

**KETERKAITAN PEMBANGUNAN BIDANG PENDIDIKAN
PROVINSI SULAWESI SELATAN DAN KABUPATEN GOWA
(Studi Kasus Perencanaan Dan Penyusunan Anggaran
Program Pendidikan Gratis)**

*Relationship Between South Sulawesi Province and Gowa Regency
Education Development; A Case Study Of Budget Planning and
Arrangement For Free Education Program*

ASMAWATI



PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2012

**KETERKAITAN PEMBANGUNAN BIDANG PENDIDIKAN
PROVINSI SULAWESI SELATAN DAN KABUPATEN GOWA**

(Studi Kasus Perencanaan Dan Penyusunan Anggaran
Program Pendidikan Gratis)

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi

Perencanaan Pengembangan Wilayah

Disusun dan diajukan oleh

ASMAWATI

Kepada

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2012**

TESIS

**KETERKAITAN PEMBANGUNAN BIDANG PENDIDIKAN
PROVINSI SULAWESI SELATAN DAN KABUPATEN GOWA
(STUDI KASUS PERENCANAAN DAN PENYUSUNAN
ANGGARAN PROGRAM PENDIDIKAN GRATIS)**

Disusun dan diajukan oleh :

ASMAWATI
(P0204210503)

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis
Pada tanggal 27 Januari 2012
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui :
Komisi Penasihat,

Dr. Agussalim, SE, M.Si

Ketua

Ketua Program Studi
Perencanaan Pengembangan
Wilayah,

Prof. Dr. Tahir Kasnawi, M.Sc

Anggota

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Hasanuddin,

Dr. Ir. Roland A. Barkey

Prof. Dr. Ir. Mursalim

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama Mahasiswa : ASMAWATI

Nomor Pokok : P0204210503

Program Studi : Perencanaan Pengembangan Wilayah

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Januari 2012

Yang menyatakan

ASMAWATI

PRAKATA

Alhamdulillah, puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT dan salam serta taslim kepada Nabi Muhammad SAW yang telah memberikan limpahan rahmat dan karuniaNya, sehingga penulisan tesis ini dapat diselesaikan. Kami menyadari dalam upaya menyelesaikan tesis ini, penulis diperhadapkan dengan berbagai kendala, namun atas bantuan berbagai pihak, tesis ini dapat diselesaikan. Dalam kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan kepada Bapak Dr. Agussalim, SE., M.Si sebagai Ketua Komisi Penasehat dan Bapak Prof. Dr. Tahir Kasnawi, M.Sc sebagai Anggota Komisi Penasihat atas bantuan dan bimbingan yang diberikan selama ini.

Terima kasih pula penulis sampaikan kepada:

1. Pengelola, seluruh staf pengajar dan administrasi pada Program Perencanaan Pengembangan Wilayah, Konsentrasi Studi Manajemen Perencanaan Universitas Hasanuddin,
2. Kepala Pusbindiklatren Bappenas yang telah memberi kesempatan untuk menempuh pendidikan program S2 melalui program beasiswa,
3. Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan atas ijin tugas belajar yang diberikan,
4. Bapak Prof. Dr. Hamka Naping, MA, Bapak Prof. T.R. Andi Lolo, Ph.D dan Bapak Dr. Alimuddin, MM, Ak selaku tim komisi penguji dan Dosen Program Studi Konsentrasi Manajemen Perencanaan.

5. Pengelola Program Pendidikan Gratis Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Gowa atas bantuan data dan informasi,
6. Rekan-rekan mahasiswa PSKMP Universitas Hasanuddin angkatan VIII, banyak suka duka kita lalui bersama, semua pasti ada hikmahnya,
7. Semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan studi yang tidak dapat disebutkan satu persatu

Ucapan terima kasih yang tak terhingga penulis haturkan kepada kedua orang tua, kakak dan adik, dan ibu mertua beserta suami tercinta Subhan, S.Pdi dan anakku tersayang Muhammad Jibril atas segala do'a dan dukungan yang tiada putus kepada penulis selama penulis menempuh studi di Universitas Hasanuddin.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, olehnya itu saran dan kritik yang bersifat membangun sangat diharapkan penulis. Mudah-mudahan tesis ini dapat bermanfaat bagi kita semua. Amin.

Makassar, Januari 2012

Penulis

Asmawati

ABSTRAK

ASMAWATI. *Ketekaitan Pembangunan Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Gowa: Studi Kasus Perencanaan dan Penyusunan Anggaran Program Pendidikan Gratis* (dibimbing oleh Agussalim dan Tahir Kasnawi).

Penelitian ini bertujuan menganalisis keterkaitan perencanaan kebijakan pendidikan gratis Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dengan Kabupaten Gowa; dan menganalisis keterkaitan penganggaran kebijakan pendidikan gratis Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dengan Kabupaten Gowa.

Penelitian ini dilaksanakan di Lingkup Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Gowa. Pengumpulan data melalui studi dokumen. Data dianalisis secara deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa keterkaitan perencanaan Pendidikan Gratis antara Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dengan Kabupaten Gowa sebesar 84%. Keterkaitan perencanaan dalam penyelenggaraan Pendidikan Gratis pada tahap proses perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi. Keterkaitan penganggaran antara Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dengan Kabupaten Gowa dalam penyelenggaraan Pendidikan sebesar 100%. Penganggaran bantuan pendidikan gratis antara Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Gowa saling terkait dalam perhitungan besaran bantuan dana Pendidikan Gratis, verifikasi dan adanya *sharing* pembiayaan antara Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Gowa yang kemudian ditetapkan dalam APBD masing-masing.

Kata kunci : keterkaitan, perencanaan, penganggaran, pendidikan gratis

ABSTRACT

ASMAWATI. *Relationship between South Sulawesi Province and Gowa Regency Education Development; A Case Study of Budget Planning and Arrangement for Free Education Program. (Supervised by **Agussalim** and **Tahir Kasnawi**).*

The aims of the research are 1) to analyze the relationship between free education policy planning of South Sulawesi Province government and Gowa Regency, 2) to analyze the relationship between free education policy budgetting of South Sulawesi Province government and Gowa Regency .

The research was conducted in the area of South Sulawesi province government and Gowa Regency. The data was collected through documentation, analyzed descriptively.

The results of the research indicated that the relationship between free education planning between South Sulawesi province government and Gowa Regency is 84%. The relationships of planning in the implementation of free education are in the planning process, implementation, monitoring and evaluation stages. The relationship of budgeting between South Sulawesi province government and Gowa Regency is 100%. Budgetting for free education grant between South Sulawesi Povince government and Gowa Regency is interrelated in the measures of the amount of free education budget grant, verification, and the cost sharing, which was later determined in APBD (Regional Spending and Income Budgetting) of each party.

Key words : relationship, planning, budgeting, free education

DAFTAR ISI

	halaman
PRAKATA	iv
ABSTRAK	vi
<i>ABSTRACT</i>	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR GAMBAR	x
DAFTAR TABEL	xi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Koordinasi Dalam Pelaksanaan Pembangunan	11
B. Pembangunan Pendidikan	17
C. Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Daerah	18
D. Perencanaan Strategis	28
E. Kebijakan Pendidikan Gratis	33
F. Keterkaitan Perencanaan Pembangunan Provinsi dan Kabupaten/Kota	38
G. Penelitian Sebelumnya	42

H. Kerangka Konseptual	43
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Jenis dan Desain Penelitian	46
B. Lokasi dan Waktu Penelitian	46
C. Jenis dan Sumber Data	47
D. Teknik Pengumpulan Data	47
E. Analisis Data	48
F. Definisi Operasional	50
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	
A. Deskripsi Umum Lokasi Penelitian	51
B. Kebijakan Pembangunan Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan	62
C. Kebijakan Pembangunan Pendidikan Kabupaten Gowa	66
D. Kebijakan Pendidikan Gratis Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Gowa	69
E. Keterkaitan Perencanaan Pendidikan Gratis Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Gowa	82
F. Keterkaitan Penganggaran Pendidikan Gratis Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Gowa	96
G. Efektivitas Pembangunan Pendidikan Dengan Adanya Pelaksanaan Pendidikan Gratis	102
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	
A. Kesimpulan	113
B. Saran	115
DAFTAR PUSTAKA	117

DAFTAR GAMBAR

Nomor		Halaman
2.1	Kerangka Konseptual Penelitian	45
2.2	Struktur Organisasi Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan	52
4.1	Persentase Angka Rata-Rata Lama Sekolah Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Gowa Tahun 2004, 2008-2010	104
4.2	Persentase Angka Partisipasi Sekolah Kelompok Umur 7-12 tahun Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Gowa Tahun 2007-2010	107
4.3	Persentase Angka Partisipasi Sekolah Kelompok Umur 13-15 tahun Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Gowa Tahun 2007-2010	108
4.4	Angka Putus Sekolah Jenjang Sekolah Dasar/ sederajat Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Gowa Tahun 2008-2010	110
4.5	Angka Putus Sekolah Jenjang SMP/ sederajat Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Gowa Tahun 2008-2010	111

DAFTAR TABEL

Nomor		Halaman
1.1	Angka Partisipasi Sekolah di Sulawesi Selatan Tahun 2004, 2008,2009,dan 2010	3
4.1	Luas Wilayah Kecamatan dan Jumlah Desa/Kelurahan di Kabupaten Gowa	59
4.2	Jumlah Penduduk dan Pertumbuhan Penduduk Menurut Kecamatan di Kabupaten Gowa	60
4.3	Alokasi Anggaran Bantuan Pelayanan Pendidikan Gratis Kabupaten/Kota Provinsi Sulawesi Selatan TA. 2008-2010	73
4.4	Anggaran Pendidikan Gratis Kabupaten Gowa Tahun 2008-2010	80
4.5	Keterkaitan Perencanaan dalam Tahap Proses Perencanaan	84
4.6	Keterkaitan Perencanaan dalam Tahap Pelaksanaan	86
4.7	Keterkaitan Perencanaan dalam Tahap Monitoring	88
4.8	Keterkaitan Perencanaan dalam Tahap Evaluasi	91
4.9	Keterkaitan Perencanaan Pendidikan Gratis Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Gowa	93
4.10	Keterkaitan Penganggaran Dalam Pengalokasian Anggaran	97
4.11	Pembagian Pembiayaan Pendidikan Gratis Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Gowa Tahun 2008-2010	98
4.12	Keterkaitan Penganggaran Dalam Penetapan Anggaran	99
4.13	Keterkaitan Penganggaran Pendidikan Gratis Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Gowa	101

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kualitas pembangunan sumber daya manusia merupakan salah satu tolok ukur keberhasilan pembangunan suatu bangsa. Oleh karena itu, aspek pendidikan merupakan ranah prioritas utama bagi setiap bangsa yang ingin maju, memiliki sumberdaya manusia berkualitas dan menguasai teknologi. Setiap negara mempunyai kewajiban mencerdaskan kehidupan masyarakat bangsanya tanpa memandang golongan, suku, dan agama.

Kesempatan untuk memperoleh pendidikan yang layak, relevan dan bermutu adalah merupakan hak dari setiap warga negara sebagaimana yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Karena itu, meningkatnya partisipasi pendidikan dari setiap penduduk merupakan salah satu indikator penting penilaian keberhasilan pembangunan suatu bangsa/ daerah.

Melalui program pembangunan nasional 2004-2009, Pemerintah telah berupaya untuk memenuhi kewajiban menyediakan pendidikan dasar 9 tahun. Pemenuhan hak pendidikan tersebut sejalan dengan konvensi hak asasi manusia tahun 1948 yang menekankan bahwa pendidikan dasar wajib dan bebas biaya bagi anak. Kunci sukses program wajib belajar terletak pada ketersediaan dana, sarana dan

prasarana, serta tenaga pengajar. Penyediaan sarana dan prasarana serta tenaga pengajar sangat ditunjang oleh dana.

Program wajib belajar 9 tahun yang dilaksanakan oleh pemerintah sejalan dengan agenda MDGs 2015 (*Millenium Development Goals*) dalam hal perbaikan kualitas SDM melalui penyediaan akses yang luas terhadap pendidikan dasar khususnya anak usia antara 7 sampai 15 tahun. Sasaran pada kelompok umur tersebut didasarkan pada kenyataan bahwa tingkat partisipasi sekolah masih rendah. Pada tahun 2004, angka partisipasi sekolah pada kelompok umur 7-12 tahun (sekolah Dasar) antara 86,64-98,77%. Angka partisipasi sekolah pada kelompok umur 13-15 tahun (sekolah lanjutan pertama) antara berkisar 67,00-95,02%. Sedangkan pada tahun 2010 angka partisipasi sekolah pada kelompok umur 7-12 tahun (sekolah Dasar) antara 76,22-99,69%. Sedangkan angka partisipasi sekolah pada kelompok umur 13-15 tahun (sekolah lanjutan pertama) berkisar antara 74,35-94,02%.

Tabel 1.1 Angka Partisipasi Sekolah di Sulawesi Selatan Tahun 2004, 2008, 2009, dan 2010

Keterangan	2004		2008		2009		2010	
	7-12	13-15	7-12	13-15	7-12	13-15	7-12	13-15
Sulawesi Selatan	93,34	73,54	95,71	78,99	96,53	80,96	97,00	82,49
Nasional	96,77	83,49	97,88	84,89	97,95	85,47	98,02	86,24

Sumber: BPS, 2011 melalui www.bps.go.id

Perkembangan angka partisipasi sekolah dari tahun ke tahun di Sulawesi Selatan belum menggembirakan. Data yang ada menunjukkan

bahwa angka partisipasi selalu berada di bawah Nasional. Demikian halnya pada tahun 2008, 2009, dan 2010. Pada tahun tersebut, Pemerintah Provinsi melaksanakan program pendidikan gratis yang bertujuan untuk memberikan kesempatan memperoleh pendidikan tanpa memandang status sosial. Meskipun dari tahun ke tahun terjadi tren pertumbuhan angka partisipasi, namun peningkatannya berada di bawah tren pertumbuhan Nasional. Hasil susenas BPS (Badan Pusat Statistik) sampai tahun 2010, Sulawesi Selatan menempati posisi 28 dari 33 provinsi terhadap angka partisipasi sekolah.

Salah satu penyebab rendahnya tingkat partisipasi sekolah adalah rendahnya anggaran pendidikan. Anggaran yang terbatas menyebabkan pendanaan pendidikan menjadi tanggungan masyarakat. Disaat yang sama, sebagian besar masyarakat tergolong pendapatan yang rendah. Sehingga tidak terdapat alokasi biaya pendidikan dalam rumah tangga berpenghasilan rendah. Kebijakan pendanaan 20% dari belanja pemerintah untuk sektor pendidikan diharapkan meningkatkan partisipasi sekolah. Alokasi dana yang cukup besar untuk sektor pendidikan diharapkan dapat membuka akses pendidikan yang seluas-luasnya bagi semua lapisan masyarakat.

Alokasi anggaran pendidikan dari pemerintah pusat melalui dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) sebagai amanat Undang-undang 20 tahun 2003 masih kurang memadai. Menyadari hal tersebut, Pemerintah Propinsi Sulawesi Selatan sejak tahun 2008 melaksanakan program

Pendidikan Gratis. Melalui program tersebut, diharapkan setiap anak usia sekolah tanpa memandang status sosial dan ekonomi memiliki kesempatan yang sama untuk mendapatkan hak pendidikan dasar.

Dana Pendidikan Gratis merupakan dana stimulus bagi pemerintah daerah kabupaten/kota. Program pendidikan gratis didanai dengan sistem *sharing*. Porsi pendanaan sebesar 60% menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota. Sedangkan kebutuhan dana sebesar 40% didanai dari APBD Provinsi Sulawesi Selatan. Pembagian proporsi didasarkan pada tanggung jawab pelaksanaan urusan pendidikan yang berada pada pemerintah kabupaten/kota. Namun demikian, Pemerintah Provinsi berkewajiban untuk mengalokasikan 40% kebutuhan dana untuk seluruh kabupaten/kota. Sistem *sharing* yang dilaksanakan sesuai dengan pasal 34 Undang-undang No. 20 tahun 2003 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah ikut bertanggung jawab atas penyelenggaraan wajib belajar.

Pelaksanaan wajib belajar/pendidikan dasar di Sulawesi Selatan bertumpuh pada tiga sumber dana yaitu Pemerintah Pusat melalui dana BOS, Pemerintah Propinsi dan kabupaten/kota melalui pendidikan gratis. Sejak dijalankan program pendidikan gratis tahun 2008, angka partisipasi sekolah di Sulawesi Selatan masih berada di bawah rata-rata nasional. Pada tingkatan pemerintahan yang lebih rendah menunjukkan bahwa angka partisipasi sekolah sebagian besar kabupaten lebih rendah dari rata-rata provinsi.

Ketersediaan dana pendidikan bukanlah jaminan utama akan terselenggaranya pendidikan dasar. Persoalan ini sebelumnya pernah diungkapkan oleh Ghozali (2005). Dari hasil penelitian yang dilakukan terhadap dana pendidikan yang berasal dari APBN dan APBD menunjukkan bahwa alokasi belanja ikut mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan pendidikan dasar.

Dana penyelenggaraan pendidikan dialokasikan ke dalam tiga jenis belanja. Pertama, belanja investasi yaitu belanja untuk pengadaan sarana dan prasarana, serta pengembangan SDM tenaga pendidik. Kedua, belanja personalia yaitu belanja gaji pendidik dan tenaga pendidik. Ketiga, belanja non personalia/operasional yaitu belanja bahan dan peralatan pendidikan, pemeliharaan sarana, lembur, asuransi, termasuk biaya transportasi bagi siswa yang tidak mampu.

Pengelolaan dana pendidikan pada tingkatan sekolah juga mengalami permasalahan. Tenaga pendidik maupun kependidikan belum memiliki kemampuan dalam pengelolaan. Akibatnya penyerapan dana pendidikan banyak mengalami permasalahan. Dalam penyusunan rencana kegiatan anggaran, alokasi biaya administrasi mendapatkan prioritas utama dibandingkan dengan penyediaan peralatan untuk mendukung proses belajar-mengajar. Permasalahan tersebut sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Ghozali (2005) yang menyatakan bahwa meningkatnya alokasi biaya administrasi atau

manajemen menyebabkan rendahnya pencapaian tujuan penyelenggaraan pendidikan.

Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan mendorong setiap Kabupaten/Kota untuk melakukan kerjasama antar wilayah/regional dalam rangka peningkatan kualitas pendidikan masyarakat. Senada dengan hal tersebut, Mehrtens dan Abdurahman (2007) menggambarkan bahwa faktor-faktor yang mendorong suatu kerjasama meliputi: faktor keterbatasan daerah (kebutuhan): hal ini dapat terjadi dalam konteks sumber daya manusia, alam, teknologi dan keuangan, faktor kesamaan kepentingan: adanya persamaan visi pembangunan dan memperbesar peluang memperoleh keuntungan, baik finansial maupun non-finansial, faktor sinergi antar daerah: tumbuhnya kesadaran bahwa dengan kerjasama antar daerah dapat meningkatkan dampak positif dari berbagai kegiatan pembangunan yang semula sendiri-sendiri menjadi suatu kekuatan regional.

Dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional disebutkan bahwa sistem perencanaan pembangunan bertujuan untuk mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan, menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah, menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan, mengoptimalkan partisipasi masyarakat dan menjamin terciptanya

penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Penyelenggaraan pendidikan gratis adalah program terpadu di bidang pendidikan yang meliputi kebijaksanaan pembiayaan, penataan, pengembangan, pengawasan dan pengendalian pendidikan gratis. Kebijakan pendidikan gratis merupakan program bersama antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk membebaskan biaya pendidikan dasar dan menengah serta mendorong peran serta masyarakat dalam membangun pendidikan di Sulawesi Selatan.

Pendidikan Gratis mulai diimplementasikan oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan sejumlah kabupaten/kota, termasuk Kabupaten Gowa pada tahun pelajaran awal tahun 2008. Pendidikan Gratis diperuntukkan bagi sekolah guna membebaskan biaya pendidikan bagi seluruh siswa, agar mereka memperoleh kemudahan akses dan layanan pendidikan dasar yang lebih bermutu. Bahkan Kabupaten Gowa juga adalah kabupaten di Indonesia yang pertama menggratiskan biaya pendidikan bagi murid mulai tingkat sekolah dasar hingga sekolah lanjutan tingkat atas baik negeri maupun swasta dalam wilayah Provinsi Sulawesi Selatan.

Dalam pelaksanaan pendidikan gratis masih banyak masalah yang membutuhkan pembenahan. Masalah pada pembiayaan dan sasaran penyelenggaraan pendidikan gratis, masalah pelibatan stakeholder

pendidikan dan peran serta masyarakat, sosialisasi, masalah indikator keberhasilan program, masalah birokrasi dan pelaksana kebijakan, serta masalah pemenuhan hak dan tuntutan moral.

Penyelenggaraan Pendidikan Gratis ini diharapkan dapat berguna untuk meningkatkan akses pendidikan (*educational accessibility*), keadilan dan pemerataan kesempatan (*equity and equity of opportunity*), dan peningkatan mutu pendidikan (*quality improvement in education*). Dalam rangka penyelenggaraan pendidikan gratis yang berkuallitas, perlu dilakukan secara terpadu, terintegrasi, sinergi dan holistik antara Pemerintah Kabupaten/Kota dengan Pemerintah Provinsi. Untuk mencapai sasaran dari pelaksanaan pendidikan gratis, diperlukan koordinasi dan kerjasama antara Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Pemerintah kabupaten. Dengan demikian, kegiatan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Gowa hendaknya saling terkait dan saling menunjang.

Dengan adanya keterkaitan antara Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Gowa dalam perencanaan dan penganggaran Pendidikan Gratis, pencapaian sasaran pembangunan akan lebih optimal serta kontribusi *output* dan *outcomes* dari implementasi Pendidikan Gratis terhadap pembangunan pendidikan di Sulawesi Selatan khususnya di Kabupaten Gowa dapat lebih terukur.

Sehubungan dengan hal tersebut diatas, maka diperlukan suatu penelitian untuk memastikan adanya keterkaitan antara Pemerintah

Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Gowa dalam penyelenggaraan Pendidikan Gratis.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka masalah pokok yang dikaji dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana keterkaitan perencanaan kebijakan pendidikan gratis Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dengan Kabupaten Gowa?
2. Bagaimana keterkaitan penganggaran kebijakan pendidikan gratis Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dengan Kabupaten Gowa?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis keterkaitan perencanaan kebijakan pendidikan gratis Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dengan Kabupaten Gowa.
2. Untuk menganalisis keterkaitan penganggaran kebijakan pendidikan gratis Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dengan Kabupaten Gowa.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Secara akademis, diharapkan dapat memperkaya wawasan tentang pentingnya perencanaan dan penganggaran pembangunan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Gowa dalam melaksanakan kebijakan Pendidikan Gratis pada waktu yang akan datang.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Koordinasi dalam Pelaksanaan Pembangunan

Dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, setiap pemangku kepentingan bertugas melaksanakannya sesuai dengan bidangnya masing-masing. Hal yang terjadi adalah pencapaian tugas tersebut terkadang saling tumpang tindih. Kondisi ini menuntut adanya perpaduan dan penyelarasan untuk mencegah terjadinya tumpang tindih, benturan dan kesimpangsiuran pelaksanaan program. Hal ini penting dalam menunjang terjadinya kelancaran pelaksanaan pembangunan.

Dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan dibidang masing-masing yang menyangkut tujuan dan sasaran, kegiatan-kegiatan atau tugas-tugas lebih dari satu dinas atau instansi perlu adanya pendekatan multi fungsional yang melibatkan seluruh dinas atau instansi yang terkait. Sehubungan dengan hal itu dalam rangka menggerakkan dan memperlancar pelaksanaan pembangunan kegiatan aparatur pemerintah perlu adanya koordinasi dalam pelaksanaannya.

Fungsi koordinasi ini menjadi sangat penting apabila kegiatan pembangunan atau suatu program harus berjalan sebagai suatu sistem, sebagai suatu kesatuan yang bulat dari bagian-bagian yang saling berhubungan, saling menunjang dan saling bergantung agar kegiatan atau

pelaksanaan program mencapai tujuan yang diinginkan. Hal yang lain dianggap penting juga karena koordinasi dapat menghindari kecenderungan pemisahan-pemisahan bagian-bagian atau unit-unit yang terbentuk sebagai akibat adanya spesialisasi fungsi di dalam suatu bentuk organisasi atau pemerintahan. Keuntungan akan koordinasi adalah terciptanya sinergi, yaitu terciptanya perpaduan usaha dari berbagai unit yang menghasilkan output yang lebih besar dibandingkan dengan jumlah output masing-masing unit organisasi bila mereka bekerja sendiri-sendiri. Namun perlu dipahami bahwa antara koordinasi dan hubungan kerja merupakan dua hal yang tidak identik tapi pada hakikatnya sangat sulit untuk dibedakan. Untuk mengefektifkan koordinasi mutlak diperlukan adanya hubungan kerja, meskipun demikian hubungan kerja tidak selalu bersifat koordinatif, karena hubungan kerja juga dapat bersifat konsultatif, Soejadi (1986:35).

Kata koordinasi berasal dari kata "*Cum*" yang artinya berbeda-beda dan "*Ordinaire*" yang berarti dalam susunan atau penempatan sesuatu pada keharusannya, Westra dalam Paembonan (1994:12). Koordinasi diperlukan karena dalam dalam suatu organisasi atau lembaga terdapat perbedaan dalam satuan pekerjaannya. Perbedaan itu ada karena adanya pembagian tugas, pekerjaan dan tanggung jawab yang mengarah pada spesialisasi sebagai konsekuensi dalam bekerjasama.

Beberapa pengertian koordinasi yang dikemukakan oleh pakar yaitu menurut Husnan (1989:97), koordinasi adalah proses untuk

mengintegrasikan atau menyatukan berbagai tujuan dan kegiatan dari berbagai satuan organisasi atau departemen agar bias mencapai tujuan dengan seefisien mungkin. Tanpa koordinasi, karyawan atau aparat dan departemen-departemen dalam organisasi akan kehilangan arah mengenai pembagian peran masing-masing.

Mooney dan Reily dalam Handayani (1989:117) mendefinisikan koordinasi sebagai pencapaian usaha kelompok secara teratur dan kesatuan tindakan dalam mencapai tujuan bersama. Begitupula The Liang Gie dalam Sutarto (2000:143), mengemukakan koordinasi sebagai suatu penyatuan terhadap masing-masing bagian antara satu dengan lainnya atau menselaraskan usaha-usaha atau kegiatan-kegiatan agar dapat memberikan sumbangan semaksimal mungkin bagi keberhasilan usaha dan tujuan bersama. Jadi bisa dikatakan bahwa koordinasi adalah sinkronisasi yang teratur dari usaha-usaha untuk menciptakan kesempatan, kualitas, waktu dan pengarahan pelaksanaan yang menghasilkan keselarasan dan kesatuan tindakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Dari berbagai pendapat tentang koordinasi tersebut bahwa koordinasi bisa berfungsi sebagai ; (1) Selain fungsi manajemen, juga berfungsi organik dari pimpinan; (2) Menjamin kelancaran mekanisme kerja; (3) Menghasilkan dan menyatukan kegiatan kerja yang telah direncanakan sesuai dengan prinsip sinkronisasi; (4) menjaga kelangsungan organisasi atau lembaga-lembaga; (5) Merumuskan

berbagai tugas, wewenang dan tanggung jawab; (6) Timbulnya spesialisasi yang semakin terfokus dan tajam sehingga para spesialis tidak terlepas dari hal yang bersifat umum; (7) Menjaga sifat berlebihan dari manusia yang sering hanya mementingkan unitnya.

Sedangkan menurut Riyadi-Bratakusumah (2003:312) bahwa adapun alasan perlunya koordinasi dalam pelaksanaan pembangunan adalah : (1) Koordinasi dalam pembangunan sangat diperlukan sebagai konsekuensi logis dari adanya aktivitas dan kepentingan yang berbeda; (2) Aktivitas dan kepentingan yang berbeda juga membawa konsekuensi logis terhadap adanya tanggung jawab yang secara fungsional berbeda pula; (3) Ada institusi, badan atau lembaga yang menjalankan peran dan fungsinya masing-masing; (4) Ada unsur sentralisasi dan desentralisasi yang dijalankan dalam proses pembangunan yang melibatkan institusi pusat maupun daerah; (5) koordinasi merupakan alat sekaligus upaya untuk melakukan penyelerasan dalam proses pembangunan, sehingga akan tercipta suatu aktivitas yang harmonis, sinergis dan serasi untuk mencapai tujuan bersama.

Sedangkan manfaat dari koordinasi dirumuskan oleh Sutarto (2000:146) adalah sebagai berikut yaitu : (1) dengan koordinasi dapat dicegah adanya perasaan lepas antara satu sama lain dalam suatu organisasi atau lembaga yang terdiri dari unit-unit atau instansi; (2) dengan koordinasi dapat dihindarkan perasaan atau pendapat bahwa satuan organisasi atau unit-unit dalam lembaga merasa bahwa mereka

lebih penting daripada yang lainnya; (3) dengan koordinasi dapat dimungkinkan untuk tidak timbulnya pertentangan bahkan konflik antar bagian-bagian; (4) dengan koordinasi dapat dihindarkan adanya perebutan fasilitas; (5) dengan koordinasi dapat dicapai pemanfaatan waktu yang efisien dalam pelaksanaan tugasnya atau tidak ada waktu yang terbuang; (6) dengan koordinasi dapat dihindarkan adanya ketumpangtindihan dalam pelaksanaan proses pembangunan; (7) dengan koordinasi dapat dihindarkan terjadinya kekosongan pekerjaan terhadap suatu aktivitas kegiatan atau program atau kekosongan pengerjaan terhadap tugas-tugas oleh pejabat; (8) dengan koordinasi dapat ditumbuhkan kesadaran diantara pejabat yang ada dalam satuan organisasi atau kelembagaan yang sama; (9) dengan koordinasi dapat ditumbuhkan kesadaran para pejabat untuk saling memberitahu masalah yang dihadapi bersama sehingga dapat terhindarkan kemungkinan terjadinya kejatuhan dari para pejabat tersebut; (10) dengan koordinasi dapat dijamin kesatuan sikap antar pejabat; (11) dengan koordinasi dapat dijamin adanya kesatuan kebijaksanaan antar pejabat; (12) dengan koordinasi dapat dijamin adanya kesamaan langkah dalam mensukseskan pencapaian tujuan bersama; (13) dengan koordinasi akan adanya kesamaan tindakan. Berdasarkan pendapat ini, dapat disimpulkan bahwa tanpa adanya koordinasi menumbuhkan kondisi dimana setiap unit akan berjalan secara sendiri-sendiri.

Sedangkan apabila kita meninjau dari sisi pembangunan di daerah, Cheema dalam Kamil (1993:36) menyatakan bahwa ada lima faktor yang menyebabkan koordinasi dibutuhkan dalam pembangunan daerah yaitu: (1) Untuk meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya yang terbatas dan untuk menghindari terjadinya pemborosan; (2) Untuk mengurangi terjadinya konflik tujuan diantara berbagai unit pemerintah yang tumbuh dengan cepat; (3) Menjamin kesatuan tindakan/kebijaksanaan pemerintah pada tingkat operasional; (4) Memantapkan kaitan yang efektif antara unit pemerintah sehingga dapat saling membantu satu sama lainnya; (5) Mengurangi gejala timbulnya tumpang tindih baik dalam fungsi maupun dalam pelaksanaan kegiatan. Dari kelima faktor diatas dapat diambil kesimpulan bahwa untuk melihat parameter keberhasilan koordinasi antar instansi terkait sesuai dengan teori diatas yaitu adanya efisiensi sumber daya, tidak adanya konflik tujuan antar instansi, adanya kesatuan tindakan atau kebijakan pada pelaksanaan pembangunan, adanya saling bantu antar instansi terkait dan tidak adanya tumpang tindih dalam pelaksanaan pembangunan.

Walaupun masih banyak yang belum dikemukakan namun dari berbagai teori diatas dapat disimpulkan bahwa karakteristik dari koodinasi adalah: (1) kesatuan tindakan; (2) penyesuaian antar bagian; (3) keseimbangan antar bagian atau unit; (4) adanya keselarasan dalam pelaksanaan pembangunan; (5) merupakan suatu proses dan keteraturan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

B. Pembangunan Pendidikan

Pendidikan dalam suatu organisasi merupakan proses pengembangan kemampuan intelektual kearah yang diharapkan oleh organisasi yang bersangkutan. Konsep dasar mengenai pendidikan dikemukakan oleh pakar antara lain Dewey (dalam Mangkunegara, 2005:51) mengemukakan bahwa pendidikan adalah suatu proses pembentukan kemampuan dasar yang fundamental, baik menyangkut daya pikir (intelektual) maupun daya perasaan. Pendidikan nasional adalah suatu sistem penyelenggaraan pendidikan yang dilakukan secara sadar dan terencana dalam rangka meningkatkan kualitas manusia Indonesia yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berbudi luhur, berkepribadian, mandiri dan maju, tangguh, cerdas, kreatif, berdisiplin, etos kerja yang tinggi, profesional, bertanggungjawab dan produktif serta sehat jasmani dan rohani .

Pembangunan di bidang pendidikan yang telah dilaksanakan dengan upaya untuk membangun kualitas manusia seutuhnya dan sudah merupakan kewajiban, tanggung jawab dan tekad pemerintah baik pemerintah pusat, pemerintah provinsi, kabupaten/kota maupun masyarakat dan berdasarkan gambaran umum dan kondisi pembangunan pendidikan selama ini, dimana secara umum telah menunjukkan suatu keberhasilan dan mendukung program pembangunan manusia walaupun belum mencapai hasil yang optimal. Faktor utama permasalahan bidang pendidikan yaitu keterbatasan dana, kemampuan pemerintah/aparat

dalam menyelenggarakan pembangunan secara efektif dan profesional dan belum optimalnya dukungan baik dari pemerintah pusat, daerah maupun dari unsur elemen masyarakat, sehingga akses masyarakat dalam mendapatkan layanan pendidikan khususnya dalam pendidikan dasar 9 tahun. Ini terkait dengan biaya yang harus ditanggung, terutama dalam pengadaan buku dan berbagai bentuk pungutan, disamping itu keterbatasan fasilitas sarana pendidikan yang belum memadai dibanding kebutuhan masyarakat. Kelangkaan fasilitas ini semakin meningkat seiring dengan meningkatnya strata pendidikan. Kualitas penyelenggaraan pendidikan juga membutuhkan perhatian khusus, kualitas dimaksud terkait dengan standar isi dan proses pembelajaran, kompetensi luaran, pendidik dan tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, pembiayaan dan penilaian termasuk pula masalah sikap dan wawasan masyarakat terhadap pentingnya pendidikan.

C. Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Daerah

1. Perencanaan Pembangunan Daerah

Rumusan tentang perencanaan banyak dijelaskan dalam berbagai literatur. Antara lain, dikemukakan oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 mendefinisikan perencanaan sebagai suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumberdaya yang tersedia. Pengarahan penggunaan sumber-sumber daya yang terbatas, untuk mencapai tujuan-

tujuan keadaan sosial ekonomi yang lebih baik secara lebih efisien dan efektif. Dalam perencanaan, dapat melihat jauh ke depan dengan mengambil pilihan berbagai alternatif dari kegiatan untuk mencapai tujuan masa depan tersebut dengan terus mengikuti agar pelaksanaannya tidak menyimpang dari tujuan yang telah ditetapkan.

Sitanggang (1999) mendefinisikan perencanaan sebagai alat atau unsur manajemen dalam upaya menggerakkan dan mengarahkan organisasi dan bagian-bagiannya mencapai tujuan yang ditentukan dimana merupakan perpaduan yang mencerminkan perencanaan dan semua bagian organisasi dibawahnya yang disusun secara sistematis sehingga merupakan suatu kerangka kinerja. Terdapat 4 (empat) unsur pokok dalam suatu proses perencanaan, yakni :

1. Tujuan, adalah suatu (*object*) yang ingin dicapai baik yang bersifat benda yang berwujud maupun yang tidak berwujud yang menjadi landasan dan arah dari semua langkah dan kegiatan organisasi. Tujuan merupakan titik tolak dan pusat dari semua proses perencanaan yang harus diformulasikan dengan bahasa yang jelas, yang mudah dimengerti.
2. Data dan Informasi, adalah keterangan mengenai sesuatu hal yang di dalam perencanaan dianggap sebagai dasar untuk dapat melakukan pertimbangan dalam menentukan tujuan dan kebijakan.
3. Analisis, adalah suatu kegiatan mempelajari objek atau masalah melalui pemikiran yang logis, meliputi keadaan dan unsur-unsurnya,

tatanan dan keterkaitan baik yang bersifat nyata maupun yang tidak nyata, bersifat internal dan eksternal, teknis dan non teknis, vertikal dan horizontal. Begitu pentingnya metode analisis sehingga dinamakan dengan pisau analisis yang digunakan memecahkan setiap permasalahan.

4. Kebijakan, adalah ketentuan konseptual yang bersifat menyeluruh mengenai cara dan langkah-langkah yang akan dilakukan memecahkan permasalahan atau dalam upaya mencapai tujuan. Kebijakan dalam perencanaan mengandung 3 aspek yaitu bersumber dari atas yang wewenangnya meliputi keseluruhan, konsepsional artinya tidak insidental atau reaktif dan bersifat menyeluruh.

Nilai-nilai baku dalam kegiatan perencanaan adalah rasionalitas pasar dan rasionalitas sosial-politik yang mempengaruhi proses dan tindakan perencanaan. Turunan dari keduanya adalah nilai-nilai seperti transparan, akuntabel, keadilan dan partisipatif atau demokratis.

Perencanaan yang “transparan”, cirinya adalah adanya proses perencanaan yang mudah dimengerti, dimana informasi tentang produk dan informasi kebijakan dan input teknis tersedia dan aksesnya terbuka, dan pelaku berkepentingan dapat mengetahui apa peran yang dimainkan dalam pengambilan keputusan atau terlibat dalam tindakan perencanaan.

Perencanaan yang “akuntabel” mempunyai ciri antara lain dapat dipertanggungjawabkan dan sah diterima masyarakat, sesuai dengan

tujuan yang ditetapkan, efisien dalam menggunakan sumberdaya, efektif dalam pemecahan solusi masalah, memberi keleluasaan dan kemudahan, dan melihat kepentingan masyarakat banyak.

Perencanaan yang “berkeadilan” mempunyai ciri antara lain dapat melihat keseimbangan antara hak-hak individu dan kepentingan masyarakat banyak, dan atau memberikan pemihakan kepada masyarakat yang lemah akses dan kemampuannya untuk mendapatkan sumberdaya yang diperlukan. Perencanaan yang “partisipatif atau demokratis” dapat dicirikan sebagai perencanaan yang mengadopsi prinsip interaktif, kesetaraan dan kooperatif dalam proses pengambilan keputusan secara bersama dengan mempertimbangkan aspirasi semua pelaku yang berkepentingan dan bagi kepentingan masyarakat banyak.

Pada dasarnya tujuan perencanaan adalah untuk menyediakan informasi tindakan kebijaksanaan, inovasi dan solusi teknis bagi proses alokasi sumberdaya publik, pengarahannya masyarakat, serta optimasi pemanfaatan sumber daya yang tersedia. Substansi perencanaan yang bersifat strategik dan perencanaan teknikal atau operasional pada hakekatnya terkait dengan sistem perencanaan makro (umum) dan mikro (spesifik), maupun terkait pada siklus manajemen publik dan siklus manajemen kegiatan/proyek. Substansi perencanaan pada dasarnya memuat produk gabungan antara rekayasa sosial-ekonomi dan lingkungan fisik, dan juga memuat produk pengaturan yang dihasilkan dari kesepakatan politik, kelayakan ekonomi, dan solusi teknikal untuk

memberikan pengarahannya bagi masyarakat. Dampak penting yang dihasilkan dari suatu tindakan perencanaan antara lain:

1. Meningkatnya kemampuan masyarakat sebagai individu, keluarga dan masyarakat sebagai pelaku bagi proses perubahan sosio-ekonomi.
2. Terciptanya tatanan sosial-politik yang lebih akomodatif terhadap proses perkembangan masyarakat dan pasar.
3. Terbangunnya kapasitas kelembagaan pembangunan.
4. Tersedianya informasi kebijakan, inovasi dan teknikal yang dapat digunakan sebagai sarana pengambilan keputusan bagi para pelaku yang berkepentingan (stakeholders).

Kondisi yang diharapkan dalam suatu perencanaan pembangunan dikelompokkan ke dalam dua aspek. *Pertama* adalah yang berkaitan dengan epistemologi yaitu berupa pengetahuan dan teknologi yang dimiliki yang berkaitan dengan proses perencanaan, *kedua* adalah berkaitan dengan axiology yaitu nilai dari tujuan pembangunan itu sendiri. Dihubungkan dengan kompleksitas masalah pembangunan, terdapat 3 model perencanaan pembangunan (Amien, 2005) yaitu :

1. Model Rasional-komprehensif, tingkat pengetahuan dan teknologi yang kita miliki relatif memadai dibandingkan dengan nilai dan tujuan pembangunan yang pada umumnya terdefinisi dengan baik. Pada model ini, dominasi para perencana dalam penyusunan rencana pembangunan umumnya sangat menonjol.

2. Model perencanaan pembangunan partisipatif, tingkat pengetahuan dan teknologi tidak sepenuhnya dapat menangani nilai dan tujuan pembangunan yang juga semakin kompleks. Pada model ini, melibatkan sebanyak mungkin unsur masyarakat.
3. Model perencanaan adaptif, pengetahuan dan teknologi di bidang perencanaan pembangunan sudah sangat tidak memadai karena semakin meningkatnya kompleksitas masalah pembangunan. Pada model ini, secara kontinyu melakukan modifikasi terhadap rencana pembangunannya agar senantiasa sesuai dengan kondisi lingkungan strategisnya.

Dalam hubungannya dengan suatu daerah sebagai wilayah pembangunan dimana terbentuk konsep pembangunan daerah, menurut Riyadi-Bratakusumah (2003:7), perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah perkembangan yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah dan lingkungannya dalam wilayah/daerah tertentu, dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumberdaya yang ada dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap tapi tetap berpegang pada azas prioritas.

Menurut Bastian (2006), perencanaan pembangunan daerah merupakan suatu proses pengambilan keputusan mengenai kebijakan dan program pembangunan daerah oleh pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota. Rangkaian proses ini dilakukan dengan memanfaatkan

dan memperhitungkan kemampuan sumberdaya, informasi, ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan perkembangan dunia global. Manfaat perencanaan daerah yaitu : 1). Sebagai pedoman bagi pelaksanaan kegiatan dalam mencapai tujuan, 2). Sebagai alat ukur, standar pengawasan atau evaluasi, sebagai bahan perkiraan penentuan alternatif terbaik dalam skala penggunaan sumber-sumber daya yang tersedia.

Kebijakan dalam suatu sistem pembangunan saat ini tidak lagi berupa daftar usulan tapi sudah berupa rencana kerja yang memperhatikan berbagai tahapan proses mulai dari input seperti modal, tenaga kerja, fasilitas dan lain-lain, dengan memperhatikan proses dan hasil nyata yang akan diperoleh seperti keluaran, hasil dan dampak. Oleh karena itu perencanaan pembangunan harus dimulai dengan data dan informasi tentang realitas sosial, ekonomi, budaya dan politik yang terjadi di masyarakat, ketersediaan sumberdaya dan visi/arah pembangunan. Jadi perencanaan lebih kepada bagaimana menyusun hubungan optimal antara input, proses, output, outcomes dan dampak.

Sebuah program yang dilaksanakan dalam pembangunan tentunya telah mempunyai pembagian kegiatan dan tata cara kerja yang dijadikan sebagai pedoman untuk melaksanakannya. Penyelenggaraan Pendidikan Gratis mempunyai kegiatan dan tatacara kerja yang didalamnya melibatkan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Petunjuk Pelaksanaan Penyelenggaraan Pendidikan Gratis diketahui bahwa penyelenggaraan pendidikan gratis perlu dilakukan secara terpadu, terintegrasi, sinergi dan holistik dengan memadukan berbagai upaya dari Pemerintah Provinsi dan Pemerintah kabupaten/kota dalam suatu sistem pembiayaan yang jelas, sarana dan prasarana pendidikan, sumberdaya manusia dan mutu pelayanan sesuai dengan standar pelayanan minimal. Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Gowa dalam perencanaan pendidikan gratis telah melakukan berbagai upaya-upaya yang saling terkait dengan melakukan koordinasi dalam pendataan satuan pendidikan/sekolah yang akan menjadi sasaran penyelenggaraan pendidikan gratis serta melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan pendidikan gratis di tingkat sekolah pada kabupaten/kota di Sulawesi Selatan.

2. Penganggaran Pembangunan Daerah

Dalam organisasi sektor publik adanya anggaran sebagai *managerial plan for action* sangat penting untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi. Menurut Garrison dan Noreen, dalam Santoso (2000:21) penganggaran adalah rencana rinci tentang perolehan dan penggunaan sumber daya keuangan dan sumber daya lainnya untuk suatu periode tertentu. Dan selanjutnya disampaikan bahwa ada beberapa manfaat program penganggaran sebagai berikut; (1) Anggaran merupakan alat komunikasi bagi perencana manajemen melalui

organisasi; (2) proses penganggaran merupakan alat alokasi sumber daya pada berbagai bagian dari organisasi agar dapat digunakan seefektif mungkin; (3) proses penganggaran dapat mengungkap kemandekan potensial sebelum terjadinya; (4) anggaran mengkoordinasikan aktivitas seluruh organisasi dengan cara mengintegrasikan rencana dari berbagai bagian; (5) Anggaran menentukan tujuan dan sasaran yang dapat berlaku sebagai *benchmark* untuk mengevaluasi kinerja.

Suparmoko (1986:21) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan anggaran (budget) adalah suatu daftar atau pernyataan yang terinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu biasanya satu tahun. Selanjutnya dinyatakan bahwa anggaran sebagai suatu rencana rinci yang memperlihatkan bagaimana sumber-sumberdaya diharapkan akan memperoleh dan dipakai selama periode tertentu. Oleh karena itu anggaran merupakan suatu rencana finansial yang dipakai untuk pengelolaan sumberdaya organisasi. Defenisi tersebut memberikan pemahaman bahwa anggaran merupakan rencana rinci tentang perolehan dan penggunaan sumberdaya keuangan dan sumberdaya lainnya untuk periode tertentu. Selanjutnya Baswir (1997:28) menyatakan bahwa anggaran secara umum dapat diartikan sebagai rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijaksanaan untuk satu periode di masa yang akan datang.

Menurut Mardiasmo (2002:61) anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu

tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Ada beberapa fungsi utama dari adanya anggaran sektor publik, yaitu; 1. Anggaran sebagai alat perencanaan; 2. Anggaran sebagai alat pengendalian; 3. Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal; 4. Anggaran sebagai alat politik; 5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi; 6. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja; 7. Anggaran sebagai alat motivasi; 8. Anggaran sebagai alat menciptakan ruang publik.

Pembentukan Undang-Undang nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada pemerintah daerah yang diatur dalam undang undang tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggungjawab masing-masing tingkat pemerintahan. Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mencakup pembagian keuangan antar Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah.

Program pelayanan pendidikan gratis adalah program Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk pelayanan pendidikan bagi masyarakat Sulawesi Selatan. Program ini diselenggarakan berdasarkan kebijakan gubernur dan wakil gubernur

Sulawesi Selatan selama kurun waktu 2008 – 2013 dengan harapan agar terjadi subsidi silang dalam rangka mewujudkan pelayanan pendidikan yang menyeluruh bagi masyarakat Sulawesi Selatan. Berdasarkan perjanjian kerjasama penyelenggaraan pendidikan gratis antara Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Gowa bahwa pendidikan gratis didanai dengan system *sharing*. Porsi pendanaan sebesar 60% menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota. Sedangkan kebutuhan dana sebesar 40% didanai dari APBD Propinsi Sulawesi Selatan. Perhitungan besaran alokasi dana didasarkan pada profil sekolah sasaran penyelenggaraan pendidikan gratis. Besarnya bantuan setiap komponen pendidikan gratis dan tata cara penggunaannya mengacu kepada petunjuk teknis/petunjuk pelaksanaan yang telah ditetapkan dan dihitung setiap tahunnya untuk menjadi bahan usulan dalam pengajuan APBD Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Gowa.

D. Perencanaan Strategis

Mengikuti Olsen dan Eadie (1982) dalam Bryson (2008:4), mendefenisikan perencanaan strategis sebagai upaya yang didisiplinkan untuk membuat keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan memandu bagaimana menjadi organisasi (atau entitas lainnya), apa yang dikerjakan organisasi (atau entitas lainnya), dan mengapa organisasi (atau entitas lainnya) mengerjakan hal seperti itu. Yang terbaik, perencanaan

strategis mensyaratkan pengumpulan informasi secara luas, eksplorasi alternatif, dan menekankan implikasi masa depan keputusan sekarang. Hal ini sejalan dengan pengertian perencanaan strategik yang dikemukakan oleh Nawawi (2005:149) bahwa perencanaan strategik berorientasi pada jangkauan masa depan yang jauh (disebut Visi), dan ditetapkan sebagai keputusan manajemen puncak (keputusan yang bersifat mendasar dan prinsipil), agar memungkinkan organisasi berinteraksi secara efektif (disebut misi), dalam usaha menghasilkan sesuatu (perencanaan operasional untuk menghasilkan barang dan/atau jasa serta pelayanan) yang berkualitas, dengan diarahkan pada optimalisasi pencapaian tujuan (disebut tujuan strategik) dan berbagai sasaran (tujuan operasional) organisasi. Manajemen strategik adalah perencanaan berskala besar atau disebut juga sebagai perencanaan strategik. Manajemen strategik diwujudkan dalam bentuk perencanaan berskala besar dalam arti mencakup seluruh komponen di lingkungan sebuah organisasi yang dituangkan dalam bentuk rencana strategik (renstra) yang dijabarkan menjadi perencanaan operasional (renop), yang kemudian dijabarkan pula dalam bentuk program kerja dan proyek tahunan (Nawawi 2005:150). Sementara itu, Salusu (2008:500) menyatakan bahwa perencanaan stratejik adalah instrumen kepemimpinan dan suatu proses. Sebagai suatu proses, ia menentukan apa yang dikehendaki suatu organisasi di masa depan dan bagaimana usaha mencapainya; suatu proses yang menjelaskan sasaran-sasaran.

Seperti juga ditegaskan oleh Steiss (1985) dalam Salusu (2008:500) bahwa perencanaan stratejik sebagai komponen dari manajemen stratejik bertugas untuk memperjelas tujuan dan sasaran, memilih berbagai kebijaksanaan, terutama dalam memperoleh dan mengalokasikan sumberdaya, serta menciptakan suatu pedoman dalam menerjemahkan kebijaksanaan organisasi.

Sebagai alat manajemen dalam suatu organisasi, maka ada beberapa manfaat rencana strategis sebagaimana dijelaskan Bryson dalam Mastuti (2010) yakni:

- a. Berpikir strategis dan mengembangkan strategi-strategi yang efektif.
- b. Memperjelas arah masa depan.
- c. Menciptakan prioritas.
- d. Membuat keputusan sekarang dengan mengingat konsekuensi masa depan.
- e. Mengembangkan landasan yang koheren dan kokoh bagi pembuat keputusan.
- f. Menggunakan keleluasaan yang maksimum dalam bidang-bidang yang berada di bawah kontrol organisasi.
- g. Membuat keputusan yang melintasi tingkat dan fungsi.
- h. Memecahkan masalah utama organisasi.
- i. Memperbaiki kinerja organisasi.
- j. Menangani keadaan yang berubah dengan cepat secara efektif.
- k. Membangun kerja kelompok dan keahlian.

Meski perencanaan strategis dapat memberikan seluruh manfaat di atas, tidak ada jaminan semuanya akan tersedia. Karena satu hal, perencanaan strategis hanyalah kumpulan konsep, prosedur dan alat (Bryson, 2008:13).

Sementara itu, Barry (1986) dalam Salusu (2008:509) menyatakan yakin bahwa kinerja organisasi yang menggunakan perencanaan stratejik, baik organisasi besar maupun kecil, jauh melampaui organisasi lain yang tidak menggunakan perencanaan stratejik. Hal ini antara lain karena perencanaan itu didasarkan atas misi dan visi stratejik yang jelas. Misi dan visi stratejik itu sendiri mampu mengendalikan arah perencanaan yang baik.

Banyak ahli yang memberikan pedoman dalam menyusun rencana strategis, salah satunya Bryson dalam Mastuti (2010). Dalam proses perencanaan strategis, Bryson memiliki delapan langkah yang lebih tertib, bersifat hati-hati, dan partisipatif dalam proses perencanaan strategis:

- a. Memrakarsai dan menyepakati suatu proses perencanaan strategis.
- b. Mengidentifikasi mandat organisasi.
- c. Memperjelas misi dan nilai-nilai organisasi.
- d. Menilai lingkungan eksternal: peluang dan ancaman.
- e. Menilai lingkungan internal: kekuatan dan kelemahan.
- f. Mengidentifikasi isu strategis yang dihadapi organisasi.
- g. Merumuskan strategi untuk mengelola isu-isu.
- h. Menciptakan visi organisasi yang efektif bagi masa depan.

Delapan langkah tersebut harus mengarah kepada tindakan, hasil, dan evaluasi. Ditekankan pula bahwa tindakan, hasil, dan penilaian evaluatif harus muncul pada setiap langkah dalam proses. Dengan kata lain, implementasi dan evaluasi tidak harus menunggu hingga akhir, tetapi harus menjadi bagian yang menyatu dari proses dan terus menerus.

Sementara itu, salah satu model perencanaan stratejik yang dikembangkan oleh Mercer (1991) dalam Salusu (2008:507) mengenal sepuluh langkah yaitu (1) persiapan, pada dasarnya merupakan kesepakatan awal yang diikuti dengan komitmen dari manajemen puncak; (2) pernyataan awal tentang misi suatu organisasi termasuk pemerintah daerah perlu diketahui oleh tim perencana stratejik agar ada pegangan untuk mulai melakukan scanning lingkungan; (3) *scanning* lingkungan pada prinsipnya adalah analisis SWOT; (4) pengembangan misi, tujuan, dan sasaran; (5) identifikasi indikator-indikator dan faktor-faktor yang kritis, (6) pengembangan strategi; (7) penilaian terhadap kemampuan internal untuk menjalankan rencana stratejik; (8) perencanaan kontingensi adalah perencanaan yang menyiapkan serangkaian langkah bertindak terhadap kejadian-kejadian yang tidak direncanakan; (9) integrasi dari rencana-rencana fungsional; dan (10) perencanaan taktis (*action plan*) atau disebut juga perencanaan operasional, yaitu jembatan antara perencanaan stratejik dan hasil yang diinginkan. Di dalam perencanaan operasional itulah digambarkan secara rinci mengenai penganggaran.

E. Kebijakan Pendidikan Gratis

Pendidikan Gratis adalah program terpadu di bidang pendidikan yang meliputi kebijaksanaan pembiayaan, penataan, pengembangan, pengawasan dan pengendalian pendidikan gratis. Tujuan pelaksanaan program ini adalah meningkatnya pemerataan kesempatan belajar bagi semua anak usia sekolah, meningkatkan mutu penyelenggaraan dan lulusan, meningkatkan relevansi pendidikan yang berbasis kompetensi agar dapat mengikuti perkembangan global, dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pendidikan gratis untuk memenuhi mutu dan produktivitas sumberdaya manusia yang unggul.

Program pelayanan pendidikan gratis adalah program Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk pelayanan pendidikan bagi masyarakat Sulawesi Selatan. Program ini diselenggarakan berdasarkan kebijakan gubernur dan wakil gubernur Sulawesi Selatan selama kurun waktu 2008 – 2013 dengan harapan agar terjadi subsidi silang dalam rangka mewujudkan pelayanan pendidikan yang menyeluruh bagi masyarakat Sulawesi Selatan. Program penyelenggaraan pendidikan gratis berdasarkan pada asas : (1). Pemerataan, bahwa penyelenggaraan pendidikan gratis memberikan akses pelayanan pendidikan yang seluas-luasnya dan merata kepada peserta didik tanpa membedakan latar belakang suku, ras, agama, jenis kelamin, kemampuan, dan status sosial ekonominya, (2) jaminan kualitas adalah penyelenggaraan pendidikan gratis untuk meningkatkan mutu

penyelenggaraan dan mutu lulusan, (3) partisipatif adalah penyelenggaraan pendidikan gratis senantiasa melibatkan warga sekolah dan stakeholder pendidikan, (4) transparansi adalah penyelenggaraan pendidikan gratis senantiasa memenuhi asas kepatutan dan tata kelola yang baik oleh penyelenggara satuan pendidikan, (5) akuntabilitas publik adalah dapat dipertanggungjawabkan segala kegiatan yang dijalankan oleh penyelenggara atau satuan pendidikan kepada pemangku kepentingan (stakeholder) pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, (6) edukasi adalah penyelenggaraan pendidikan gratis yang mengarah kepada usaha untuk membimbing, mengembangkan dan kesempatan untuk memperoleh pendidikan bagi masyarakat, (7) kompetensi adalah penyelenggaraan pendidikan gratis yang mempunyai sumberdaya manusia yang berkualitas sehingga memiliki daya saing baik ditingkat lokal, regional, nasional dan internasional.

Pembentukan Undang-Undang No. 33/Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan. Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah mencakup

pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan Daerah.

Dana Program pendidikan Gratis merupakan dana stimulus bagi pemerintah daerah kabupaten/kota. Program pendidikan gratis didanai dengan system *sharing*. Porsi pendanaan sebesar 60% menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota. Sedangkan kebutuhan dana sebesar 40% didanai dari APBD Propinsi Sulawesi Selatan. Pembagian proporsi didasarkan pada tanggung jawab pelaksanaan urusan pendidikan yang berada pada pemerintah kabupaten/kota. Namun demikian, Pemerintah Propinsi berkekwajiban untuk mengalokasikan 40% kebutuhan dana untuk seluruh kabupaten/kota. System *sharing* yang dilaksanakan sesuai dengan pasal 34 Undang-undang No. 20 tahun 2003 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah ikut bertanggung jawab atas penyelenggaraan wajib belajar.

Pengalokasian pembiayaan pendidikan didasarkan pada profil sekolah masing-masing satuan pendidikan yang telah diverifikasi oleh tim pengendali pendidikan gratis. Komponen pembiayaan penyelenggaraan pendidikan gratis meliputi pembiayaan proses belajar mengajar, pembiayaan pemeliharaan/perbaikan ringan, pembiayaan ekstrakurikuler, dan insentif tenaga pendidik dan tenaga kependidikan.

Untuk menghindari adanya ketidak-efisienan dan ketidak-efektivan penggunaan dana bantuan, pendidikan gratis lebih

memprioritaskan komponen pada buku teks pelajaran, pemberian bantuan untuk siswa miskin untuk kebutuhan pembelajaran baginya serta biaya administrasi pelaporan pendidikan gratis.

Mekanisme penyaluran dana penyelenggaraan pendidikan gratis sebagai berikut:

- a. Penyaluran oleh pemerintah provinsi
 1. Pemerintah provinsi menyalurkan dana yang menjadi kewajibannya kepada pemerintah kabupaten/kota melalui rekening kas daerah kabupaten/kota
 2. Penyaluran dana dilakukan setiap periode (tiga bulan sekali) masing-masing pada tahun berjalan.
 3. Penyaluran dana periode kedua dan selanjutnya, dilakukan setelah pemerintah provinsi menerima realisasi perkembangan penyaluran dana ke sekolah oleh pemerintah kabupaten/kota.
 4. Pemerintah daerah dapat menunda dan/atau menghentikan penyaluran dana apabila pemerintah kabupaten/kota tidak dapat memenuhi kewajibannya sesuai MoU/Nota Kesepahaman yang telah ditandatangani.
- b. Penyaluran oleh pemerintah kabupaten/kota dengan mempertimbangkan mekanisme penyaluran dana dari pemerintah provinsi.
- c. Kelebihan dana yang tidak terpakai dapat digunakan oleh tim pengendali kabupaten/kota untuk biaya kegiatan : monitoring, evaluasi,

pendataan, peningkatan SDM Pendidik dan tenaga kependidikan, tim pengendali kabupaten/kota atas persetujuan Bupati/Walikota masing-masing.

Dalam penyelenggaraan pendidikan gratis juga diperlukan adanya monitoring dan evaluasi serta pelaporan. Monitoring dan evaluasi dilakukan dalam bentuk pemantauan, pembinaan dan penyelesaian masalah terhadap penyelenggaraan pendidikan gratis. Secara umum tujuan kegiatan monitoring dan evaluasi adalah untuk meyakinkan bahwa dana program pendidikan gratis diterima oleh pihak yang berhak dalam jumlah, waktu, cara dan penggunaan yang tepat.

Sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban dalam pelaksanaan program pendidikan gratis, masing-masing tim pengendali dan tim pelaksana diwajibkan untuk melaporkan hasil kegiatannya kepada pihak terkait. Secara umum, hal-hal yang dilaporkan oleh pelaksana program adalah berkaitan dengan statistik penerima bantuan, penyaluran, penyerapan dan pemanfaatan dana, hasil monitoring evaluasi dan pengaduan masalah. Laporan berkaitan dengan perencanaan dan pelaksanaan program pendidikan gratis, sejauh mana pelaksanaan program berjalan sesuai dengan yang direncanakan, hambatan yang terjadi dan penyebabnya, upaya yang diperlukan untuk mengatasinya serta rekomendasi untuk perbaikan program di masa yang akan datang.

Pengawasan pelaksanaan program pendidikan gratis dilaksanakan secara berjenjang berdasarkan kewenangan masing-masing tingkat

pemerintahan daerah. Tujuan pengawasan adalah untuk memastikan bahwa dana yang disalurkan sesuai maksud dan tujuan penggunaannya serta untuk menghindarkan penyalahgunaan wewenang, kebocoran, pemborosan keuangan daerah dan bentuk penyelewengan lainnya.

F. Keterkaitan Perencanaan Pembangunan Provinsi dan Kabupaten/Kota

Perencanaan pembangunan daerah merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional yang dilakukan pemerintah daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing dengan mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah. Perencanaan pembangunan daerah dirumuskan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan dan berkelanjutan. (PP No. 8 Tahun 2008).

Dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, sistem perencanaan pembangunan nasional didefinisikan sebagai satu kesatuan tatacara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka waktu panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Undang-Undang Nomor 25/2004 ini memiliki tujuan yang sangat luas, yaitu :

1. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan
2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat
5. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pasal 150 mengenai perencanaan pembangunan daerah menyebutkan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah disusun perencanaan pembangunan daerah sebagai suatu kesatuan dalam sistem perencanaan nasional. Perencanaan pembangunan daerah tersebut disusun oleh pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya dan memperhatikan misi utama pemerintah daerah. Dari dasar-dasar hukum tersebut, sangat jelas diharapkan adanya keterkaitan antara pusat dan daerah.

Ditinjau dari sudut hubungan antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten dapat dilihat dari adanya hubungan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Peran pusat dalam kerangka otonomi daerah akan banyak bersifat menentukan kebijakan makro, melakukan

supervisi, monitoring, evaluasi, kontrol dan pemberdayaan agar daerah dapat menjalankan otonomi daerah secara optimal. Sedangkan peran daerah akan lebih banyak pada tataran pelaksanaan otonomi tersebut.

Daerah otonom diberi wewenang untuk mengelola urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Seluas apapun otonomi daerah, tetap ada dalam batas dan ruang lingkup wewenang pemerintah. Agar terwujud distribusi kewenangan mengelola urusan pemerintahan yang efisien dan efektif antar tingkatan pemerintahan, maka distribusi kewenangan mengacu pada kriteria sebagai berikut (Suwandi, 2008) :

- a). **Eksternalitas**; unit pemerintahan yang terkena dampak langsung dari pelaksanaan suatu urusan pemerintahan, mempunyai kewenang untuk mengatur urusan pemerintahan tersebut.
- b). **Akuntabilitas**; unit pemerintahan yang berwenang mengurus suatu urusan pemerintahan adalah unit pemerintahan yang paling dekat dengan dampak yang ditimbulkan dari pengelolaan urusan tersebut. Hal ini terkait dengan adanya pertanggungjawaban (akuntabilitas) dari pengelolaan urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat yang menerima dampak langsung. Urusan lokal akan menjadi kewajiban Kabupaten/Kota untuk mempertanggungjawabkan dampaknya. Urusan yang berdampak regional akan menjadi tanggungjawab Provinsi.
- c). **Efisiensi**; pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk kesejahteraan rakyat. Untuk mencapai efisiensi maka diperlukan skala ekonomi dalam

pelaksanaannya dimana perlu dilakukan kerjasama antar daerah untuk optimalisasi pembiayaan dari penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Pada penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan terdapat adanya inter-koneksi dan inter-dependensi karena keterkaitan dari urusan pemerintahan tersebut sebagai suatu sistem. Urusan yang menjadi kewenangan provinsi tidak akan berjalan optimal apabila tidak terkait dengan kabupaten/kota. Demikian juga sebaliknya, diperlukan adanya koordinasi untuk menciptakan sinergi dalam melaksanakan kewenangan mengelola urusan-urusan tersebut. Namun demikian setiap tingkatan pemerintahan mempunyai kewenangan penuh untuk mengelola urusan pemerintahan yang menjadi domain kewenangannya.

Sebuah program yang dilaksanakan dalam pembangunan tentunya telah mempunyai pembagian kegiatan dan tata cara kerja yang dijadikan sebagai pedoman untuk melaksanakannya. Penyelenggaraan Pendidikan Gratis mempunyai kegiatan dan tatacara kerja yang didalamnya melibatkan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Petunjuk Pelaksanaan Penyelenggaraan Pendidikan Gratis diketahui bahwa penyelenggaraan pendidikan gratis perlu dilakukan secara terpadu, terintegrasi, sinergi dan holistik dengan memadukan berbagai upaya dari Pemerintah Provinsi dan Pemerintah kabupaten/kota dalam suatu sistem pembiayaan yang jelas, sarana dan prasarana pendidikan, sumberdaya manusia dan mutu pelayanan sesuai dengan standar pelayanan minimal. Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan

Kabupaten Gowa dalam perencanaan pendidikan gratis telah melakukan berbagai upaya-upaya yang saling terkait dengan melakukan koordinasi dalam pendataan satuan pendidikan/sekolah yang akan menjadi sasaran penyelenggaraan pendidikan gratis serta melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan pendidikan gratis di tingkat sekolah pada kabupaten/kota di Sulawesi Selatan.

G. Penelitian Sebelumnya

Penelitian terdahulu tentang evaluasi program pendidikan gratis dalam pengentasan kemiskinan masyarakat di Kabupaten Sinjai oleh Irwan (2005), memfokuskan penelitiannya pada aspek komitmen dari masing-masing instansi yang terkait yang menunjukkan bahwa kapasitas kelembagaan masih kurang dalam implementasi program ini yang ditandai dengan belum maksimalnya koordinasi antara pemda (Dinas Pendidikan), pihak sekolah dan komite sekolah. Evaluasi program yang dilakukan oleh Irwan memfokuskan pada aspek komitmen dari masing-masing yang terkait dengan pendidikan.

Ismail azis (2009) dalam penelitiannya yang berjudul “ Keberhasilan Wajib Belajar Pendidikan dasar 9 Tahun di Perkotaan dan Perdesaan di Kabupaten Maros” memfokuskan penelitiannya pada identifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat keberhasilan wajar Dikdas 9 Tahun dalam konteks perdesaan dan perkotaan. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa tingkat keberhasilan wajib belajar pendidikan dasar 9

tahun di perkotaan berada pada kategori tinggi, sedangkan di perdesaan berada pada kategori rendah. Faktor ekonomi merupakan faktor yang dominan mempengaruhi keberhasilan wajib belajar di perkotaan, kemudian faktor ketersediaan guru dan ketersediaan biaya operasional sekolah. Sedangkan faktor ketersediaan prasarana pendidikan, geografis dan budaya tidak atau kurang berpengaruh. Sementara di perdesaan selain faktor ekonomi, faktor geografis, ketersediaan prasarana pendidikan, dan budaya juga besar pengaruhnya, kemudian faktor ketersediaan biaya operasional dan ketersediaan guru.

H. Kerangka Konseptual

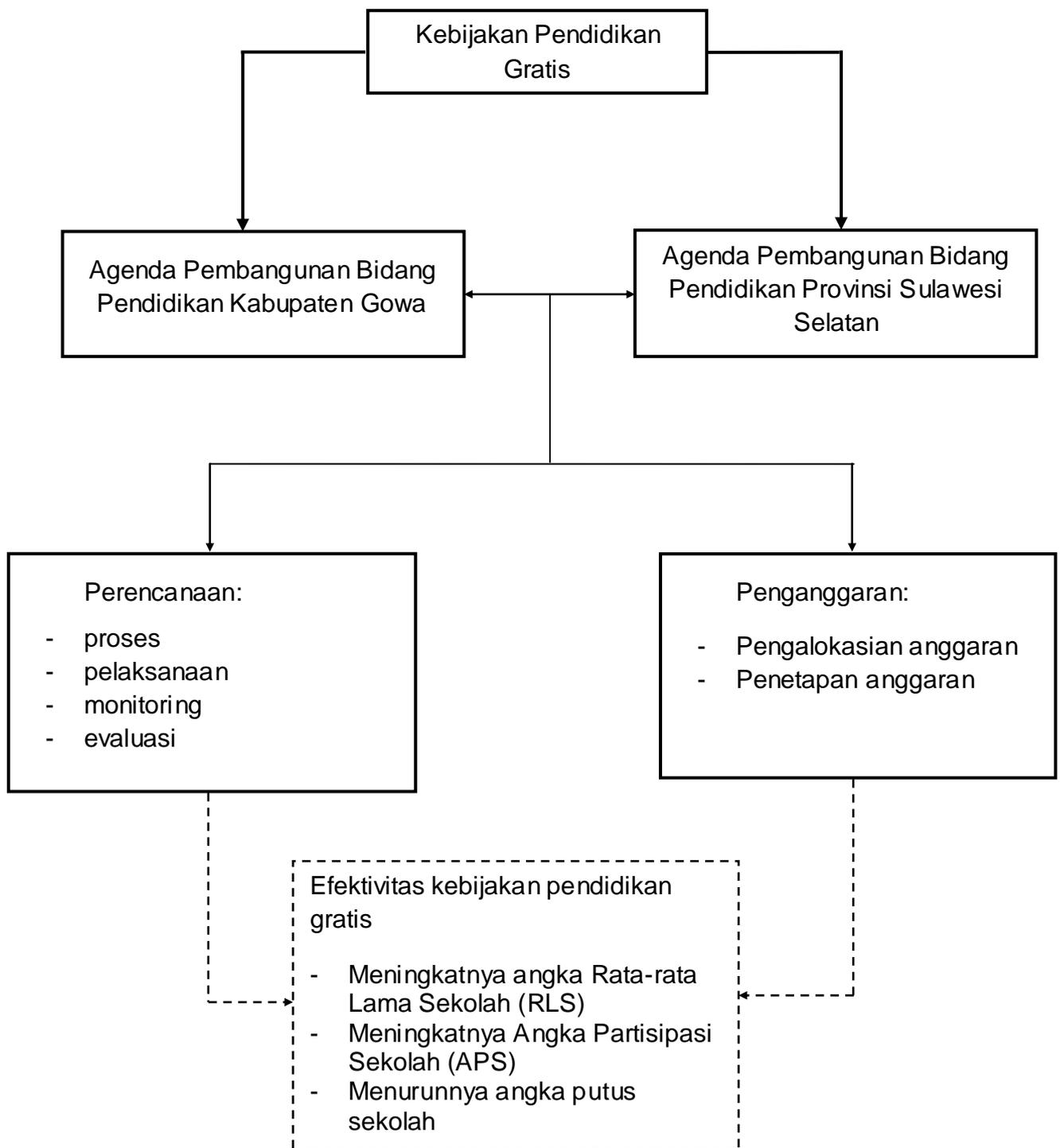
Pendidikan merupakan masalah utama dalam pembangunan yang kompleks dan bersifat multi dimensional. Berbagai program yang terkait dengan pembangunan pendidikan pada masa lalu masih bersifat parsial dan sektoral, sehingga terjadi salah sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.

Untuk itu Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan melalui Dinas Pendidikan melakukan upaya peningkatan kualitas pendidikan melalui kebijakan Program pendidikan gratis. Program Pendidikan Gratis merupakan program bersama antara Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang dilakukan secara terpadu, terintegrasi, sinergi dan holistik dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pembinaan, serta monitoring dan evaluasi.

Dalam mengimplementasikan pendidikan gratis, sangat diperhatikan hal-hal yang menjadi prioritas. Hal ini terkait dengan alokasi sumber daya yang masih terbatas, serta mengingat ketentuan perundangan yang berlaku. Dalam hal ini perlu untuk mewujudkan suatu proses penyusunan dan anggaran yang representative. Dimana proses tersebut, dapat mengikuti suatu mekanisme yang sistematis, transparan, dan akuntabel sesuai ketentuan perundangan yang berlaku.

Untuk mengetahui keterkaitan kebijakan pendidikan gratis Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Gowa terlebih dahulu harus diketahui bagaimana perencanaan dan penganggaran pendidikan gratis. Keterkaitan kebijakan pendidikan gratis dalam aspek perencanaan dan penganggaran dapat dilihat dalam beberapa sub aspek. Aspek perencanaan dilihat dari proses, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi. Aspek penganggaran dapat dilihat dari pengalokasian dan penetapan anggaran. Dengan adanya keterkaitan dalam aspek perencanaan dan penganggaran kebijakan pendidikan gratis, maka diharapkan peningkatan kualitas manusia di Sulawesi Selatan dapat menjadi lebih efektif. Untuk mengetahui keefektifan penyelenggaraan pendidikan gratis maka peneliti menggunakan beberapa indikator yaitu : 1). Rata-rata lama Sekolah (RLS), 2). Angka Partisipasi Sekolah (APS), dan 3). Angka putus sekolah.

Secara sederhana kerangka konseptual dari penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.1 Kerangka Konseptual Penelitian

Ket : - - - - - (tidak termasuk dalam tujuan penelitian)