

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Argumentasi tentang peran penting pendidikan di Indonesia bagi peningkatan mutu sumber daya manusia sudah diterima dan diyakini secara luas oleh para ilmuwan bidang pendidikan (*educationist*), para penentu dan pelaksana kebijaksanaan negara, maupun masyarakat umum. Diyakini pula bahwa peningkatan mutu sumber daya manusia, “tidak saja memberikan keuntungan bagi negara, tetapi juga bagi masyarakat, keluarga, dan individu yang mendapatkan pendidikan” (Djojonegoro, 1995:7). Kendati pemerintah telah menyadari betapa pentingnya pendidikan untuk mendorong percepatan pembangunan nasional dalam berbagai bidang kehidupan, namun pada kenyataannya menurut Beeby (1982; 6) bahwa “bila diukur dengan standar internasional, belanja pendidikan per kapita di Indonesia rendah sekali, baik masa pemerintahan Soekarno maupun sesudahnya” dan menurut Djojonegoro (1995; 399) “dalam masa PJP I dapatlah dijelaskan sektor pendidikan belum merupakan prioritas utama dalam pembangunan nasional“. Bahkan pada masa reformasi yang bergerak sejak tahun 1998, pendidikan hanya menjadi issue kampanye politik saja, pemerintah belum mengubah kebijaksanaan dan perhatian yang berwujud dalam pembesaran anggaran pendidikan. Suryadi (1999; 191) mengemukakan data tahun 1992, bahwa “persentase anggaran pendidikan di Indonesia terhadap PDB hanya 2,7% dan terhadap APBN hanya 13,6% saja”. Angka APBN menurun drastis pada awal pemerintahan Gus Dur yaitu hanya sekitar 6,8 % saja .

Data empiris juga menunjukkan bahwa investasi pendidikan sebagai kegiatan inti pengembangan sumber daya manusia terbukti memiliki sumbangan yang sangat penting terhadap tingkat keuntungan ekonomi (*rate of return*) yang tinggi. Machon & Boediono (1992) mengemukakan bahwa “Keuntungan dalam investasi pendidikan ternyata lebih tinggi dari pada investasi fisik dengan perbandingan 15,3% dengan 9,1%”. Selanjutnya Djojonegoro (1995; 13) mengatakan bahwa:

Data dari negara-negara dengan berbagai tingkat perkembangan ekonomi menunjukkan bahwa investasi pendidikan menunjukkan tingkat keuntungan ekonomi yang cukup tinggi, ialah rata-rata 18,4%, 13,1%, dan 10,9% (*social rate of return*) serta 29,1%, 18,1% dan 20,3% (*private rate of return*) masing-masing untuk pendidikan dasar, menengah dan tinggi.

Kebijakan pemerintah dalam pendidikan dasar dengan melaksanakan program wajib belajar sembilan tahun mulai tahun 1994 adalah sejalan dengan nilai keuntungan sosial dan ekonomi dan berdasar pada pendapat seperti dikemukakan Djojonegoro (1995; 14) bahwa “keuntungan ekonomi pendidikan dasar cenderung lebih tinggi daripada pendidikan menengah dan tinggi”. Namun tampaknya ada perbedaan perhatian dalam hal bantuan biaya penyelenggaraan pendidikan yang cenderung lebih mementingkan pendidikan menengah dan tinggi, tampaknya “perhatian dunia internasional pun untuk pendidikan dasar dapat dikatakan minim, tetapi untuk pendidikan yang lebih tinggi banyak mendapatkan perhatian” (Djojonegoro, 1995; 399). Walaupun sebagian biaya pendidikan disalurkan untuk pendidikan dasar, namun biaya satuannya justru paling rendah, hal ini mengingat jumlah sekolah dan murid sekolah dasar merupakan jumlah terbesar dari peserta didik, hal ini sesuai dengan data yang dikemukakan Suryadi (1999; 208) ternyata:

Sebagian alokasi anggaran sektor pendidikan disalurkan untuk penyelenggaraan pendidikan sekolah dasar, yang sejalan dengan jumlah

sekolah dan murid yang paling besar dalam keseluruhan sistem. Besarnya rata-rata pengeluaran untuk sekolah dasar adalah Rp 221.000 permurid pertahun. Semakin tinggi jenjang pendidikan semakin besar pula rata-rata pengeluaran per murid, yaitu berturut-turut Rp 376,00 Rp 721,00, Rp 849,00 dan Rp 1.513,00 (dalam ribuan) untuk Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama, Sekolah Menengah Umum, Sekolah Menengah Kejuruan dan Perguruan Tinggi.

Pendidikan Dasar menurut Undang-undang nomor 2 tahun 1989 yang terdiri dari Sekolah Dasar (SD) atau Madrasah Ibtidaiyah (MI) dan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) atau Madrasah Tsanawiyah (MTs) berlangsung selama sembilan tahun masing-masing di SD atau MI selama enam tahun dan di SLTP atau MTs selama tiga tahun, memang memerlukan pengkajian secara khusus karena berbagai pertimbangan antara lain :

Pertama, Sekolah Dasar atau Madrasah Ibtidaiyah adalah satuan bentuk pendidikan dasar yang menyelenggarakan program pendidikan selama enam tahun yang bertujuan “memberikan bekal kemampuan dasar kepada siswa dalam mengembangkan kehidupannya sebagai pribadi, anggota masyarakat, warga negara serta mempersiapkan siswa untuk melanjutkan ke jenjang Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama” (Depdikbud, 1997; 1975).

Kedua, Sekolah Dasar atau Madrasah Ibtidaiyah dipimpin oleh seorang guru yang mendapat tugas tambahan sebagai kepala sekolah. Seorang Kepala SD atau MI bertanggung jawab atas penyelenggaraan pendidikan di Sekolah yang dipimpinnya, meliputi tugas merencanakan, mengorganisasikan, mengarahkan, mengkoordinasikan, mengawasi, dan mengevaluasi seluruh kegiatan pendidikan di sekolah. Tugas dan tanggung jawab kepala sekolah dasar dapat dibedakan pada dua tugas, yaitu sebagai pendidik, seorang kepala sekolah adalah seorang guru yang

tetap memiliki tugas utama menjadi pendidik, tidak hanya itu kepala sekolah pun memiliki tugas tambahan, yaitu sebagai seorang administrator sekolah. Sebagai pendidik, seorang kepala sekolah dasar berperan juga sebagai guru, oleh karena itu ia harus mengerti dan memahami tugas-tugas seorang guru yang kemudian dia terapkan pada pelaksanaan tugas supervisi, monitoring, dan pembinaan profesional pada guru lain di lingkungan sekolahnya. Sedangkan sebagai seorang administrator, seorang kepala sekolah “harus berperan sebagai manajer atau pimpinan di sekolahnya, dengan tugas pengelolaan sekolah secara umum (manajemen sekolah), yang meliputi aspek kepegawaian, kesiswaan, keuangan, dan aspek-aspek lain yang terkait dengan hubungan sekolah dan masyarakat” (Depdikbud, 1997: 266). Sebagai administrator pendidikan, kepala sekolah harus mengelola: “Program sekolah, murid, personil, kantor sekolah, keuangan sekolah, pelayanan bantuan, dan hubungan sekolah dengan masyarakat” (Sutisna, 1989:48). Persoalan utama bagi tugas kepala sekolah sebagai manager sekolah adalah : latar belakang pendidikan Kepala SD dan MI yang sangat bervariasi, mulai yang berlatar belakang Sekolah Pendidikan Guru (SPG) atau Pendidikan Guru Agama (PGA) sampai berlatar belakang S2. Disamping itu, kurangnya pelatihan manajerial sekolah akan menambah kompleksitas masalah yang dihadapi sekolah.

Ketiga, pelaksanaan pengelolaan pendidikan khususnya persekolahan tingkat Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah sangat rumit dan unik, terutama karena terbatasnya sumber-sumber pendukung yang diperlukan untuk penyelenggaraan pendidikan yang ideal. Keberhasilan suatu sekolah secara langsung dipengaruhi oleh ketepatan kepemimpinan kepala sekolah dalam mengusahakan sumber daya

material yang ada pada suatu sekolah. Sumber daya material yang bermuara pada tersedianya biaya termasuk komponen penentu, sebab “setiap kegiatan pendidikan memerlukan biaya” (Anwar, 1990; 50) dan “semua rekayasa dalam membangun bidang pendidikan baik secara makro, meso, maupun mikro mempunyai kaitan langsung dengan konsep biaya pendidikan” (Anwar, 1990; 1). Hal ini memaksa para kepala sekolah “berusaha keras mencari, mempelajari dan menerapkan konsep-konsep, prinsip, metode, dan teknik perencanaan yang jitu untuk memperoleh biaya pendidikan yang memadai” (Harjodipuro, 1975; 7). Pengelolaan biaya pendidikan atau manajemen keuangan dalam pendidikan meliputi dua hal pokok, yaitu “bagaimana merencanakan untuk memperoleh dana dan mengelola biaya yang digunakan seefisien mungkin untuk mencapai sasaran tujuan pendidikan secara efektif” (Wahab, 2000;4). Kegiatan manajemen keuangan di sekolah dimulai dengan penyusunan Rencana Anggaran Penerimaan dan Belanja Sekolah (RAPBS) yang bersumber dari pemerintah, orang tua murid, dan masyarakat. Dalam pelaksanaan pengelolaan RAPBS, sekolah harus melibatkan orang tua murid dan masyarakat melalui lembaga yang secara khusus dibentuk untuk itu, disebut Badan Pembantu Penyelenggara Pendidikan (BP3). Pelaksanaan penyusunan RAPBS memerlukan keahlian tertentu, antara lain: ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang keuangan, keahlian koordinasi, pemahaman lingkungan internal dan eksternal sekolah, antisipasi perkembangan harga-harga di masa yang akan datang, penguasaan seluruh rincian program kerja sekolah, faktor kekuatan dan kelemahan masyarakat pengguna jasa sekolah (*stakeholders*). Mereka pun harus mampu membaca tantangan dan peluang yang dihadapi sekolah. Perencana tidak

boleh terlalu ambisius, karena perencanaannya tidak dapat diterapkan, targetnya tidak terealisasi. Namun, mereka pun tidak boleh terlalu berhati-hati karena dapat menghilangkan sesuatu yang sangat penting. Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa rencana pendidikan khususnya RAPBS disusun oleh para kepala sekolah secara terpola berdasarkan juklak yang sentralistik, standarisasi rencana secara nasional dan dengan ketentuan-ketentuan yang sangat ketat tanpa adanya kesempatan untuk menyesuaikan dengan keadaan lingkungan setempat.

Keempat, hal ketiga di atas terjadi karena beberapa hal, salah satunya adalah “kelemahan sumber daya manusia di daerah dan sumber biaya masih sangat bergantung pada pemerintah pusat” (Soemitro, 1989; 231). Para kepala SD dan MI yang diangkat seringkali bukan berdasarkan pertimbangan kualitatif kemampuan mengelola sekolah (*managerial skill*), tetapi sebagian besar lebih banyak berdasarkan pertimbangan kuantitatif administrasi belaka, antara lain berdasarkan daftar urut kepangkatan pada suatu sekolah, masa dinas/usia pengabdian, dan atau oleh faktor lain yang sifatnya sangat subjektif. Hal ini harus diakui sebagai kewajaran, mengingat sejarah pengangkatan guru di Indonesia tidak berdasarkan latar belakang pendidikan keguruan yang memadai. Bahkan Beeby (1982; 91) memberikan kesan:

...kelemahan ini dianggap bermula dari rendahnya mutu murid SPG (secara sosial maupun intelektual) dengan menyitir pendapat Winarno Surachmad yang menyatakan bahwa ‘dibandingkan dengan sepuluh tahun lalu atau dengan murid SMA sekarang, makin sedikit terdapat pribadi yang kuat atau memperlihatkan pikiran-pikiran analitis dan independen di kalangan murid SPG’.(walaupun saat ini sebagian besar guru SD sudah berlatar belakang pendidikan D2 kependidikan –pen)

Kelima, Pada tahun 1993, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan telah mengeluarkan keputusan bernomor 0293/U/1993 tentang Badan Pembantu Penyelenggaraan Pendidikan (BP3) dengan tugas membantu penyelenggaraan kegiatan belajar-mengajar di sekolah, dan salah satu tugasnya adalah: "...(2) membantu pengadaan dana, sarana dan prasarana serta bantuan lainnya yang diperlukan sekolah..." (Depdikbud, 1997; 49). BP3 adalah salah satu wahana atau lembaga yang mewadahi salah satu bentuk dari 12 bentuk peran serta masyarakat dalam pendidikan seperti diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 1992 tentang Peran serta masyarakat dalam pendidikan nasional. Bentuk peran serta masyarakat dalam pendidikan adalah (1) Pendirian dan penyelenggaraan satuan pada jalur pendidikan luar sekolah, pada semua jenis pendidikan kecuali pendidikan kedinasan, dan semua jenjang pendidikan di jalur sekolah; (2) Pengadaan dan pemberian bantuan tenaga untuk melaksanakan atau membantu pelaksanaan pengajaran, pembimbingan dan/atau pelatihan peserta didik; (3) Pengadaan dan pemberian bantuan tenaga ahli untuk membantu pelaksanaan kegiatan belajar mengajar dan/atau penelitian dan pengembangan; (4) Pengadaan dan/atau penyelenggaraan program pendidikan yang belum diadakan dan/atau diselenggarakan oleh pemerintah untuk menunjang pendidikan nasional; (5) Pengadaan dana dan pemberian bantuan yang dapat berupa wakaf, hibah, sumbangan, pinjaman, beasiswa, dan bentuk lain yang sejenis; (6) Pengadaan dan pemberian bantuan ruangan, gedung, dan tanah untuk melaksanakan kegiatan belajar mengajar; (7) Pengadaan dan pemberian buku pelajaran dan peralatan pendidikan untuk melaksanakan kegiatan belajar mengajar; (8) Pemberian

kesempatan magang atau latihan kerja; (9) Pemberian bantuan manajemen bagi penyelenggaraan satuan pendidikan dan pengembangan pendidikan nasional; (10) Pemberian pemikiran dan pertimbangan berkenaan dengan penentuan kebijaksanaan dan/atau penyelenggaraan pengembangan pendidikan nasional; (11) Pemberian bantuan dan kerjasama dalam kegiatan penelitian dan pengembangan; (12) Keikutsertaan dalam program pendidikan dan/atau penelitian yang diselenggarakan oleh pemerintah di dalam dan/atau di luar negeri.

BP3 sebagai organisasi yang menghimpun orang tua siswa, bukanlah lembaga yang terpisah dari sekolah, memiliki tugas pokok dan fungsi untuk membantu penyelenggaraan pendidikan di sekolah dibina langsung oleh kepala sekolah. namun BP3 sangat membantu atas kelancaran penyelenggaraan pendidikan di sekolah.

Peran BP3 yang begitu luas dan sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pendidikan, ternyata di Sekolah Dasar lembaga ini belum berfungsi atau difungsikan secara maksimal. Penyelenggaraan pendidikan masih sepenuhnya dibebankan kepada pihak sekolah, sedangkan masyarakat dan orang tua sendiri masih bersikap pasif.

Keenam, walaupun ada beberapa sumber pembiayaan sekolah, yaitu melalui (1) Biaya Rutin melalui Daftar Isian Kegiatan (DIK) bagi SDPN, (2) Subsidi Bantuan Pembiayaan Penyelenggaraan Sekolah Dasar negeri (SBPP-SDN), (3) Bantuan Biaya Operasional dan Perawatan (BOP), (4) Biaya Pembinaan Olahraga dan Pramuka (PORP), (5) Dana Bantuan BP3 (Depdikbud, 1998; 267), dan (6) Mulai tahun 1998 sumber biaya itu ditambah dengan Dana Bantuan Operasional

(DBO) yang bersumber dari dana Program Jaring Pengaman Sosial (JPS) namun sebenarnya keuangan kepala sekolah sangat bergantung pada kemampuan pengurus BP3 dalam menghimpun dana dari masyarakat untuk kepentingan kelancaran kegiatan belajar mengajar di sekolah.

Bagi sebuah sekolah, peran serta masyarakat dalam membiayai sekolah sebenarnya cukup penting walaupun belum sangat berarti secara kuantitatif, seperti yang dibuktikan oleh sebuah penelitian oleh Ditjen PUOD Depdagri tahun 1993, ternyata peran serta masyarakat masih sangat memprihatinkan. Hal itu bisa dilihat dari biaya per murid per tahun yang rata-rata berjumlah Rp. 140.850, 92,39% datang dari pemerintah pusat, kontribusi orang tua hanya 6,98%, dan pemerintah daerah bahkan hanya 1,07% (Supriadi, 1997; 19). Sebuah kenyataan lain, memperlihatkan bahwa ketika persentase sumber dana terbesar dari pemerintah tersebut, ternyata perlengkapan/sarana yang disediakan pemerintah sering tidak sesuai dengan kebutuhan atau permintaan sekolah. BOP sering mengalami realokasi di tingkat dinas. Hal itu dinyatakan oleh Jiyono bahwa “ untuk menutupi pengeluaran Dinas, sehingga subsidi yang seharusnya Rp. 700.000, diterima sekolah tinggal berkisar Rp. 200.000–Rp. 250.000 per tahun saja” (1999; 6). Padahal pencanangan peningkatan mutu pendidikan telah dikumandangkan, sementara biaya pendidikan sangat kecil, karena hanya mengandalkan kepada kemampuan pemerintah pusat saja, sementara sumber-sumber lainnya belum bisa dioptimalkan. Bukankah Beeby pernah mengemukakan bahwa “pendidikan yang baik meminta biaya yang lebih besar dari pendidikan yang jelek” (Tilaar, 1970; 51).

Dari beberapa informasi tersebut di atas tergambar betapa rumitnya permasalahan manajemen keuangan di sekolah dasar, sumber dari pemerintah di luar gaji guru sangat kecil kemudian mengalami pengurangan secara hierarkis, mulai dari tingkat propinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan sampai ke sekolah telah mengalami penyusutan. Masyarakat yang diharapkan menjadi penyandang dana utama pun berada dalam krisis ekonomi yang berkepanjangan, sehingga dikhawatirkan akan mengurangi kesadaran keluarga untuk menyekolahkan anaknya. Kondisi ini mulai tergeser sejak digulirkannya Dana Bantuan Operasional (DBO) yang disalurkan lewat Depdiknas dan perbaikan sistem pengelolaan Bantuan Dana Operasional dan Perawatan (DOP) lewat Dinas Pendidikan dan Kebudayaan.

Dalam kondisi himpitan birokrasi yang kaku, keterbatasan sumber dana, dan keberadaan sekolah di masyarakat yang serba miskin seperti itulah, para pengelola pendidikan dasar tingkat SD dan MI menjalankan tugas administrator kependidikan guna mencapai tujuan pendidikan nasional yang telah ditentukan. Kenyataan lapangan ternyata para kepala SD dan MI mampu menyelesaikan tugas pengelolaan sekolahnya setiap tahun dengan mengikuti seluruh agenda kegiatan kurikulum tepat sesuai kalender pendidikan yang ada, padahal sebaran wilayah sekolah dasar sangatlah bervariasi, mulai SD di pusat kota metropolitan, kota-kota besar, kota kabupaten, kota kecamatan, kelurahan, desa di pinggir kota, dan bahkan desa di pegunungan, Sepertinya semua program itu terbiayai secara baik, padahal sumber dana di luar subsidi sangatlah berbeda keadaannya.

Bertitik tolak dari hal-hal tersebut diatas dan menyongsong sebuah konsep *School-based management* seperti yang digagaskan Bank Dunia, sebuah sekolah masa depan yang mandiri, otonom dan berpijak diatas kekuatan masyarakatnya, berwawasan lingkungan dengan pemberian peran penting kepada masyarakat, maka diperlukan sebuah kajian tentang manajemen keuangan sekolah dengan fokus bahasan pada penyusunan RAPBS, pengelolaan, pengawasan dan laporan pertanggungjawaban keuangan sebuah sekolah dasar sehingga mendukung kegiatan kurikuler dan ekstra kurikuler setiap tahun yang efektif dan efisien.

B. Masalah

1. Identifikasi Masalah

Masalah keuangan dalam pendidikan di suatu sekolah merupakan hal yang esensial. Oleh karena itu, kepala sekolah sebagai manajer pendidikan di sekolah harus pandai dan memahami secara lengkap tentang hal-hal yang berhubungan dengan keuangan. Bahwa “persoalan pendidikan yang baik akan menjadi kompleks apabila dimasukkan kedalamnya variabel keuangan”. (Tilaar, 1970; 52)

Keuangan dalam manajemen pendidikan adalah komponen penting, dianggap sebagai “*a tool of management*”, salah satu alat yang terpenting untuk melaksanakan tugas-tugas dari pimpinan perusahaan (pendidikan, pen) ialah anggaran perusahaan (Adikoesoema, 1968; 144). Begitu pentingnya masalah keuangan dalam pendidikan maka perlu ada pengkajian secara khusus tentang manajemen keuangan pendidikan.

Fungsi pemberian kekuasaan telah lama digunakan dalam anggaran pemerintah, anggaran biaya berkaitan erat dengan tingkat kemandirian suatu

daerah. Bahkan otonomisasi pendidikan yang sedang diupayakan perwujudannya sekarang ini sebenarnya terletak pada kemandirian penyediaan dana untuk pendidikan yang berbasiskan pendapatan asli daerah setempat.

Kepala sekolah hendaknya berpedoman secara bijaksana dalam menghadapi dua kondisi, yakni anggaran yang bersifat pasti dan matematis, dengan perubahan keadaan yang tidak pernah dapat diduga. Kualitas kepala sekolah pada kondisi seperti itu, sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan pendidikan yang amat bergantung pada pengelolaan keuangan secara baik.

Tuntutan terhadap kualitas kepala sekolah khususnya kepala SD dalam merencanakan, mengelola, dan mengevaluasi pelaksanaan pendidikan di sekolah merupakan suatu keharusan. Akan tetapi, di lain pihak sampai saat ini "tidak ada pendidikan khusus untuk kepala SD, kepala sekolah diangkat menurut pertimbangan senioritas dengan menerima segala kekurangan seperti ortodoks, konservatif, *resistant to change*, *rigid*, birokratis, dan sebagainya" (Suryadi, dan Tilaar, 1993; 127). Kepala sekolah dasar yang akan datang dalam konsep *School-based Management* bertugas untuk "mengelola sekolah dengan otonomi yang besar namun tetap berpegang pada *guidelines* yang ditentukan dari pusat, mempunyai keleluasaan dalam mengelola keuangan sekolah, termasuk mengatur insentif atas persetujuan dewan" (Jiyono, 1999; 24).

Dalam penyusunan rencana anggaran biaya sekolah, kepala sekolah berpedoman pada kriteria pembuatan rencana yang baik, yaitu mengandung unsur-unsur seperti dikemukakan Lazaruth (1996; 12). Pertama, perencanaan yang dirumuskan harus jelas dan dapat dijabarkan secara operasional. Kedua,

perencanaan itu merupakan cara atau kebijaksanaan untuk mencapai tujuan dalam garis besar. Ketiga, prosedur pembagian tugas serta hubungannya antara kelompok masing-masing diatur secara tegas. Keempat, ditentukannya kemajuan berupa standar kemajuan yang hendak dicapai. Kelima, perencanaan itu berupa program yang berisikan langkah-langkah kegiatan untuk mencapai tujuan.

Syarat-syarat sebuah perencanaan hendaknya berpedoman pada, (1) tujuan dirumuskan secara jelas; (2) sederhana dan realistis; (3) memuat analisis-analisis dan penjelasan terhadap usaha-usaha yang direncanakan; (4) bersifat fleksibel dan luwes; (5) ada keseimbangan antara *input* dan *out put*, keseimbangan antara bagian-bagian dalam perencanaan, seimbang antara tujuan dan fasilitas yang tersedia; (6) efektif dan efisien dalam penggunaan dana, tenaga, dan sumber daya yang tersedia.

2. Perumusan Masalah

Berkenaan dengan rencana penerapan konsep *School-based management* di masa datang, di mana kepala sekolah yang akan datang “dipilih dari sejumlah kepala sekolah yang mewakili semua kategori kemampuan untuk pengelolaan keuangan sekolah dengan prinsip otonomi” (Jiyono, 1999; 24) maka timbul sebuah pertanyaan yang penulis jadikan sebagai sebuah perumusan masalah, yaitu: Bagaimanakah pelaksanaan manajemen keuangan sekolah dasar saat ini dalam rangka menunjang pelaksanaan pendidikan di sekolah dasar?

Rumusan masalah tersebut, dijabarkan menjadi beberapa pertanyaan penelitian, sebagai berikut:

- a. Bagaimana strategi yang digunakan kepala sekolah dalam penyusunan RAPBS, kemudian diuraikan menjadi dua sub pertanyaan penelitian. Pertama, bagaimana proses penyusunan RAPBS? Kedua, jenis sumber-sumber keuangan yang ada di sekolah dasar dalam rangka membiayai pendidikan dan berapa jumlah target penerimaan uang dari masing-masing sumber itu?
- b. Bagaimana pelaksanaan pengelolaan keuangan sekolah berdasarkan APBS, ada beberapa sub pertanyaan penelitian: Pertama, jenis kegiatan apa saja yang mendapat alokasi dana dalam RAPBS dan berapa besar uang yang dialokasikan masing kegiatan. Kedua, bagaimana pelaksanaan pengelolaan keuangan dari berbagai sumber pembiayaan sekolah. Ketiga, bagaimana realisasi APBS secara keseluruhan di SD dalam rangka memenuhi kebutuhan biaya penyelenggaraan pendidikan?
- c. Bagaimana pelaksanaan pengawasan dan laporan pertanggungjawaban keuangan sekolah yang dilaksanakan oleh kepala sekolah?

3. Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian ini untuk mendapatkan informasi tentang manajemen keuangan sekolah dasar yang meliputi strategi penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS), pelaksanaan pengelolaan keuangan, dan pengawasan keuangan pada tingkat Sekolah Dasar di Kabupaten Kuningan dengan berbagai hambatan dan kesulitan, serta memberi informasi tentang tingkat kemampuan kepala sekolah dasar dalam memanageri keuangan sekolah.

Tujuan khusus dari penelitian ini adalah untuk:

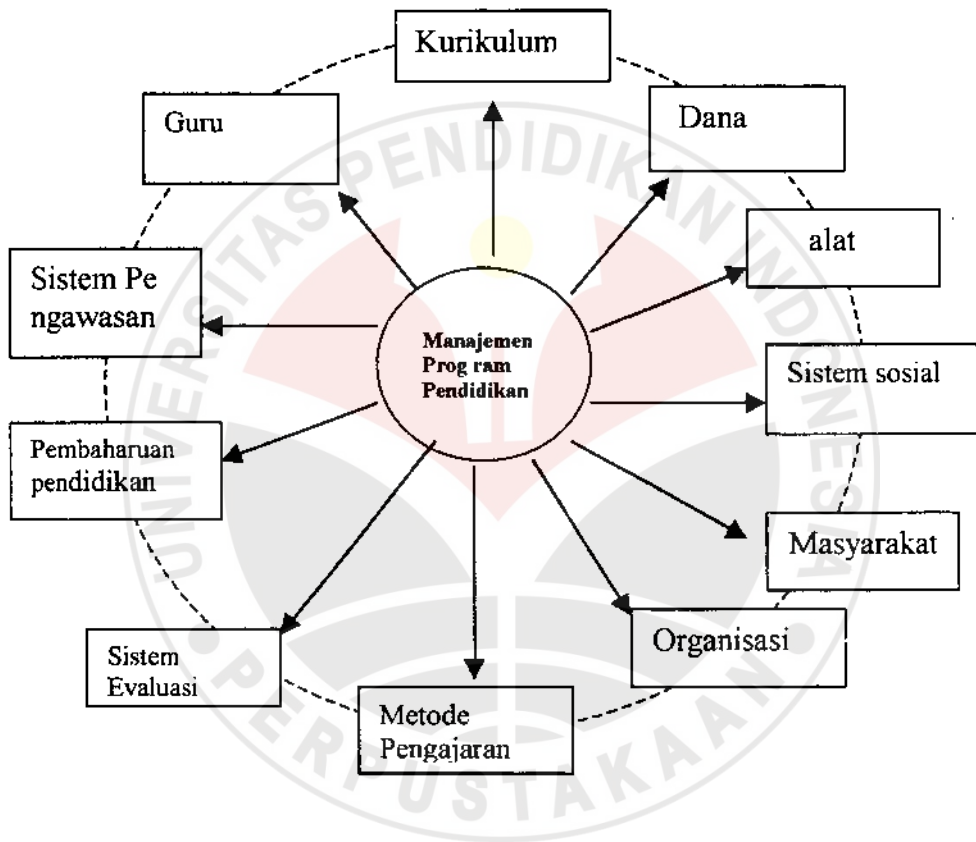
- a. Mengetahui strategi yang digunakan kepala sekolah dalam menyusun RAPBS, mulai dari tahap penyusunan RAPBS, penentuan sumber-sumber keuangan dalam RAPBS, dan target jumlah uang yang akan diterima dari masing-masing sumber.
- b. Mendeskripsikan pelaksanaan pengelolaan keuangan sekolah berdasarkan APBS yang telah disahkan, dengan mengetahui jumlah uang yang dialokasikan untuk tiap kegiatan. Penelitian ini pun bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan pengelolaan keuangan dari tiap-tiap sumber keuangan sekolah dan realisasi jumlah uang yang diterima dari total RAPBS pada tahun pelajaran berjalan.
- c. Mendeskripsikan pelaksanaan pengawasan dan penyusunan laporan pertanggungjawaban keuangan yang dilakukan kepala sekolah sebagai manajer keuangan sekolah

4. Paradigma Penelitian

Hakekat penelitian merupakan “wahana dan alat untuk menemukan kebenaran atau untuk membenarkan kebenaran” (Moleong,1998; 30). Usaha untuk mengejar dan membuktikan kebenaran yang dilakukan para peneliti dilakukan melalui model yang biasanya disebut paradigma. Bogdan dan Biklen mendefinisikan paradigma sebagai “kumpulan longgar dari sebuah asumsi yang dipegang bersama, konsep atau proposisi yang mengarahkan cara berpikir dan penelitian” (Moleong, 1998; 30). Sedangkan Nasution (1988; 2) menyebutkan

bahwa paradigma adalah suatu perangkat kepercayaan, nilai-nilai suatu pandangan tentang dunia sekitar.

Paradigma dalam penelitian ini adalah kerangka pemikiran tentang kedudukan manajemen keuangan dalam administrasi pendidikan secara umum, Gaffar (1998) mengemukakannya dalam gambar sebagai berikut:



Gambar 1.1. Cakupan Program manajemen Pendidikan

Gambar di atas menjelaskan bahwa biaya pendidikan sebagai salah satu komponen penting dalam manajemen pendidikan dan berkaitan langsung dengan komponen-komponen lainnya.

Dalam uraian lain, Gaffar memosisikan bahwa biaya pendidikan termasuk pada instrumental *input* yang mempengaruhi proses dan merupakan bagian dari

komponen-komponen yang mempengaruhi secara langsung pada proses pendidikan. Komponen-komponen itu antara lain: guru, karyawan, sumber belajar, sarana prasarana, kurikulum, biaya, pengawasan, kepemimpinan, sistem evaluasi, orang tua, dan manajemen.

Keberhasilan suatu lembaga pendidikan “secara langsung dipengaruhi oleh ketepatan manajer sekolah dalam mengelola dan mengusahakan sumber daya material yang ada” (Wahjosumijo, 1999; 305).

Dana sebagai komponen penting dari sumber-sumber daya yang harus dikelola oleh manajer sekolah, biasanya bersumber dari: keluarga, masyarakat, dan pemerintah memerlukan manajemen dengan baik sejak langkah perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan evaluasi/pelaporan. Bentuk manajemen keuangan sekolah dalam pelaksanaan pendidikan itu menjadi bahasan yang penting dalam kaitan administrasi pendidikan.

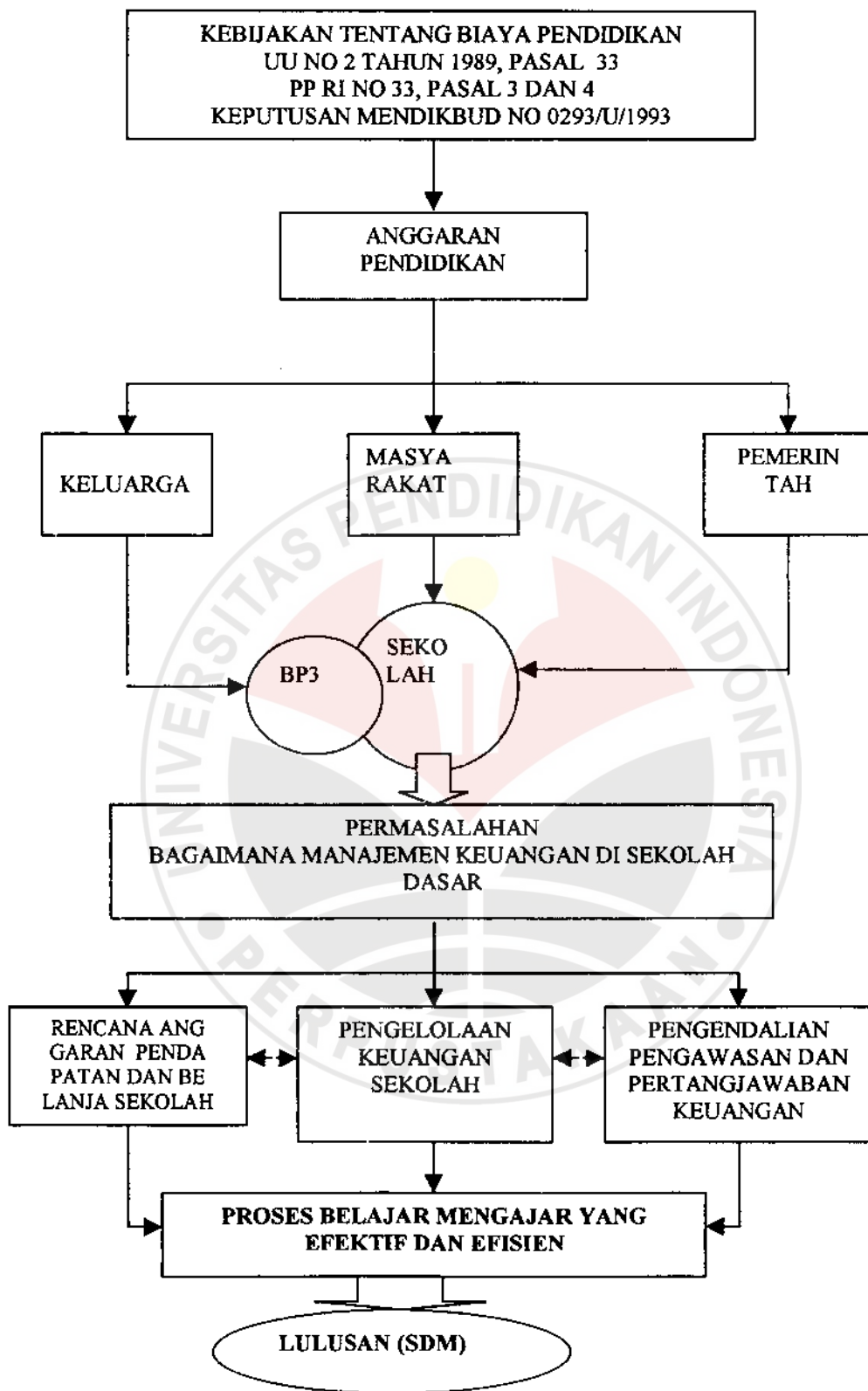
Beeby (1982; 41) menyatakan bahwa tidaklah mudah mengelola anggaran sekolah dalam rangka pembiayaan pendidikan di Indonesia. Angka-angka kasar tidak berhasil memberikan gambaran dan kesimpulan umum biaya pendidikan. Walaupun pasal 31 UUD 1945 mengamanatkan tugas pendidikan kepada negara, namun Undang-undang Nomor 2 tahun 1989 memberikan arahan tentang dari mana sebenarnya sumber-sumber anggaran pendidikan di Indonesia akan diperoleh.

Gambaran lain tentang sumber keuangan yang beragam berdampak kesulitan dalam pengelolaannya, hal dikemukakan oleh Berstecher (dalam Tilaar, 1970) bahwa “bila pengeluaran pendidikan dibiayai dari sumber-sumber yang berbeda,

biasanya sukar untuk mendapatkan angka gabungan dari jumlah total pengeluaran anggaran biaya pendidikan”.

Pemerintah secara nyata menanggung biaya pendidikan pada sekolah-sekolah negeri, secara formal setiap siswa SD dan SLTP negeri dibebaskan dari biaya pendidikan, namun kenyataan di lapangan menjadi lain. Karena kemampuan pemerintah yang terbatas, maka keterlibatan masyarakat dan orang tua dalam pembiayaan pendidikan menjadi sangat penting. Karena itu pembicaraan manajemen keuangan di sekolah, khususnya sekolah dasar menjadi sorotan karena beberapa karakteristik pengelolaan keuangan sekolah dasar yang menarik antara lain: 1) adanya ketergantungan keuangan kepada orang tua murid baik dari iuran bulanan, dan atau iuran lainnya yang tidak terprogram. 2) Dana yang bersumber dari pemerintah untuk sekolah dasar secara nasional cukup besar, tetapi menjadi sangat kecil pada tingkat sekolah. 3) Perbedaan awal tahun anggaran dengan awal tahun pelajaran menyebabkan kerancuan pengelolaan keuangan sekolah. 4) Tidak ada petugas tatusaha yang menangani keuangan sekolah secara khusus.

Pembahasan tentang proses manajemen keuangan dalam rangka pembiayaan pendidikan di SD meliputi perencanaan anggaran pendapatan dan belanja sekolah, pengelolaan anggaran, dan pengendalian/pengawasan laporan pertanggung jawaban keuangan sekolah dalam rangka mewujudkan proses belajar mengajar yang efektif dan efisien. Secara umum kerangka pemikiran atau paradigma penelitian tentang Manajemen Keuangan Sekolah Dasar adalah seperti tercantum dalam gambar berikut ini :



Gambar 1. 2. Paradigma Penelitian

5. Metode, Lokasi dan Sampel Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian deskriptif tentang pelaksanaan manajemen keuangan sekolah dasar dengan menggunakan pendekatan analisa kualitatif. Teknik pengumpulan data yang peneliti gunakan adalah wawancara, observasi dan studi dokumentasi.

Adapun lokasi penelitian adalah di Kabupaten Kuningan yang memiliki sekolah dasar sebanyak 711 buah sekolah yang terdiri dari sekolah perkotaan, sekolah pinggiran kota dan sekolah pedesaan. Peneliti mengambil sample untuk penelitian ini satu sekolah setiap kategori SDN, yaitu satu SDN di kota ditentukan SDN Kuningan VII, satu SDN pinggir kota yaitu SDN Kadugede II dan satu SDSN yang mewakili SDN pedesaan yakni SDN Paninggaran.

