

PELAKSANAAN FORMULASI KEBIJAKAN ANGGARAN PENDIDIKAN

Siti Sanisah^{1*},

¹Pendidikan Geografi, Universitas Muhammadiyah Mataram, sitisanisah25@gmail.com

ABSTRAK

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses pelaksanaan formulasi kebijakan anggaran pendidikan pada lingkup pemerintah daerah yaitu Kabupaten Lombok Tengah dengan mengembangkan metode evaluasi *shadow control*. Data penelitian diperoleh dari *administrative records, direct observations of program operation, interviews with participants and interviews with relevant context* serta dianalisis menggunakan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tahap formulasi kebijakan anggaran pendidikan di Lombok Tengah meliputi *problem identification, agenda setting, policy formulation, policy decision* dan *policy legitimation*. Formulasi menggunakan pendekatan *participatory planning, technocratic planning* dan *political planning* yang diikuti oleh aktor resmi (pemerintah) dan tidak resmi (*interest group*, perguruan tinggi, LSM, media massa dan warga secara individu) dengan preferensi keterlibatan berbeda. *Output* formulasi berupa dokumen kebijakan anggaran (KUA, PPA, RKA-SKPM, RAPBD, APBD dan DPA Pendidikan) dan menjadi acuan tahap berikut, cenderung menjadi dokumen *private* dan nyaris tanpa sosialisasi. Guna memaksimalkan proses formulasi, *education planner* dapat melakukan analisis capaian kinerja tahun lalu, membuat *benchmark* dengan pendekatan *asset based approach* meminimalisir kepentingan dan keuntungan pihak atau golongan tertentu, menghindari intervensi politik yang berlebihan, menutup peluang *mark up* anggaran serta memperhatikan keterlibatan masyarakat.

Kata Kunci: *evaluasi, formulasi kebijakan, anggaran pendidikan*

Abstract: *This study aims to determine the process of implementing the education budget policy formulation in the local government scope, namely the Central Lombok Regency by developing a shadow control evaluation method. The research data were obtained from administrative records, direct observations of program operations, interviews with participants, and interviews with relevant contexts and were analyzed using a qualitative approach. The results showed that the education budget policy formulation stage in Central Lombok included problem identification, agenda-setting, policy formulation, policy decisions, and policy legitimacy. The formulation uses a participatory planning approach, technocratic planning, and political planning followed by an official (government) and informal actors (interest groups, universities, NGOs, mass media, and individual citizens) with different preferences for involvement. The output of the formulation is in the form of budget policy documents (KUA, PPA, RKA-SKPM, RAPBD, APBD, and DPA Pendidikan) and becomes a reference for the next stage, tends to be a private document and almost without socialization. To maximize the formulation process, education planners can analyze last year's performance achievements, make benchmarks with an asset-based approach to minimize the interests and benefits of certain parties or groups, avoid excessive political intervention, close opportunities for budget mark-ups and pay attention to community involvement.*

Keywords: *evaluation, policy formulation, education budget*

Article History:

Received: 30-03-2022

Revised : 03-04-2022

Accepted: 05-04-2022

Online : 18-04-2022



This is an open access article under the
CC-BY-SA license

A. LATAR BELAKANG

Pandemi Covid-19 masuk dan berkembang di Indonesia sejak Awal tahun 2020 dan menjadi penyebab banyak institusional dan situasional dalam tatanan hidup kemasyarakatan maupun penyelenggaraan birokrasi dalam semua bidang pembangunan (Fransisca et al., 2021; Jaweng et al., 2020). Tidak terkecuali bidang pendidikan, yang disinyalir terdampak cukup parah. Berbagai aspek dalam penyelenggaraan pendidikan disesuaikan sedemikian rupa agar tetap dilaksanakan meski dalam kondisi mengkhawatirkan. Selain harus patuh pada kebijakan pembelajaran yaitu BDR (belajar di rumah) (Nafrin & Hudaidah, 2021), dunia pendidikan pun terkena imbas pada kebijakan *refocusing* anggaran (Junaidi et al., 2020; Siahaan, 2020).

Pemberlakuan kebijakan dimaksud tentu tidak bebas dampak. Selain masalah pandemi, pendidikan juga disibukkan dengan minimnya alokasi dan ketercukupan anggaran pendidikan terutama di tingkat daerah. *Direct impact* yang ditimbulkan adalah berkurangnya anggaran pada berbagai program dan kegiatan. Program dan kegiatan yang ditetapkan sebelumnya harus di-*cancel* atau dilaksanakan dengan pembiayaan terbatas (Fransisca et al., 2021).

Amandemen UUD 1945 Pasal 31 secara eksplisit mengamanatkan penyediaan anggaran pendidikan sebesar 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, ditegaskan juga dalam UU nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Pendidikan sebagai fokus anggaran pemerintah merupakan amanat konstitusi. Dalam konsep *human investment*, pendidikan harus dikelola dengan baik karena dapat berkontribusi dalam pembangunan bangsa melalui pembangunan karakter dan intelektual (Hardiyati & Baroroh, 2019; Hayati, 2019). Sekaligus jalan menuju perbaikan kesejahteraan hidup (Lubis, 2013) untuk mengejar ketertinggalan dan meraih keunggulan komparatif yang kompetitif.

Ketercukupan anggaran adalah syarat utama mewujudkan amanat konstitusi tersebut dan hal itu menjadi tanggung jawab pemerintah mengingat pendidikan merupakan kebutuhan dasar masyarakat. Secara umum anggaran dapat dipahami sebagai rencana sistematis meliputi seluruh kegiatan instansi, dinyatakan dalam unit moneter dan berlaku dalam periode tertentu yang akan datang (Arifah, 2018; Ayumiati, 2018). Anggaran juga bermakna rencana pekerjaan keuangan yang mengandung jumlah pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kepentingan negara pada suatu masa depan dan perkiraan pendapatan atau penerimaan yang mungkin dapat diterima dalam masa tersebut (Indrawati, 2012; Pazri, 2016). Jadi, anggaran pendidikan merupakan rencana pendapatan dan belanja negara/daerah kurun waktu satu tahun dalam bentuk pendapatan dan belanja serta pembiayaan pendidikan berupa setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali (Sanisah, 2015).

Anggaran pendidikan sebagai bagian dari kebijakan publik bidang pendidikan dapat dipahami sebagai *what governance to do or not to do* (Dye, 2014; Goldsmith, 2015) yang ditetapkan melalui serangkaian proses kebijakan (Arifah, 2018). Proses tersebut, secara rinci mencakup perumusan strategi, perencanaan strategik, pembuatan program, penganggaran, implementasi, pelaporan kinerja, evaluasi

kinerja dan umpan balik (Rawung, 2021). Dipadatkan menjadi empat tahapan yaitu formulasi anggaran, legitimasi anggaran, eksekusi dan pengawasan anggaran (Arifah, 2018; Ramkumar, 2012). Sementara Mc Phail membaginya menjadi *genda setting, policy formulation, policy implementation, policy evaluation, policy change* dan *policy termination* (Marsari et al., 2021; Russell & Cowley, 2016).

Formulasi kebijakan menurut Olson & Mezey merupakan *executive-centered meaningful changes often made by legislative committees* (Russell & Cowley, 2016). Dasar pikir ini menempatkan formulasi kebijakan sebagai *an extremely complex, analytical and political process to which there is no beginning or end, end the boundaries of which are most uncertain, somehow a complex set of forces that we call policy-making all taken together* (Mote, 2020). Tetapi, yang pasti formulasi merupakan tahap dimulainya perumusan masalah sampai dipilihnya alternatif untuk direkomendasikan dan disahkan pejabat berwenang. Artinya, formulasi kebijakan anggaran pendidikan sebagai bagian dari kebijakan publik pada bidang pendidikan juga mengikuti proses formulasi kebijakan pada umumnya.

Formulasi anggaran pendidikan dalam konteks perencanaan di tingkat daerah sejalan dengan pembangunan bidang lain melalui Musrenbang (Musyawarah Rencana Pembangunan). Dilakukan untuk membahas rencana kerja pemerintah daerah baik jangka panjang maupun rencana kerja jangka pendek yang menjadi dasar penyusunan rencana kerja per bidang termasuk pendidikan. Kegiatan dilakukan berjenjang dari tingkat dusun, desa, kecamatan hingga Kabupaten. Aktor yang terlibat dalam formulasi kebijakan merupakan perwakilan individu atau kelompok yang dibedakan menjadi *elected officials, interest groups, research organizations and the mass media* (Dye, 2014; Mote, 2020; Nugraha et al., 2021; Russell & Cowley, 2016). *Stakeholders* mengikuti setiap proses secara berjenjang berdasarkan tugas dan kewenangan masing-masing.

Formulasi dalam konteks penganggaran dilakukan melalui rangkaian aktivitas penyusunan anggaran oleh eksekutif dengan mempertimbangkan aspirasi publik yang telah dirumuskan sebelumnya melalui Musrenbang. Penetapan anggaran dilakukan legislatif setelah terlebih dahulu diadakan pembahasan antara legislatif dengan eksekutif (Arifah, 2018; Rawung, 2021). Hasil kesepakatan inilah yang kemudian dilaksanakan eksekutif yaitu Dinas Pendidikan.

Mencermati proses formulasi kebijakan anggaran pendidikan, maka melakukan *in-depth analysis* dalam bentuk penelitian evaluasi terhadap formulasi kebijakan anggaran pendidikan sebagai kebijakan bidang pendidikan dalam konteks kebijakan publik penting untuk dilakukan. Riset bertujuan untuk mengetahui proses pelaksanaan formulasi kebijakan anggaran pendidikan pada lingkup pemerintah daerah yaitu Kabupaten Lombok Tengah yang mencakup (1) aktivitas pada proses formulasi kebijakan anggaran pendidikan; (2) pendekatan formulasi kebijakan anggaran pendidikan yang digunakan; (3) keterlibatan aktor dan preferensinya dan (4) *output* formulasi kebijakan anggaran pendidikan.

B. METODE PELAKSANAAN

Penelitian ini merupakan penelitian evaluasi dengan fokus untuk melakukan telaah terhadap pelaksanaan formulasi anggaran pendidikan di Kabupaten Lombok Tengah. Subfokus evaluasi terdiri dari empat aspek penting yaitu aktivitas kegiatan formulasi anggaran pendidikan, pendekatan formulasi, aktor dan preferensi keterlibatan aktor dan *output* formulasi kebijakan anggaran. Data diperoleh kegiatan observasi, wawancara mendalam dan pencatatan dokumen

(Barrett & Twycross, 2018) yang dianalisis menggunakan pendekatan Miles dan Huberman *collecting data, display data dan verification* (Sanisah, 2015).

Agar proses dan hasil penelitian berlangsung baik, diterapkan metode evaluasi *shadow controls*. Metode ini dinilai tepat untuk melakukan riset yang terkait dengan kebijakan pemerintah, karena dengan metode ini peneliti melakukan kajian dengan cara diam-diam tanpa sepengetahuan responden, sehingga mereka tidak merasa sedang berada dalam situasi penelitian (Vedung, 2018). Asumsinya, dengan cara ini peneliti dapat memperoleh informasi yang lebih *contextual* dan responden pun tidak ragu untuk menyampaikan hal yang diketahui. Tahapan penting dalam *shadow controls* yaitu *administrative records, direct observations of program operation, interviews with participants ad interviews with relevant context* (Bjurulf et al., 2013; Vedung, 2018).

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Formulasi kebijakan sebagai bagian proses kebijakan publik merupakan tahap krusial. Implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila formulasi kebijakan telah selesai. Kegagalan kebijakan dalam mencapai tujuan sebagian besar bersumber pada ketidaksempurnaan pengelolaan tahap formulasi. Formulasi kebijakan anggaran pendidikan adalah serangkaian tindakan pemilihan berbagai alternatif yang dilakukan secara berkesinambungan dan di dalamnya termasuk pembuatan keputusan (Arifah, 2018). Proses ini di Kabupaten Lombok Tengah sejalan dengan formulasi kebijakan anggaran pada sektor pembangunan lain, mengingat landasan hukum formulasi kebijakan berlaku untuk semua sektor pembangunan. Dasar hukum dimaksud meliputi paket Undang-Undang Keuangan Negara dan Otonomi Daerah yang meliputi UU Nomor 17 Tahun 2003, UU Nomor 25 Tahun 2004, UU Nomor 12 Tahun 2008, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 dan Surat Edaran Musrenbang dari pemerintah daerah Lombok tengah yang secara khusus mengatur perencanaan dan penganggaran di Lombok Tengah.

Produk regulasi tersebut mensyaratkan hal identik, bahwa kegiatan formulasi anggaran terdiri dari perencanaan dan penganggaran. Perencanaan yaitu aktivitas mengidentifikasi masalah pendidikan guna dipecahkan melalui sejumlah program alternative (Ayumiati, 2018; Meriza, 2018). Penganggaran merupakan aktivitas menguji kelayakan hasil perencanaan program pendidikan dan pembiayaan yang diajukan eksekutif (Arifah, 2018; Ayumiati, 2018). Dalam perencanaan diputuskan secara umum hal yang akan dilakukan berdasarkan pemilihan alternatif kebijakan dengan hasil akhir berupa persetujuan keputusan (Russell & Cowley, 2016). Penganggaran, diarahkan pada bagaimana keputusan kebijakan dibuat mencakup tindakan pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah atau menolak alternatif kebijakan yang dipilih (Ayumiati, 2018).

Aktivitas formulasi kebijakan anggaran pendidikan di Kabupaten Lombok Tengah terdiri dari 6 tahap yaitu *identification of policy problem, agenda setting, policy formulation, policy legitimation, policy implementation and policy evaluation* mendekati langkah formulasi yang disampaikan oleh Thomas R. Dye (Dye, 2014; Goldsmith, 2015). Empat dari 6 tahap tersebut merupakan tahapan formulasi kebijakan, di Lombok Tengah dilengkapi *policy decision* sehingga menjadi 5 tahap penting dalam formulasi kebijakan anggaran pendidikan. Masuknya *policy decision* dengan pertimbangan bahwa tahap tersebut memiliki kegiatan tersendiri, sebagai hasil formulasi sehingga kebijakan anggaran dapat disahkan. *Policy legitimation* hanya dapat dilakukan jika kebijakan telah diputuskan (diterima). Sehingga, formulasi kebijakan anggaran pendidikan sebagai kebijakan publik dalam bidang

pendidikan terdiri dari lima tahap yaitu *identification of policy problem*, *agenda setting*, *policy formulation*, *policy decision* dan *legitimizing of policies*.

Identification of policy problem dilakukan untuk mengidentifikasi *demands* atas tindakan (Nugraha et al., 2021) pemerintah. Dilakukan Pemda Lombok Tengah melalui kegiatan perencanaan yang merupakan pengenalan, pemahaman dan pemetaan masalah pendidikan dengan cara mencermati dan mengenali setiap perubahan lingkungan internal maupun eksternal. Perencanaan diselenggarakan dengan dua mekanisme, berbasis wilayah melalui Musrenbang Bidang Pendidikan di tingkat desa hingga kabupaten dan kedua berbasis sektoral diselenggarakan Disdik melalui lima tahap. Tahap dimaksud adalah membuat spesifikasi tujuan dan standar, menentukan alternatif, memilih dan menetapkan program dan kegiatan serta melakukan reviu (Ramdhani & Ramdhani, 2017). Hasilnya dipadukan untuk diajukan dalam Musyawarah Forum-SKPM.

Agenda setting adalah kesepakatan umum tentang masalah publik bidang pendidikan yang perlu menjadi perhatian bersama dan menuntut campur tangan pemerintah guna memecahkannya (Russell & Cowley, 2016). Tahap ini dilakukan pemerintah Lombok Tengah melalui kegiatan *issue recognition*, *issue adoption*, *issue prioritization* dan *issue maintenance* dengan melibatkan masyarakat. Karena bagaimana pun juga, agenda kebijakan yang akan diambil pemerintah tentu dipicu permasalahan pendidikan yang dialami masyarakat (Bappenas, 2012), sehingga masyarakat perlu dilibatkan untuk merumuskan solusinya.

Pelaksana *agenda setting* adalah Bappeda yang mengakomodir masalah pendidikan hasil Musrenbang dan penjarangan aspirasi masyarakat oleh legislatif dalam RKPD (Rencana Kerja Perangkat Daerah). RKPD, menjadi pedoman pemerintah daerah melakukan *policy formulation* (perumusan kebijakan) anggaran dalam bentuk rancangan KUA-PPA (Kebijakan Umum APBD-Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara). Empat fase yang saling interdependensi dalam konteks perumusan kebijakan yaitu *problem search*, *problem definition*, *problem specification and problem sensing* (Blomkamp et al., 2018). Fase tersebut terkait dengan *metaproblem*, *substantive problem*, *formal problem and problem situation* (Dunn, 2004). Sehingga tahapan ini dikatakan sebagai tahap yang *most important process in policy making* (Blomkamp et al., 2018). Karena dalam tahap ini dihasilkan solusi dari masalah yang dihadapi atau sebaliknya menolak alternatif yang diajukan akibat kekurangan daya dukung.

Proses formulasi kebijakan anggaran pendidikan merupakan proses berdosisi politik tinggi (Arifah, 2018). Proses sangat dipengaruhi bagaimana perwujudan *the real distribution of power* yang berlangsung di daerah. Merupakan arena tarung hasil formulasi kebijakan oleh eksekutif (Musrenbang) dan legislatif (reses) yang diselesaikan dengan pendekatan *political planning*. Terdapat individu dan kelompok yang sulit menembus pintu akses, sementara yang lain melakukannya dengan mudah. *Lobby* politik dalam berbagai bentuk dan manifestasi dilakukan, bermuara pada *deal* politik maupun *blind contract* (kontrak buta). Pada proses ini, pemerintah berada pada dua kemungkinan kondisi atas isu (1) tidak memiliki agenda sendiri atas isu yang muncul, agenda yang diajukan masyarakat berpotensi menjadi agenda pemerintah dan (2) sudah memiliki agenda sendiri, sehingga pemerintah dominan memperjuangkan agendanya (Dye, 2014; Mote, 2020).

Policy decision merupakan intervensi pemerintah terhadap kehidupan publik untuk mencari *problem solving*. Intervensi dapat bersifat memaksa publik, tetapi memiliki keabsahan karena pemerintah diberi kewenangan otoritatif (Blomkamp et al., 2018). Dasar kegiatan ini adalah hasil rumusan masalah kebijakan yang

hendak dicarikan solusi berupa kebijakan publik yang perlu diambil. Agar sampai pada solusi, maka dilakukan analisis terhadap masalah kebijakan. Kegiatan ini menjadi ranah kerja TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah) dalam bentuk penyusunan RAPBD yang akan disampaikan melalui nota pengantar RAPBD kepada DPRD untuk dibahas pada sidang paripurna DPRD.

Persetujuan DPRD terhadap RAPBD sekaligus merupakan *policy legitimation* RAPBD menjadi APBD. Pada dokumen tercantum besaran anggaran pendidikan yang dapat direalisasi setelah Dinass Pendidikan selaku kuasa pengguna anggaran membuat DPA (Dokumen Pelaksanaan Anggaran) Pendidikan. Proses ini diwarnai *persuasion* dan *bargaining* (Yanovitzky & Weber, 2020) yang ternyata lebih berpengaruh dari perintah. *Persuasion* merupakan usaha meyakinkan orang lain tentang kebenaran atau nilai kedudukan seseorang, sehingga mereka menerimanya sebagai miliknya sendiri (Berger & Roloff, 2019). *Bargaining* dipahami sebagai proses dua orang atau lebih memiliki kekuasaan atau otoritas untuk mengatur/menyesuaikan setidaknya sebagian tujuan yang tidak disepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang diterima bersama meskipun secara umum tidak ideal bagi mereka (Baron, 2021).

Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 menjelaskan bahwa sesungguhnya sistem perencanaan pembangunan nasional terdiri dari lima pendekatan yaitu politik, teknokratik, partisipatif, *top down* dan *bottom-up*. Tahapan formulasi kebijakan di Lombok Tengah cenderung menggunakan pendekatan partisipatif dan teknokratik dalam perencanaan, sementara pada proses penganggaran digunakan pendekatan politik. Pendekatan ini dimaknai sebagai pembuatan perencanaan bersama antara pemerintah dan masyarakat agar dapat saling mengisi dengan cara memadukan usulan *bottom-up* dengan *top-down* (Blomkamp et al., 2018; Dye, 2014). Setiap Musrenbang, pemerintah melakukan sosialisasi kepada masyarakat dan melibatkannya dalam proses. Keharusan partisipasi masyarakat dalam perencanaan tidak hanya konsekuensi pilihan pendekatan, namun keharusan regulasi yang menaungi pelaksanaan perencanaan.

Participatory planning menghendaki pelibatan masyarakat secara aktif sebagai mitra dalam perencanaan melalui Musrenbang. Masyarakat adalah *stakeholder* pendidikan terbesar, sehingga penting untuk dilibatkan dalam penyusunan produk rencana pendidikan. Perencanaan pendidikan yang dilakukan sejatinya untuk memenuhi kepentingan rakyat atas pelayanan pendidikan bermutu menuju peningkatan kesejahteraan. *Technocratic planning* dilaksanakan dengan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh SKPD yang secara fungsional berfungsi untuk itu. Dengan pendekatan ini proses formulasi kebijakan anggaran pendidikan menjadi ranah eksekutif dengan pola yang tidak berbeda dengan proses kebijakan publik pada umumnya mengingat kebijakan anggaran pendidikan merupakan kebijakan publik dalam bidang pendidikan. Eksekutif harus pandai memilih dan memilah *whatever governments chooses to do or not to do* (Blomkamp et al., 2018; Dye, 2014; Goldsmith, 2015; Russell & Cowley, 2016). Pemerintah adalah penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam masalah rutin yang menjadi tanggungjawabnya.

Dalam konteks ini pemerintah dapat memilih salah satu dari empat sikap berikut *let it happen, encourage it to happen, make it happen or do not it happen* (Kusumanegara, 2009). Kecenderungan penyelenggara pendidikan di Lombok Tengah bersikap *make it happen*, yang diimplementasikan dengan memainkan peran aktif dan dominan dalam mendefinisikan masalah yang timbul dan merancang tujuan yang dicapai. Keterlibatan masyarakat diupayakan semaksimal mungkin, namun hanya sebagai representasi, pasif dan tidak menguasai sepenuhnya apa yang di dan akan dikerjakan (Mote, 2020). Representasi lain sikap

ini adalah, peran pemerintah sebagai kompilator usulan masyarakat tanpa melibatkan masyarakat secara langsung dan minus *feedback*.

Keterlibatan masyarakat cenderung sebagai legitimasi publik bagi tahapan berikut. Perencanaan dianggap “ritual tahunan” untuk menutupi kewajiban pemerintah daerah dalam regulasi yang harus melibatkan masyarakat. Faktanya, jarang ada usulan masyarakat yang diakomodir, hilang di “tengah jalan” diganti program dan kegiatan pemerintah. Penolakan atau penerimaan pemerintah terhadap usulan masyarakat tidak disertai *feedback* sehingga masyarakat sering mengusulkan hal serupa, karena dianggap masalah tersebut belum terselesaikan. Masyarakat pun menilai bahwa perencanaan merupakan acara seremonial, mengingat partisipasi masyarakat dominan dilihat berdasarkan kuantitas.

Secara struktural dampak logis kondisi tersebut adalah (1) legislatif menilai bahwa hasil perencanaan pendidikan yang diajukan eksekutif tidak mampu menjawab masalah pendidikan di masyarakat; (2) prioritas program dan kegiatan yang diusulkan dari tahun ke tahun relatif sama, hanya berbeda jumlah anggaran (naik/turun) dan (3) program dan kegiatan tidak fokus mengarah ke peningkatan kondisi yang masih kurang. Hal ini menjadi *causa prima* rendahnya mutu pendidikan di Lombok Tengah. Eksekutif seharusnya membuat skala prioritas sebelum mengajukan program dan kegiatan, termasuk keterangan tentang apa yang akan dilakukan, bagaimana melakukan dan estimasi biaya yang logis.

Kondisi dimaksud dapat dijadikan sebagai parameter bahwa implementasi pendekatan *participatory* dan *technocratic planning* belum maksimal dilakukan. Menggunakan dua pendekatan ini dalam perencanaan harus memenuhi beberapa syarat. Penentuan program dan kegiatan yang diusulkan harus berdasar fakta dan kenyataan dengan landas kondisi teknik, ekonomi dan sosial, tidak ditentukan sepihak oleh pemerintah dan memperhatikan kepentingan kelompok dalam masyarakat, partisipatif serta melibatkan organisasi masyarakat (Mote, 2020). Agar maksimal alternatif program dan kegiatan dibuat dalam jangka panjang dan pendek dengan memperhitungkan sumber daya (kondisi, uang, waktu, alat dan tenaga) yang tersedia serta memudahkan evaluasi (Ramdhani & Ramdhani, 2017).

Dominasi legislatif dalam *political planning* didukung tiga wewenang yang dimiliki serta lemahnya argumen teknokratik eksekutif dalam menjelaskan urgensi program, kegiatan dan anggaran tentu memperkuat *bargaining position* legislatif. Akibatnya, usulan eksekutif takluk pada kemauan legislatif (Ayumiati, 2018). Terbatasnya peserta mengisyaratkan penganggaran sebagai ranah eksekutif dan legislatif secara eksklusif. Aktor yang hadir secara pasif dari kalangan wartawan dan LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat). Kondisi ini menempatkan legislatif dalam ruang *Government Political Model* yang menganggap keputusan tentang kebijakan sebagai *resultante* politik (Vanhoonacker & Wangen, 2015). Keputusan bukan solusi, tapi hasil kompromi beragam konflik dan kebingungan pejabat politik yang memiliki peran, kepentingan, persepsi, kemampuan dan pengaruh berbeda dalam menentukan pilihan. Kompromi lebih bersifat politik karena dilakukan melalui *bargaining politics*. GPM juga memposisikan kebijakan sebagai ranah mutlak pemerintah berdasarkan wewenang dan cenderung mengabaikan kepentingan masyarakat (Bernstein et al., 1999).

Aktor dalam formulasi kebijakan anggaran pendidikan di Lombok Tengah berasal dari pemerintah daerah, birokrat, legislatif, kelompok kepentingan, akademisi, pemerhati pendidikan dan masyarakat secara individu. Mereka dibedakan menjadi *elected officials*, *interest groups*, *research organizations* and *the mass media* (Arifah, 2018; Ayumiati, 2018; Ramdhani & Ramdhani, 2017).

Kelompok pertama identik dengan partisipan resmi yaitu pelaku dari lembaga pemerintahan seperti birokrasi, eksekutif, legislatif dan yudikatif. Tiga kelompok berikutnya identik dengan partisipan tidak resmi, meliputi *interest group*, partai politik, Lembaga Swadaya Masyarakat, media massa dan warga secara individu.

Unsur pemerintah daerah (legislatif dan eksekutif) yang mengawal formulasi kebijakan anggaran di Lombok Tengah, terbagi menjadi tiga tim yang masing-masing dipimpin kepala daerah, wakil kepala daerah dan sekretaris daerah. Masing-masing tim secara rutin menghadiri kegiatan Musrenbang dan ketua tim berperan sebagai narasumber. Peserta yang hadir pada proses perencanaan berbeda dengan peserta pada tahap penganggaran (didominasi eksekutif dan legislatif). Artinya, aktor resmi dalam formulasi kebijakan anggaran pendidikan di Kabupaten Lombok Tengah dari kalangan eksekutif dan legislatif, sedangkan aktor tidak resmi berasal dari *interest group*, perguruan tinggi, LSM, media massa dan warga secara individu.

Peran penting eksekutif dalam formulasi kebijakan anggaran agar, *pertama*, dapat dilaksanakan sesuai kondisi dan situasi. Kedua, kebijakan memerlukan keterlibatan eksekutif sebagai aparat pemerintah dalam menentukan kebijakan menjadi semakin terbuka. Ketiga, eksekutif merupakan sumber utama usul program dan kegiatan yang ditetapkan dalam kebijakan. Peran legislatif fokus pada tiga kewenangan *budgeting*, legislasi dan pengawasan. Setiap peraturan perundang-undangan menyangkut soal publik harus mendapat persetujuan legislatif. Sedangkan preferensi keterlibatan *interest group* berupaya memberi pengaruh kepada *policy maker* agar dapat mengakomodir kepentingan kelompok dalam kebijakan. Juga berperan dalam memberikan informasi yang bersifat teknis mengenai sifat serta konsekuensi yang mungkin timbul dari usul kebijakan yang diajukan (Blomkamp et al., 2018). *Interest group* yang aktif terlibat dalam formulasi kebijakan anggaran pendidikan di Lombok Tengah dari perguruan tinggi, Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), Komite sekolah dan Dewan Pendidikan. Disamping itu diperkuat oleh akademisi dan organisasi massa.

Output kegiatan formulasi kebijakan anggaran pendidikan terdiri dari bermacam dokumen kebijakan pada tiap tahapan dan dijadikan pedoman untuk dokumen tahap berikut. *Output* perencanaan berupa keputusan hasil perencanaan desa, kecamatan dan Forum SKPM. *Output* penganggaran adalah RKPD (rencana kerja pemerintah daerah Lombok Tengah tahun 2021, KUA, PPA, RKA-SKPM, RAPBD, APBD dan DPA Pendidikan. Ironi *output* formulasi adalah jarang bahkan tidak pernah disosialisasikan dan menjadi milik pemerintah. Masyarakat tidak diberi keleluasaan mengakses dokumen, sehingga tidak paham program dan kegiatan yang disetujui. Sosialisasi dan diskusi publik seharusnya rutin dilakukan setiap tahap formulasi agar publik tahu yang direncanakan pemerintah. Hal ini berguna sebagai titik awal pemahaman publik terhadap program yang diusulkan, diakomodir dan tidak dalam RKPD dan APBD.

D. SIMPULAN DAN SARAN

Pelaksanaan formulasi kebijakan anggaran pendidikan dilakukan secara bertahap, meliputi *problem identification*, *agenda setting*, *policy formulation*, *policy decision* dan *policy legitimation*. Cenderung dilakukan tanpa dasar data, analisis kinerja tahun sebelumnya, realitas standar capaian dan tidak berpegang pada *prinsip good governance*. Proses didasarkan pada kolaborasi pendekatan *participatory*, *technocratic* dan *political planning* yang menempatkan pemerintah sebagai aktor resmi dan *interest group*, perguruan tinggi, LSM, media massa dan warga sebagai aktor tidak resmi dalam mempengaruhi hasil formulasi. *Output*

formulasi berupa dokumen kebijakan yang cenderung menjadi dokumen *private* dan nyaris tanpa sosialisasi.

Guna memaksimalkan proses formulasi, *education planner* dapat melakukan analisis capaian kinerja tahun sebelumnya menggunakan analisis SWOC (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Challenges*), membuat *benchmark* menggunakan *asset based approach* dan meminimalisir kepentingan dan keuntungan pihak atau golongan tertentu. Unsur legislatif juga dituntut memahami esensi program dalam kerangka pikir *education planner*, menghindari intervensi politik yang berlebihan dan menutup peluang *mark up* anggaran untuk kepentingan pribadi dan golongan. Aspek lain yang perlu diperhatikan adalah keterlibatan masyarakat baik sebagai individu maupun perwakilan kelompok serta penerapan prinsip *good governance* secara maksimal. (kepemerintahan yang baik). *Good government performance* harus diawali dengan *good policy* yang hanya dapat dicapai melalui *good policy formulation*. Tanpa formulasi kebijakan yang baik tidak mungkin kebijakan yang baik terwujud dan kinerja yang tinggi hanya dapat terwujud jika didukung sistem dan proses pelaksanaan kebijakan yang baik.

UCAPAN TERIMAKASIH

Disampaikan terima kasih kepada para pihak yang telah mendukung hingga riset evaluasi tentang pelaksanaan formulasi anggaran pendidikan di Kabupaten Lombok Tengah ini dapat diselesaikan. Para pihak dimaksud adalah Dinas Pendidikan Kabupaten Lombok Tengah, BAPPEDA Kabupaten Lombok Tengah, *Education Community* NTB dan pihak lain yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Ucapan yang sama juga disampaikan kepada pengelola Jurnal Geography Universitas Muhammadiyah Mataram.

DAFTAR RUJUKAN

- Arifah, U. (2018). Kebijakan Publik dalam Anggaran Pendidikan. *Cakrawala: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam Dan Studi Sosial*, 2(1), 17–37. <https://doi.org/10.33507/cakrawala.v2i1.37>
- Ayumiati. (2018). Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Dprd) Dalam Pengawasan Keuangan Daerah. *Dusturiyah: Jurnal Hukum Islam, Perundang-Undangan Dan Pranata Sosial*, 7(2), 49–66. <https://doi.org/10.22373/dusturiyah.v7i2.3257>
- Bappenas. (2012). Peran Masyarakat Adat Dalam Perumusan Kebijakan Publik. Laporan Akhir Kajian Tahun 2012. In *Kementerian PPN/Bappenas*.
- Baron, K. M. (2021). Informal and Private: Bargaining and Veto Threats over the Freedom of Information Act. *Congress and the Presidency*. <https://doi.org/10.1080/07343469.2021.1922540>
- Barrett, D., & Twycross, A. (2018). Data collection in qualitative research. *Evidence-Based Nursing*, 21(3), 63–64. <https://doi.org/10.1136/eb-2018-102939>
- Berger, C. R., & Roloff, M. E. (2019). Interpersonal communication. *An Integrated Approach to Communication Theory and Research, Third Edition*, 1(1), 277–291. <https://doi.org/10.4324/9780203710753-24>
- Bernstein, B. J., Allison, G., & Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision*. Foreign Policy. <https://doi.org/10.2307/1149596>
- Bjurulf, S., Vedung, E., & Larsson, C. G. G. (2013). A triangulation approach to impact evaluation. *Evaluation*, 19(1), 56–73. <https://doi.org/10.1177/1356389012472248>
- Blomkamp, E., Sholikin, M. N., Nursyamsi, F., Lewis, J. M., & Toumbourou, T. (2018). Understanding Policymaking in Indonesia : In *KSI Working Paper* (1st ed., Issue 26). <https://www.ksi-indonesia.org/assets/uploads/original/2020/03/ksi-1585501090.pdf>

- Dye, T. (2014). Top Down Policymaking. In *Top Down Policymaking*. CQ Press.
<https://doi.org/10.4135/9781483330150>
- Fransisca, A. N., Hubah, S. V., & Handaka, R. D. (2021). Manajemen Perencanaan Refocusing Anggaran Melalui Mbo Dalam Penanganan Perekonomian Di Masa Covid-19. *Jurnal Ilmiah Manajemen Ubhara*, 3(2), 193–203.
<https://doi.org/10.31599/jmu.v3i2.961>
- Goldsmith, M. (2015). Thomas R. Dye, “Politics, Economics and the Public: Policy Outcomes in the American States.” *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, April 2018, 1–15.
<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199646135.001.0001/oxfordhb-9780199646135-e-21?print=pdf>
- Hardiyati, M., & Baroroh, U. (2019). Pendidikan Perspektif Al-Quran (Studi Tafsir Tarbawi Karya Ahmad Munir). *Jurnal Penelitian*, 13(1), 97–122.
- Hayati, F. (2019). Compulsory Education Dan Sistem Pembiayaan Pendidikan. *Jurnal Manajemen Pendidikan Islam Volume*, 3, 39–56.
- Indrawati. (2012). *Prinsip Good Financial Governance*. XVII(3), 201–211.
<https://doi.org/10.30742/perspektif.v17i3.109>
- Jaweng, R. N. E., Ramda, E. E., Suparman, H. N., Hasibuan, S. N., Mangiri, D., & Tambunan, M. (2020). Realokasi Anggaran dan Penyesuaian (Refocusing) Program : Tantangan dan Respons Pemerintah Daerah Hadapi Pandemi. In *United Cities and Local Governments Asia-Pacific (UCLG ASPAC) & APEKSI*.
- Junaidi, M., Sukarna, K., Arifin, Z., & Soegianto, S. (2020). Kebijakan Refocusing Anggaran Belanja Daerah dalam Penanganan Pandemi COVID-19. *Halu Oleo Law Review*, 4(2), 145. <https://doi.org/10.33561/holrev.v4i2.14096>
- Lubis, A. (2013). Pelaksanaan Standar Nasional dalam Dunia Pendidikan. *Jurnal Pendidikan Teknik Bangunan*, 1–17.
- Marsari, H., Hairani, S., & Gistituati, N. (2021). Model perumusan kebijakan pendidikan. *JRTI (Jurnal Riset Tindakan Indonesia)*, 6(1), 89.
<https://doi.org/10.29210/3003908000>
- Meriza, I. (2018). Pengawasan (Controlling) Dalam Institusi Pendidikan. *At-Ta'dib: Jurnal Ilmiah Pendidikan Agama Islam Volume 10, No.1*, 37–45.
<https://bit.ly/3DgMaka>
- Mote, S. (2020). *Diskursus Teoretis Penerapan Good Governance dalam Formulasi Kebijakan Daerah*. Jurnal Pemerintahan Dan Keamanan Publik (JP Dan KP).
- Nafrin, I. A., & Hudaidah, H. (2021). Perkembangan Pendidikan Indonesia di Masa Pandemi Covid-19. *Edukatif: Jurnal Ilmu Pendidikan*, 3(2), 456–462.
<https://doi.org/10.31004/edukatif.v3i2.324>
- Nugraha, M. T., Pandi, A., Supiana, S., & Zaqiah, Q. Y. (2021). Formulasi Kebijakan Pendidikan di Pondok Pesantren Hidayatul Muhsinin Kubu Raya. *Jurnal Pendidikan Dan Konseling (JPDK)*, 3(1), 36–43.
<https://doi.org/10.31004/jpdk.v2i2.1341>
- Pazri, M. (2016). Implementasi Prinsip Good Governance Dalam Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah Di Indonesia. *Badamai Law Journal*, 1(2), 259.
<https://doi.org/10.32801/damai.v1i2.1822>
- Ramdhani, A., & Ramdhani, M. A. (2017). Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik. *Jurnal Publik*, 1–12. <https://doi.org/10.1109/ICMENS.2005.96>
- Rawung, P. M. (2021). Evaluasi Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja Di Instansi Pemerintah Daerah Pada Dinas Energi Dan Sumber Daya Mineral Daerah Provinsi Sulawesi Utara. *Jurnal EMBA*, 9(1), 1155–1164.
<https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/emba/article/view/32859>
- Russell, M., & Cowley, P. (2016). The Policy Power of the Westminster Parliament: The “Parliamentary State” and the Empirical Evidence. *Governance*, 29(1), 121–

137. <https://doi.org/10.1111/gove.12149>
- Sanisah, S. (2015). Kebijakan Pengelolaan Anggaran Pendidikan Di Kabupaten Lombok Tengah. *Jurnal Pendidikan Ekonomi Dan Bisnis (JPEB)*, 3(1), 101–118. <https://doi.org/10.21009/jpeb.003.1.5>
- Siahaan, M. (2020). Dampak Pandemi Covid-19 Terhadap Dunia Pendidikan. *Jurnal Kajian Ilmiah*, 1(1), 73–80. <https://doi.org/10.31599/jki.v1i1.265>
- Vanhoonacker, S., & Wangen, P. (2015). Graham T. Allison, “The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis.” *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, March 2015.
- Vedung, E. (2018). Generic, Reflexive, Statistical, and Shadow Controls. In *Public Policy and Program Evaluation* (pp. 195–208). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315127767-12>
- Yanovitzky, I., & Weber, M. (2020). Analysing use of evidence in public policymaking processes: A theory-grounded content analysis methodology. *Evidence and Policy*, 16(1). <https://doi.org/10.1332/174426418X15378680726175>