam

Anggaran pendidikan merupakan salah satu komponen terpenting dalam dunia pendidikan. Bagaimana tidak, anggaran pendidikan selalu mengharapakan komitmen pemerintah agar tidak berlepas tangan dalam arti selalu memperhatikan dari segi anggaran dengan jalan mengeluarkan kebijakan-kebijakan terkait anggaran pendidikan terutama di Indonesia. Sebab hal itu merupakan amanat Undang-Undang (UU).

Sudah menjadi tanggungjawab Pemerintah terhadap pengembangan pendidikan termasuk Pendidikan Islam melalui kewenangan pengelolannya untuk mewujudkan cita-cita membangun manusia seutuhnya dengan meningkatkan mutu pendidikan nasional. Pemerintahan tentu tidak bisa membiarkan dan mengabaikan pendidikan anak bangsanya, karena mereka adalah penerus bangsa. tentunya pemerintah tidak ingin melihat angka putus sekolah ataupun permasalahan ekonomi di dalam pendidikan terus menjadi alasan masyarakat Indonesia untuk tidak mengenyam pendidikan yang lebih tinggi serta pendidikan yang layak.

Berbicara tentang permasalahan pendidikan di Indonesia memang tidak akan pernah selesai lebih-lebih jika menyangkut masalah anggaran pendidikan. Memang tidak salah jika dikatakan bahwa pendidikan bermutu membutuhkan anggaran yang besar, namun persoalannya adalah kemampuan ekonomi sebagian masyarakat di Indonesia masih belum memadai akibat sumber pendapatan yang berbeda dan tak pasti. Oleh karena itu Anggaran Pendidikan baik untuk Negeri maupun Swasta adalah urusan pemerintah.

Berbicara tentang anggaran dalam konteks negara meliputi anggaran langsung (*direct cost*) dan anggaran tidak langsung (*Indirect Cost*). Anggaran langsung terdiri dari anggaran-anggaran yang dikeluarkan untuk keperluan pelaksanaan kegiatan pengajaran dan kegiatan belajar siswa di sekolah baik berupa pembelian alat-alat pelajaran, sarana belajar, biaya transportasi, gaji guru, baik yang dikeluarkan pemerintah, orang tua, maupun siswa sendiri.

Sedangkan anggaran tidak langsung berupa keuntungan yang hilang (*oportunity cost*) yang dikorbankan oleh siswa selama belajar.

Anggaran pendidikan terdiri dari dua sisi yang berkaitan satu sama lain, yaitu sisi anggaran penerimaan dan anggaran pengeluaran untuk mencapai tujuan-tujuan pendidikan. Semua lembaga Pendidikan umumnya memiliki sumber-sumber anggaran penerimaan, yang terdiri dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, masyarakat sekitar, orang tua murid, dan sumber lain. Berdasarkan pendekatan unsur biaya (*ingredient approach*), pengeluaran sekolah dapat dikategorikan ke dalam beberapa item pengeluaran, yaitu : Pengeluaran untuk pelaksanaan pelajaran, Pengeluaran untuk tata usaha sekolah, Pemeliharaan sarana dan prasarana sekolah, Kesejahteraan pegawai, Administrasi, Pembinaan teknis educative, dan Pendataan.

Nandika (2005) sekretaris Jenderal Depdiknas, pada ceramahnya di depan Mahasiswa Pasca-UPI Prodi Administrasi Pendidikan, mengemukakan bahwa masalah dan tantangan yang dihadapi di bidang pendidikan di Indonesia antara lain:³⁶ (1) Tingkat pendidikan masyarakat relative rendah; (2) Dinamika perubahan struktur penduduk belum sepenuhnya terakomodasi dalam pembangunan pendidikan; (3) Kesenjangan tingkat pendidikan; (4) *Good governance* yang belum berjalan secara optimal; (5) Fasilitas pelayanan pendidikan yang belum memadai dan merata; (6) Kualitas pendidikan relative rendah dan belum mampu memenuhi kompetensi peserta didik; (7) Pendidikan tinggi masih menghadapi kendala dalam mengembangkan dan menciptakan IPTEK; (8) Manajemen pendidikan belum berjalan secara efektif dan efisien; (9) Anggaran pembangunan pendidikan belum tersedia secara memadai.

Permasalahan tersebut merupakan permasalahan yang banyak dihadapi oleh Negara berkembang termasuk Indonesia. Peranan pendidikan bila dikaji secara ekonomi, maka akan memberikan kontribusi terhadap peranan pemerintah dan masyarakat terhadap dampak yang akan dialami dalam jangka panjang ke depan dengan kebijakan pembangunan pendidikan sebagai dasar pembangunan Negara. Dalam Renstra Depdiknas tahun 2005-2009, peningkatan peran pendidikan ditekankan pada upaya:³⁷ (1) Perluasan dan pemerataan pendidikan; (2) Mutu dan relevansi pendidikan; dan; (3) *Good Governance* dan (4). akuntabilitas.

Program program tersebut merupakan upaya untuk pembangunan pendidikan secara merata untuk seluruh wilayah Indonesia, sehingga ketinggalan dibidang peningkatan mutu sumber daya manusia (SDM) dapat ditingkatkan sehingga tidak tertinggal dengan kemajuan di antara Negara-negara Asia Pasifik. Sampai saat ini program program tersebut masih dirasa belum optimal dijalankan. Dengan peningkatan anggaran pendidikan di harapkan ke-empat program tersebut dapat direalisasikan dalam jangka waktu yang cepat. Kendala dalam pelaksanaannya terkait dengan aturan birokrasi yang masih belum direformasi. Mekanisme pengambilan keputusan, mekanisme peluncuran dana dan pertanggungjawaban keuangan

³⁶Irianto Agus, *Pendidikan Sebagai Investasi Dalam Pembangunan Suatu Bangsa*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011).

³⁷Fattah Nanang, *Ekonomi dan Pembiayaan Pendidikan*, (Bandung: Rosda Karya, 2000), 34.

sering menjadi kendala administrasi yang dapat menghambat jalannya reformasi pendidikan di Indonesia.

Selanjutnya, anggaran pendidikan telah diatur dalam Undang-Undang Negara (UUD) Negara Republik Indonesia 1945 (Amandemen IV) yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan; setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya; pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang; negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional; pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.³⁸

Undang-undang (UU) No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional lebih lanjut telah mengatur beberapa pasal yang menjelaskan pendanaan pendidikan yaitu pada Pasal 11 Ayat 2 Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai lima belas tahun. Lebih lanjut pada Pasal 12, Ayat (1) disebutkan bahwa setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak mendapatkan beasiswa bagi yang berprestasi yang orangtuanya tidak mampu membiayai pendidikannya dan mendapatkan biaya pendidikan bagi mereka yang orangtuanya tidak mampu membiayai pendidikannya.

Di samping itu disebutkan pula bahwa setiap peserta didik berkewajiban ikut menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan, kecuali bagi peserta didik yang dibebaskan dari kewajiban tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam UU Sisdiknas Bab VIII tentang Wajib Belajar, Pasal 34 dinyatakan bahwa setiap warga negara yang berusia 6 (enam) tahun dapat mengikuti program wajib belajar; Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya, wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat. Ketentuan mengenai wajib belajar sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan PP. Pendanaan Pendidikan menjadi tanggungjawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat. Sumber pendanaan pendidikan ditentukan berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan, dan keberlanjutan. Pengelolaan dana pendidikan dilakukan berdasarkan pada prinsip keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas publik.³⁹

Sistem anggaran pendidikan di Indonesia saat menurut ketentuan Undang-Undang (UU) no. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (SPN) fasal 46 menyebutkan bahwa pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat, Propinsi serta pemerintah daerah bahkan masyarakat. Pasal 49 ayat 1, menyebutkan selain gaji

³⁸ Nanang, *Ekonomi dan Pembiayaan Pendidikan...*, 67.

³⁹ Nanang, *Ekonomi dan Pembiayaan Pendidikan...*, 69.

pemerintah minimal mengalokasikan 20 % dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan pemerintah daerah minimal mengalokasikan 20 % dari Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada sektor pendidikan, lebih lanjut ayat 3 dan 4 menyatakan bahwa dana pendidikan diberikan dalam bentuk hibah berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan dan keberlanjutan (pasal 47 ayat 1). Peraturan Pemerintah (PP) no.19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (SNP) pasal 63 menyatakan bahwa anggaran pendidikan terdiri dari biaya investasi, biaya operasi dan biaya personal. Biaya investasi meliputi biaya sarana dan prasarana, pengembangan sumber daya manusia dan modal kerja tetap. Biaya operasi meliputi gaji, bahan habis pakai dan biaya tak langsung. Dan biaya personal meliputi biaya yang dikeluarkan untuk mengikuti proses pendidikan seperti pakaian, transpor, buku, konsumsi dan biaya pribadi lainnya.

Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat. Namun tidak jelas berapa persen tanggung jawab pemerintah pusat, berapa persen tanggung jawab pemerintah daerah dan berapa persen tanggung jawab masyarakat. Pemerintah daerah yang dimaksud juga kurang jelas, apakah pemerintah daerah provinsi atau pemerintah daerah kabupaten/kota, mengingat otonomi daerah berada pada pemerintah daerah kabupaten/kota. Bantuan Operasional Sekolah (BOS), school grand dan bantuan lainnya yang diterima sekolah dari pemerintah pusat tidak jelas sumbernya apakah berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau berasal dari sumber lainnya, terkhusus program bantuan operasional sekolah (BOS) untuk BOS tetaplah terbatas. Apalagi jika bicara dana BOS khusus buku yang masih minim untuk membeli satu buku pelajaran berkualitas. karena kita tahu ada bantuan untuk sektor pendidikan sebagai akibat dari pengurangan subsidi bahan bakar minyak (BBM). Diluar gaji pemerintah pusat mengalokasikan dana 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk sektor pendidikan.

Sampai saat sekarang ini alokasi dana pendidikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) belum sampai 20 % dan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagian daerah telah menganggarkan 20% atau lebih namun dalam peruntukannya sering tidak jelas karena tidak didukung oleh peraturan yang jelas dan tegas. Dana pendidikan biasanya diberikan dalam bentuk hibah, ini berarti bahwa dana pendidikan yang diberikan ke sekolah dikelola sesuai dengan prinsip otonomi sekolah. Kenyataan menunjukkan bahwa hal tersebut belum sepenuhnya terwujud, masih banyak campur tangan dari pihak lain dalam pengelolaan berbagai bentuk dana pendidikan yang ada di sekolah. Ada dana bantuan pusat yang pada prinsipnya bebas pajak, namun dalam pelaksanaannya di daerah dana bantuan tersebut tetap kena pajak. Pendanaan pendidikan berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan dan berkelanjutan.

Berdasarkan prinsip tersebut seharusnya tidak ada sekolah yang terlalu kekurangan sarana prasarana. Bila diterapkan dengan konsisten prinsip keadilan, kecukupan dan berkelanjutan tentunya setiap sekolah akan memiliki sarana prasarana sesuai dengan standar minimal. Kenyataannya menunjukkan ada sekolah yang terlalu berkekurangan sementara

dipihak lain ada sekolah yang keadaannya jauh lebih baik, seperti sekolah yang ada di desa dibandingkan dengan sekolah yang ada dikota, atau sekolah swasta dibandingkan dengan sekolah negeri.

Selanjutnya, bentuk-bentuk anggaran Pendidikan termasuk Pendidikan Islam, meliputi biaya investasi, biaya operasi dan biaya personal. Peraturan pemerintah ini justru mengaburkan ketentuan undang-undang. Dalam Undang-Undang (UU) no. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (SPN) dengan tegas dijelaskan bahwa anggaran pendidikan diluar gaji 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sementara PP no.19 tahun 2005 tentang Sistem Pendidikan Nasional (SNP) menjelaskan bahwa anggaran pendidikan diantaranya meliputi biaya operasi yang didalamnya termasuk gaji. Gaji guru memang termasuk dalam komponen anggaran pendidikan, dalam ketentuan Undang-Undang (UU) gaji diluar ketentuan 20%, namun dalam PP bisa saja diartikan gaji guru termasuk dalam ketentuan 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Jadi antara Undang-Undang (UU) dan PP tentang pasal anggaran tidak saling mendukung, yang terjadi justru PP mengaburkan ketentuan Undang-Undang (UU).

Anggaran pendidikan erat kaitannya dengan politik bangsa dan daerah. Hal tersebut tidak terlepas dari politik dan kebijakan publik secara umum seperti yang menyangkut jumlah uang yang harus dikeluarkan untuk anggaran pendidikan, bagaimana organisasi pengelolaan pendanaan sekolah dan siapa yang harus membayar dan siapa yang harus mendapatkan pendidikan kesemuanya berhubungan dengan berbagai peraturan dan keputusan (Yahya, 2007). Sebagai contoh, Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional (UU SPN) menyatakan anggaran pendidikan 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Di sini sangat terasa nuansa politisnya, di mana berbagai kepentingan saling tarik ulur demi kepentingan golongan masing-masing. Dalam pengimplpemen-tasiannya *political will* pemerintah sampai sekarang juga belum terwujud. Contoh lain dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), keputusan politik pemerintah memberikan dana bantuan operasional sekolah dipolitisir menjadi bentuk sekolah gratis. Sehingga banyak celah untuk disalahgunakan.

D. Kesimpulan

Dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 (Pemerintahan Daerah) pada pasal 10 ayat 3, salah satu urusan pemerintahan yang tidak termasuk didesentralisasikan ke daerah ialah urusan Agama, dan hal ini yang kemudian menimbulkan berbagai penafsiran pemerintah daerah terhadap kedudukan Pendidikan Agama (madrasah), yang penyelenggaraannya oleh Kementerian Agama. Padahal semestinya menurut Undang-Undang nomor 20 tahun 2003 secara yuridis disebutkan untuk sub sistem pendidikan nasional. Konsekwensinya ialah madrasah harus mengikuti satu ukuran yang mengacu pada sekolah-sekolah pemerintah (negeri) di bawah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, akan tetapi faktanya alasan karena madrasah berada di bawah kendali Kementerian Agama, maka sebagian kepala daerah menafsirkan terkait dengan penganggarannya tidak termasuk

anggaran yang sudah terdesentralisasi ke daerah. Oleh sebab itu, telah berlaku dualisme dalam pembinaan pendidikan antara madrasah (sekolah) di bawah naungan Kementerian Agama dengan madrasah (sekolah) di bawah naungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sebagaimana telah dipaparkan di atas.

Dualisme seperti ini berakibat pada munculnya kebijakan-kebijakan daerah yang kurang menguntungkan bagi madrasah (sekolah) yang berada di bawah naungan Kementerian Agama.⁴⁰ Kecilnya anggaran pemerintah untuk menyokong penyelenggaraan pendidikan khususnya madrasah atau sekolah yang berstatus swasta, tentunya sangat mempengaruhi kualitas SDM peserta didik antara Negeri dan Swasta.

REFERENCE :

- Abdul Muid dan Arfeinia, Rizka Arfeinia, "Kebijakan Pemerintah Terhadap Pendidikan Islam", *Andragogi: Jurnal Pendidikan Islam dan Manajemen Pendidikan Islam*, Vol.2No.2(Juni, 2020).
- Atsuko Toi, "An Empirical Study of The Effects of Decentralization In Indonesian Junior Secondary Education", *Educ Res Policy Prac*, Vol. 9 (March, 2010).
- Ahmad Munir, "Manajemen Pembiayaan Pendidikan dalam Perspektif Islam", *Jurnal Al-Ta'dib*, Vol. 8, No. 2, (Desember 2013).
- Ahmad Nunu, "Pembiayaan Pendidikan di Madrasah dan Peranan Pemerintah Daerah di Era Otonomi", *Jurnal Penelitian Pendidikan Agama Dan Keagamaan*, Vol. 5, No. 2, (April-Juni 2007).
- Cheema and Rondinelli, "Form Government Decentralization to Decentralization Governance". Fattah Nanang, *Ekonomi dan Pembiayaan Pendidikan*, (Bandung: Rosda Karya, 2000).
- F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, (Bandung: Binacipta, 1995).
- G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, "Form Government Decentralization to Decentralization Governance" .
- Gleason Nancy w. "Higher Education in the Era of the Fourth Industrial Revolution" Yale-NUS College Singapore, Singapore, 2019
- Irianto Agus, *Pendidikan Sebagai Investasi Dalam Pembangunan Suatu Bangsa*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011).
- Lemmon, "Executives, Legislatures, and Decentralization".
- Maria C. Escobar- Lemmon, "Executives, Legislatures, and Decentralization", *Policy Studies Journal*, Vol. 34, No. 2 (May, 2006).
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015).
- Nanang, Fattah. *Ekonomi dan Pembiayaan Pendidikan*. Bandung: Rosda Karya, 2000.
- Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann (ed), *Handbook of Political Science* , (New York: Oxford University Press, 2000).
- Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2000).
- Rentanida Renata Simatupang, *Evaluation Of Decentralization Outcomes In Indonesia: Analysis Of Health And Education Sectors (A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy in the Andrew Young School of Policy Studies of Georgia State University)*, UMI 3410620 Copyright 2010 by ProQuest

⁴⁰Abdul Muid dan Arfeinia, Rizka Arfeinia, "Kebijakan Pemerintah Terhadap Pendidikan Islam", *Andragogi: Jurnal Pendidikan Islam dan Manajemen Pendidikan Islam*, Vol.2No.2(Juni, 2020).

LLC. All rights reserved. This edition of the work is protected against unauthorized copying under Title

P.H. Collin, *Dictionary of Politics and Government*, (London: Bloomsbury Publishing Plc, 2017).

Pasal 1, huruf e,, Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 1, huruf a, Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah.

Pasal 1 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah menjadi Undang-undang Nomor 9 tahun 2015