

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Dampak pendidikan terhadap kemajuan suatu bangsa diakui sangat berarti, sebab proses pendidikan yang dilakukan akan menjadi sarana dalam mentransformasi berbagai hal; baik budaya, ilmu pengetahuan, teknologi dan seni sehingga secara akumulatif bermuara pada wujud kecerdasan.

Masyarakat yang terdidik dan cerdas akan memberi nuansa kehidupan yang dinamis dan secara progresif akan menunjukkan masyarakat yang mandiri, kokoh dan independen, sehingga menjadi investasi manusia (*human capital*) yang besar untuk berjuang menghadapi persoalan hidup di dalam masyarakat, negara dan bangsa yang serba tidak pasti.

Kepedulian bangsa Indonesia akan pentingnya pendidikan itu telah diwujudkan di dalam suatu Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional (USPN) Nomor 2 tahun 1989 yang memuat rambu-rambu pelaksanaan pendidikan secara umum dimana tujuan pendidikan itu disebutkan bahwa:

Tujuan pendidikan nasional adalah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, keberibadian yang mantap dan mandiri serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan.

Tujuan ini merupakan penjabaran lebih lanjut dari tugas negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana diamanatkan Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 31 UUD 1945 yang menyebutkan: (1) Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran, (2) Pemerintah mengusahakan penyelenggaraan satu sistem pengajaran nasional yang diatur dengan Undang-Undang. Artinya bahwa upaya pencerdasan kehidupan bangsa diatur secara sistematis agar sesuai dengan kondisi-kondisi objektif di masyarakat.

Khusus untuk pendidikan dasar Undang-Undang Nomor 2 tahun 1989 pasal 3 menjelaskan bahwa pendidikan dasar bertujuan untuk memberikan bekal kepada peserta didik untuk mengembangkan kehidupannya sebagai individu, anggota masyarakat, warga negara, dan anggota umat manusia serta mempersiapkan peserta didik untuk mengikuti pendidikan menengah. Kemudian pada pasal 4 UU tersebut menjelaskan bentuk satuan pendidikan dasar yang menyelenggarakan pendidikan enam tahun terdiri atas Sekolah Dasar dan Sekolah Dasar Luar Biasa.

Mengenai pembiayaan pendidikan dasar juga diatur melalui pasal 26 UU Nomor 2 Tahun 1989 yaitu dibebankan kepada pemerintah atau badan yang menyelenggarakan pendidikan tersebut dengan rincian gaji guru, tenaga kependidikan lainnya, tenaga administrasi, pengadaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana, serta penyelenggaraan pendidikan.

Pembiayaan pendidikan sebagai upaya investasi melalui pengembangan sumber daya manusia pada dasarnya tidak lepas dari cara pandang pemerintah tentang pendidikan itu sendiri, apakah pendidikan termasuk kajian sektor budaya, politik atau ekonomi. Thomas H. Jones (1985:5) mengatakan bahwa "Pengetahuan adalah sebuah aktivitas ekonomi, sebuah industri. Para ekonom telah menganalisa agrikultur, produksi besi dan baja, industri kertas....., tapi mereka alpa untuk menganalisa produk pengetahuan". Lebih lanjut Jones mengatakan bahwa konsep pendidikan dapat dipandang sebagai modal manusia (*human capital*) dimana manusia yang punya keterampilan, kebiasaan, dan pengetahuan tertentu yang dapat dijual kepada majikannya dalam bentuk gaji.

Fakry Gaffar (1991:36) mengatakan bahwa investasi dalam pendidikan merupakan investasi pada sumber daya manusia (SDM). Namun investasi dalam pendidikan digunakan untuk pengembangan potensi manusia, dimana proses perolehan keuntungannya tidak secepat dan sejelas dalam sektor ekonomi. Juga keuntungan atau manfaat (*benefit return*), tidak selalu bersifat ekonomi melainkan ada juga yang sifatnya sosial (*social return*).

Sejalan dengan apa yang dikatakan Gaffar bahwa konsep *Human capital* yang dikemukakan oleh John Vaizey (1972; 3-5) pada dasarnya memiliki kesamaan dimana pendidikan itu merupakan pengembangan sumber daya manusia serta melihat bahwa manusia dapat dijadikan aset

ekonomi. Hal ini menggambarkan investasi yang ditanamkan di dalam sumber daya manusia sangat ditentukan oleh pasar yang tidak lepas dari sistem ekonomi makro, politik dan ekonomi moneter. Oleh karena itu pendidikan dituntut agar mampu mendidik manusia memiliki daya saing yang tinggi, ulet, antisipatif, kreatif dan lain sebagainya.

Gary S. Becker (1993:23) mengatakan bahwa sumber daya manusia yang terdidik di samping sebagai aset ekonomi yang vital juga sebagai pemicu pertumbuhan ekonomi berkat adanya aplikasi pengembangan ilmu dan teknologi.

Untuk mengembangkan potensi manusia sebagai aset ekonomi, Indonesia juga berusaha mengkaji kebijakan pendidikan itu untuk mewujudkan tujuan pendidikan yang lebih baik dan berarti. Tetapi untuk mencapai tujuan itu dibutuhkan usaha yang besar dan biaya yang banyak, sebab tiap langkah kebijakan pengembangan pendidikan apapun jenis dan jenjangnya akan selalu menuntut kajian pembiayaan termasuk jenjang Sekolah Dasar (SD).

Salah satu produk kebijakan yang mengarah pada pencapaian tujuan itu sudah diakomodir oleh Undang-Undang No. 2 Tahun 1989 yang tertera pada bab V Pasal 14 ayat 2 yang menjelaskan bahwa warga negara yang berumur 7 tahun berkewajiban mengikuti pendidikan dasar atau pendidikan yang setara dengan SD enam tahun dan SLTP tiga tahun. Tindak lanjut UU ini dijabarkan pada pasal 1 PP No. 28 tahun 1990 bahwa pendidikan dasar adalah pendidikan umum yang lamanya 9

tahun yang diselenggarakan selama 6 tahun di SD dan 3 tahun di SLTP atau pendidikan sederajat. Tujuannya diatur dalam pasal 3 PP Nomor 28 tahun 1990 dikatakan bahwa pendidikan dasar bertujuan memberikan bekal kemampuan dasar kepada peserta didik untuk mengembangkan kehidupannya sebagai anggota pribadi, masyarakat, warga negara serta umat manusia serta mempersiapkan peserta didik untuk mengikuti pendidikan menengah.

Kemudian pengembangan pendidikan dasar menjadi sembilan tahun juga merupakan kebijaksanaan yang mendukung konsep bahwa investasi pada sumber daya manusia itu perlu serta langkah yang amat strategis dalam rangka memperluas kesempatan belajar, ini didasarkan pada GBHN 1988 dan 1993, UUSP No 2 tahun 1989, PP no 28/1990 dan Kepmenkokesra No 01 Kep/Menko-Kesra/1/1991 tentang pembentukan koordinasi wajib belajar sembilan tahun serta arah pelaksanaan pendidikan dasar pada pelita V. Dalam keputusan tersebut ditetapkan penuntasan anak usia 7-12 tahun masuk SD, penuntasan wajib belajar SLTP bagi tamatan SD dan pendidikan untuk semua. Kebijakan ini mulai dilaksanakan sejak tahun anggaran 1994/1995.

Wajib belajar sembilan tahun merupakan kebijakan pemerintah di dalam memperbaiki kualitas sumber daya manusia Indonesia agar memiliki standar pendidikan minimal sembilan tahun sebagai modal dasar pembangunan bangsa dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan produktivitas kerja tenaga terdidik di masa datang

sekaligus mempersiapkan masyarakat agar mampu bersaing di pasar global. Kemudian ini juga merupakan wujud kesungguhan dan kesadaran pemerintah akan pentingnya penanaman investasi di sektor pendidikan sebagai upaya peningkatan perluasan dan keadilan untuk memperoleh kesempatan pendidikan yang bermutu bagi setiap warga.

Namun demikian sangat dimaklumi bahwa upaya peningkatan mutu pendidikan dasar merupakan investasi yang membutuhkan biaya besar serta rentang waktu yang relatif lama sehingga negara harus berfikir secara selektif dalam menyediakan pengeluaran baik pembangunan maupun yang rutin setiap tahunnya dan konsekuensinya harus menyiapkan cadangan atau sumber dana yang tetap.

Secara umum pemerintah telah melakukan berbagai usaha untuk menyeimbangkan pembiayaan pendidikan dengan sumber dana yang ada, akan tetapi belum sepenuhnya dapat mengikuti kebutuhan akan pendidikan akibat keterbatasan sumber dana serta tuntutan perkembangan ilmu dan teknologi yang sangat cepat mempengaruhi pendidikan itu sendiri. Dan malah perluasan sistem pendidikan yang dibuat pun kurang mampu menjadikan usia sekolah menerima pendidikan secara sempurna khususnya di daerah yang jauh dari pusat kota atau malah terkesan sekolah yang mereka tempuh tidak mendukung untuk pekerjaan yang ada.

Kondisi di atas menjadi komoditi politik di tingkat makro dan dianggap sebagai indikator kegagalan pendidikan untuk menciptakan



masyarakat didik dalam mendukung perkembangan sektor ekonomi dan akibatnya mengurangi peluang untuk mendapatkan dana selanjutnya. Artinya bahwa anggaran pendidikan secara nasional akan kalah bersaing dengan sektor lain yang mampu memberi keuntungan lebih besar terhadap pertumbuhan ekonomi bangsa.

Di samping itu orang yang berkuasa dalam pemerintah jarang yang berasal dari orang-orang pendidikan sehingga pendidikan sulit terkena rencana nasional yang menyeluruh. Ahli politik menganggap bahwa pendidikan itu tidak begitu penting sebab hasilnya sulit diukur dan membutuhkan waktu yang lama untuk menghasilkan sesuatu dan tidak berpengaruh langsung pada produksi seperti sektor lain (Zymelman 1973).

Sejauh ini memang terlihat bahwa kemauan politik (*political will*) di tingkat makro masih belum memprioritaskan kebijakan untuk pengembangan pendidikan di Indonesia, ini terlihat dari anggaran yang dialokasikan untuk pendidikan dari tahun-ke tahun tidak pernah melebihi angka 10% dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).

Yang sangat menyedihkan adalah bahwa pada puncak krisis tahun 1998-1999 pemerintah sanggup memberi anggaran pendidikan diatas 8%, kemudian setelah kondisi negara sudah mulai membaik dengan presiden yang secara demokratis telah terpilih anggaran untuk pendidikan malah berkurang yaitu 6,7% untuk tahun anggaran 1999-2000, dan untuk 2000-2001 hanya 3,8% walaupun di dalam GBHN Tahun 1999-2000 dijelaskan bahwa:



Arah kebijakan pendidikan itu adalah mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu tinggi bagi seluruh rakyat Indonesia menuju terciptanya masyarakat yang berkualitas tinggi dengan peningkatan anggaran pendidikan secara berarti.

Pembiayaan yang cenderung menurun dari pemerintah secara tidak langsung akan berdampak negatif terhadap kuantitas dan kualitas pendidikan untuk berbagai jenjang termasuk Sekolah Dasar. Di dalam UUD 1945 pasal 33 dijelaskan bahwa sumber pembiayaan pendidikan (*revenue*) di Indonesia dibebankan kepada pemerintah, masyarakat dan orang tua. Secara legal ini mengandung arti bahwa pendidikan itu merupakan tanggung jawab bersama karena memang pendidikan kepentingan bersama yang menyentuh hayat hidup orang banyak. Kemudian ditegaskan kembali dalam UUSPN Nomor 2 tahun 1989 bahwa ada kebersamaan tanggung jawab dalam menyelenggarakan pendidikan terutama ditinjau dari segi biaya dan ini dijabarkan dalam Peraturan pemerintah No. 30, 29, 28 dan 27. Di sini dijelaskan kembali bahwa biaya pendidikan merupakan tanggung jawab bersama antara masyarakat, pemerintah dan orang tua murid.

Pernyataan di atas memberi makna bahwa pendidikan dasar khususnya Sekolah Dasar harus didasari kebijakan yang menyentuh hayat hidup orang banyak. Jangan sampai Sekolah Dasar lebih banyak dikelola oleh masyarakat yang cenderung terjebak menjadi *bisnis* atau "*komoditi pasar*" memberi peluang pendidikan yang baik itu hanya bagi masyarakat mempunya sebab ini tidak sesuai dengan harapan bahwa



Sekolah Dasar itu merupakan milik dan tanggung jawab masyarakat secara umum (*public good*) yang mengacu pada konsep pemerataan (*aquality*) dan keadilan (*equity*).

Sebagai gambaran bahwa sejak krisis yang melanda Indonesia tahun 1997 telah memberi dampak negatif terhadap kebijakan perkembangan pendidikan. Data tahun ajaran 1998-1999 menunjukkan bahwa dari tingkat Sekolah Dasar sampai perguruan tinggi mengalami peningkatan angka *drop out* yang terlihat seperti tabel di bawah ini.

TABEL 1.1.  
PRESENTASE DO/TERANCAM DO TAHUN 1999

No	Jenjang Pendidikan	Drop Out/Terancam DO Tahun 1998-1999	Sebelumnya
1	Sekolah Dasar	5,7%	2,6%
2	SLTP	11,5%	5,1%
3	SLTA	-	-
4	PTN	16%	-
5	PTS	30%	-

Sumber: Disesuaikan dari Darmaningtyas 1999.

Angka di atas merupakan rata-rata secara nasional dimana kondisi itu mungkin berbeda pada setiap daerah, tapi secara ekonomis krisis ekonomi yang berkepanjangan telah merubah rancangan yang dibangun semasa orde baru ketika masa normal, beban pemerintah terasa sangat berat sehingga terpaksa harus memangkas berbagai program termasuk program penyetaraan guru, penyediaan buku satu buku satu siswa serta penyelesaian program wajib belajar sembilan tahun. Dan sekolah sendiri



mengalami kondisi yang berat sebab melambungnya biaya operasional sekolah dan sebaliknya menurunnya pemasukan biaya dari siswa.

Untuk kondisi seperti ini jangan bertanya soal kualitas untuk tetap bertahan saja (*survive*) sudah syukur, artinya tidak banyak anak yang putus sekolah. Jadi kebutuhan biaya untuk mampu bertahan sangat dirasakan oleh semua sekolah baik negeri maupun swasta, hanya gradasinya yang berbeda. Tapi yang paling merasakan keadaan ini adalah sekolah swasta kecil, sebab basis material sekolah sangat tergantung pada siswa, jika siswa banyak maka semakin kuat dan jika siswa sedikit keadaan akan semakin sulit bergerak.

Dalam kondisi bagaimanapun pendidikan itu seharusnya adalah tanggung jawab bersama antara masyarakat, pemerintah dan orang tua, namun konsep ini belum terformulasi secara nyata bagaimana wujud partisipasi yang dimaksud. Dalam kondisi normal pembiayaan pendidikan sebagaimana gambaran studi Dirjen PUOD tahun 1993 bahwa persentase pembiayaan pendidikan untuk Sekolah Dasar terlihat seperti tabel di bawah ini:

TABEL 1. 2  
Sumber Biaya Pendidikan Sekolah Dasar dan Penggunaannya

No	Sumber Biaya	Persentase
1.	Pemerintah Pusat	92,39 %
2.	Pemerintah Daerah	1,07 %
3.	Kontribusi Orang Tua	6,98 %
No	Penggunaan Biaya	Persentase
1.	Pemeliharaan	51,88 %
2.	Kesejahteraan Pegawai	19,9 %
3.	Pelaksanaan Pengajaran	12,26 %
4.	Tata Usaha Sekolah	5,7 %
5.	Dana Ebta	5,2 %

Sumber : Disesuaikan dari Dirjen PUOD 1993

Meski studi Dirjen PUOD tersebut dilaksanakan tahun 1993 dan sangat dimungkinkan pada tahun 1999 ini telah ada perubahan angka-angka, namun dari data di atas menunjukkan sumber biaya Sekolah Dasar masih bertumpu pada pemerintah pusat, kontribusi pemerintah daerah masih jauh lebih kecil dari pada kontribusi orang tua, oleh karena itu sesuai semangat UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 pemerintah daerah harus mengambil peran pemerintah pusat, tentu sesuai kemampuan daerah masing-masing. Sementara peran masyarakat untuk pendidikan Sekolah Dasar belum begitu dominan dibanding dengan jenjang pendidikan lain seperti terlihat pada tabel berikut.

TABEL 1.3  
PERBANDINGAN SEKOLAH SWASTA DAN NEGERI

N	Jenjang Pendidikan	Negeri	Swasta
1	SD	92,6%	7,4%
2	SLTP	65%	45%
3	Sekolah Menengah	45%	55%
4	Perguruan Tinggi	34,4%	65,6%

Sumber: Disesuaikan dari Darmaningtyas 1999 hal. 54

Dari gambaran di atas terlihat bahwa partisipasi masyarakat dalam pendidikan masih tergolong rendah khususnya untuk Sekolah Dasar Negeri, sementara untuk sekolah swasta hampir 85% biaya pendidikan itu di tanggung oleh orang tua dan masyarakat, sekalipun perbandingan antara sekolah negeri dan swasta untuk Sekolah Dasar 92,6 : 7,4 persen dan ini sangat berbeda dengan SLTP 65 : 35 persen dan Sekolah menengah 45 : 55 persen dan perguruan tinggi 34,4 : 65,6 persen.

Artinya bahwa semakin tinggi jenjang pendidikan keterlibatan sekolah swasta sangat besar walaupun bentuk keterlibatan ini terlepas dari kaitan bisnis pendidikan. Partisipasi masyarakat untuk mendanai dan mengelola pembiayaan pendidikan Sekolah Dasar sangat bervariasi seperti terlihat pada tabel 1.4.

Tabel 1.4  
STRUKTUR ANGGARAN PENERIMAAN SEKOLAH DASAR  
MENURUT DIRJEN PUOD 1993

No	Variabel	Pusat	Pemda	Yayasan	Bp3+ Masy.	Jumlah Penerimaan
	<b>Propinsi</b>					
1	DKI Jakarta	62,6	4,7	0,6	31,9	24.038.041
2	Jawa Barat	88,9	0,1	0,2	10,8	13.621.905
3	Jawa tengah	74,6	0,4	1,6	23,3	13.215.309
4	DI Yogyakarta	95,2	0,3	1,2	3,1	18.390.342
5	DI Aceh	98,3	0,0	0,5	1,2	12.561.293
6	Sumatera Barat	97,3	0,0	0,8	1,9	16.045.546
7	Sumatera Selatan	92,0	0,3	1,7	5,8	11.486.701
8	Bengkulu	92,2	1,2	0,0	6,5	13.783.593
9	Kalimantan Selatan					
10	Kalimantan Timur	92,4	0,4	0,9	6,3	11.250.642
11	Sulawesi Utara	95,9	0,1	1,4	2,2	18.180.915
12	Sulawesi Selatan	96,9	0,3	0,1	2,7	13.704.851
13	Bali	97,1	0,2	0,2	2,3	17.897.823
14	Nusa Tenggara Timur	97,5	0,3	0,3	1,3	15.906.083
15	Maluku					
	<b>Status Sekolah</b>					
1	Negeri	93,38	0,4	0,1	5,7	16.748.004
2	Swasta	75,1	0,6	7,6	16,1	12.129.881
	<b>Letak Geografi</b>					
1	Perkotaan	87,9	0,5	0,8	10,8	18.709.056
2	Pedesaan	94,8	0,3	0,7	4,1	13.568.007

Sumber: Dirjen PUOD 1993:49

Tabel di atas menggambarkan bahwa pembiayaan Sekolah Dasar terdapat perbedaan yang cukup mencolok antara satu propinsi dengan propinsi lain, antara sekolah yang ada di kota dan yang ada di desa serta sumbangan dari BP3 dan masyarakat. Biaya tertinggi berada di DKI Jakarta dengan jumlah penerimaan Rp 24.038.041,- dan terendah di

Kalimantan Timur sebesar Rp 11.250.642. Sumber dana dari BP3 dan Masyarakat juga terbesar di DKI sebesar 31,9% dan terendah di Aceh sebesar 1,2%. Dari tabel di atas terlihat bahwa model pembiayaan pendidikan dasar cenderung terpusat (*Flat Grant Model*) dimana sistem pendistribusian dana dilakukan atas dasar pemerataan yang dilihat dari jumlah per murid, per guru dan atau berdasarkan kebutuhan per unit.

Untuk Daerah Sumatera Barat khususnya dana pembiayaan Sekolah Dasar dari pusat sebesar 97,3% dari Pemda 0,0% serta dari BP3 dan masyarakat 1,9 % dari total biaya yang digunakan sebesar Rp 16.045.546,-. Artinya bahwa anggaran pendidikan Sekolah Dasar daerah ini sangat tergantung dari pemerintah pusat sementara Pemerintah Daerah termasuk yang paling kecil dan sumbangan dari BP3 dan masyarakat urutan ketiga yang paling kecil.

Adanya perbedaan ini kelihatannya bukan semata-mata karena gejala ekonomi tetapi juga merupakan gejala politik yang hanya dapat dipecahkan melalui suatu kebijakan secara makro. Perbedaan penerimaan anggaran bukan juga semata-mata disebabkan kemampuan fiskal pemerintah tetapi gejala tertutupnya kemungkinan dari sekolah di pedesaan dan luar Jawa terhadap sumber-sumber penerimaan yang potensial sehingga sekolah memiliki ketergantungan yang sangat tinggi terhadap pemerintah (Dirjen PUOD 1993).

Di samping itu konferensi pendidikan tanggal 23-24 Februari 1999 mengungkap bahwa dana pendidikan yang ada hanya mampu mencapai



25% dari anggaran yang ideal untuk seorang anak didik misalnya, untuk seorang siswa SLTP idealnya membutuhkan biaya PBM Rp 134.657 sementara yang diperoleh dari pusat hanya Rp 31.750, untuk SMU idealnya memerlukan Rp 176.812,- dan yang terpenuhi baru Rp 42.965,-, siswa SMK idealnya Rp 381.228,- dan terpenuhi baru Rp 92.638,-. Ini berarti bahwa pembiayaan pendidikan di Indonesia belum mampu memberi dukungan yang memadai demi terciptanya suatu sistem pendidikan yang berkualitas.

Hal ini senada dengan laporan Clark et.al (1998; 31) yang menilai bahwa kebijakan-kebijakan sistem pembiayaan pendidikan di Indonesia cenderung diambil berdasarkan informasi yang akurasiya rendah. Misalnya ketika laporan dibuat, tidak ada informasi berapa besar dana yang dikeluarkan untuk gaji guru di SD Negeri. Misalnya lagi mengapa mesti pemerintah memberi anggaran 82% untuk Sekolah Dasar . Akibat dari ketidak akuratan data dan informasi ini akan melahirkan keputusan : (a) pengembangan Pendidikan Dasar tanpa informasi yang jelas untuk memberi dana secara adil untuk Sekolah Dasar, (b) tanpa data tentang berapa biaya yang harus digunakan untuk jenis dan jenjang sekolah, (c) tanpa kemampuan yang tepat untuk memahami pengeluaran yang harus dibelanjakan secara nyata, (d) ketidak jelasan informasi tentang jumlah siswa di masing-masing sekolah, berapa banyak biaya yang dipakai untuk pengajaran, berapa unit cost untuk berbagai jenis pendidikan atau berapa tambahan yang dibutuhkan di luar dana yang dianggarkan .

Ringkasnya menurut Clark et al. (1998; 32, 108) penganggaran biaya pendidikan di Indonesia diarahkan berdasarkan informasi yang kurang handal atau kecendrungan yang tertutup diantara Departemen yang bertanggung jawab, sehingga mengandung masalah "defisien, tidak adil (*adequate*), cenderung terpilah-pilah (*fragmented*), tidak fleksibel dan inefisien".

Gejala di atas memberi indikasi bahwa sistem pembiayaan yang ada sekarang membutuhkan suatu kajian baik di tingkat makro maupun mikro agar pendidikan di seluruh jenjang pendidikan termasuk Sekolah Dasar menjadi jelas dan tetap di dalam prinsip *adil* dan *merata* serta tidak terperangkap pada pendidikan yang bernuansa "*komoditi pasar*" yang cenderung memberi peluang pendidikan yang berkualitas hanya bagi masyarakat golongan yang berduit. Pendidikan secara umum dan Sekolah Dasar khususnya harus ditata dengan pola dan acuan yang jelas oleh negara sebab menyangkut hayat hidup orang banyak yang dilindungi oleh Undang-Undang.

Dengan adanya otonomi daerah yang dicanangkan lewat UU No. 22 dan 25 tahun 1999 yang jika berjalan secara efektif dan baik maka ini akan menjadi momen yang tepat bukan saja dalam hal mengkaji pembiayaan, tetapi juga seluruh aspek yang terkait dengan pengelolaan persekolahan serta sebagai wahana yang kondusif untuk mencari sistem manajemen pembiayaan pendidikan yang lebih sesuai.

Untuk daerah yang otonom termasuk daerah kabupaten/kota yang ada di Propinsi Sumatera Barat isu pengelolaan pembiayaan pendidikan yang cenderung tidak adil, kurang efisien, terpilah-pilah dan tidak fleksibel merupakan salah satu tema yang membutuhkan kajian agar tidak menjadi penghambat di dalam pencapaian pendidikan yang efektif dan berkualitas. Oleh sebab itu mencari sistem manajemen pembiayaan pendidikan khususnya untuk Sekolah Dasar dipandang masih relevan dan diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran dalam mengefektifkan dan mengefisienkan dana sehingga seluruh sistem yang ada di Sekolah Dasar terberdayakan secara maksimal.

## **B. Permasalahan**

Uraian pada latar belakang masalah mengisyaratkan bahwa upaya pencapaian mutu pendidikan Sekolah Dasar merupakan keharusan dan ini menuntut perbaikan terhadap seluruh faktor-faktor yang berpengaruh pada pendidikan itu sendiri termasuk sistem pembiayaan. Tuntutan perbaikan terhadap sistem manajemen pembiayaan diantaranya adalah bagaimana memperoleh sumber dana yang cukup dan berkesinambungan, alokasi pembiayaan yang efektif dan efisien serta didukung pengelolaan yang profesional. Asumsi yang dikembangkan adalah bahwa sistem pembiayaan Sekolah Dasar yang selama ini cenderung terpusat telah membatasi ruang gerak pada sekolah untuk mencari sumber dan mengalokasikan dana yang ada untuk kepentingan sekolahnya sendiri.

Di samping itu pembiayaan yang sentralistik juga membutuhkan perjalanan birokrasi yang panjang untuk sampai pada tujuannya di sekolah. Kondisi pembiayaan yang demikian cenderung memberi peluang terhadap penggunaan dana di sekolah menjadi tidak efektif dan efisien sehingga banyak kegiatan persekolahan yang tidak dapat dilakukan secara sempurna. Kemudian kemauan politik dengan memberi kewenangan pada daerah Kabupaten/Kota untuk mengelola pendidikan di daerahnya masing-masing sebagai wujud otonomi sedang mengalami transisi atau bahkan akan mengalami perubahan struktur pembiayaan pendidikan yang secara evolusioner untuk berusaha menyesuaikan diri dengan variabel-variabel atau sumber pendukung yang di daerahnya sendiri. Oleh karena itu penelitian ini ingin mengungkap "*Sistem Manajemen Pembiayaan Pendidikan (Suatu Studi Tentang Pembiayaan Pendidikan Sekolah Dasar di Propinsi Sumatera Barat)*" berkaitan dengan tingkat kemampuan bayar daerah yang berbeda serta mencari upaya pemanfaatan sumber-sumber yang tersedia di daerah agar mampu memberi pelayanan pendidikan yang lebih baik dan efektif.

### **C. Fokus Masalah dan Pertanyaan Penelitian**

Sesuai dengan latar belakang dan permasalahan yang diuraikan di atas maka fokus penelitian ini adalah untuk mengetahui *Sistem Manajemen Pembiayaan Pendidikan (Suatu Studi Tentang Pembiayaan*

*Pendidikan Sekolah Dasar di Propinsi Sumatera Barat*) dengan sub fokus atau pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana sistem manajemen pembiayaan pendidikan secara umum pada Sekolah Dasar di Sumatera Barat, dilihat dari aspek :
  - a. Sumber biaya (*revenue*)
  - b. Biaya rutin (*recurrent cost*)
  - c. Biaya lain yang terkait dengan pemberdayaan Sekolah Dasar
2. Bagaimana kecenderungan manajemen pembiayaan pada daerah yang memiliki tingkat kemampuan bayar (*ablility to pay*) yang tinggi dan tingkat kemampuan bayar yang rendah dilihat dari aspek kesejahteraan masyarakat untuk Sekolah Dasar di Sumatera Barat.
3. Apa potensi yang dapat dikembangkan untuk mendukung sistem pembiayaan Sekolah Dasar di Sumatera Barat sehingga dapat meningkatkan mutu layanan pendidikan dilihat:
  - a. Kekuatan yang dimiliki daerah yang dapat diberdayakan sebagai sumber biaya.
  - b. Kelemahan yang menjadi hambatan dalam pembiayaan efektif.
  - c. Peluang yang mungkin di upayakan untuk mendukung pembiayaan.
  - d. Tantangan yang mungkin timbul dalam mengupayakan biaya yang lebih layak.



#### D. Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian ini bertujuan ingin mengungkap, mendeskripsikan, memahami dan memaknai berbagai hal mendasar yang menyangkut sistem pembiayaan pendidikan Sekolah Dasar di Sumatera Barat berdasarkan fakta dan fenomena yang ada. Kemudian untuk mengetahui bagaimana biaya pendidikan dapat digunakan sebagai salah satu alat perencanaan dan pengawasan layanan pendidikan dalam pemacu mutu pendidikan.

Sedangkan tujuan khusus penelitian ini adalah:

1. Mengidentifikasi, mendeskripsikan dan mengkaji sistem pembiayaan pendidikan secara umum pada Sekolah Dasar di Sumatera Barat, dalam bentuk :
  - a. Sumber Biaya (*revenue*)
  - b. Biaya rutin (*recurrent cost*)
  - c. Biaya lain yang terkait dengan pembiayaan sekolah.
2. Mendeskripsikan kecenderungan sistem pembiayaan pendidikan secara umum di Sumatera Barat dilihat dari tingkat kemampuan bayar masyarakat.
3. Menganalisis faktor-faktor strategis yang mungkin dikembangkan untuk mendukung sistem pembiayaan Sekolah Dasar setelah dilihat:
  - a. Apa kelemahan yang menjadi hambatan dalam pembiayaan yang efektif.

- b. Apa kekuatan yang dimiliki daerah yang dapat diberdayakan sebagai sumber biaya pendidikan.
- c. Apa peluang yang mungkin di upayakan untuk mendukung pembiayaan pendidikan.
- d. Apa tantangan yang timbul dalam upaya pembiayaan pendidikan Sekolah Dasar.

#### **E. Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk mengembangkan wawasan tentang konsep umum administrasi pendidikan khususnya teori pembiayaan pendidikan yang secara akumulatif dapat dijadikan sebagai salah satu landasan perencanaan program pendidikan.

Di samping itu hasil penelitian ini bermanfaat sebagai bahan perbandingan dan Penyempurnaan sistem perencanaan pembiayaan pendidikan dalam konteks distribusi bantuan pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, orang tua murid serta masyarakat dalam bentuk pembiayaan pendidikan (*unit cost*) di sekolah dalam upaya pencapaian tujuan, pelaksanaan dan pelayanan pendidikan yang efektif.

Penelitian ini juga diharapkan bermanfaat bagi para pelaku atau pelaksana pendidikan yang terlibat langsung mengelola Sekolah Dasar yaitu:

1. Para guru dan karyawan sekolah di lingkungan SD yang menjadi objek penelitian sebagai informasi dan penambahan wawasan

tentang biaya yang layak untuk Sekolah Dasar permurid maupun persekolah.



2. Para kepala sekolah di lingkungan Sekolah Dasar selaku pimpinan di sekolah dan yang bertanggung jawab tentang penggunaan dana untuk dijadikan perbandingan dan informasi.
3. Dinas Pendidikan dan pihak-pihak yang berwenang mengelola dan membina SD sebagai landasan berfikir dalam mengambil kebijakan.
4. Para pakar manajemen pendidikan dan peneliti yang menaruh perhatian pada bidang manajemen dan administrasi pendidikan pada umumnya dan pembiayaan sekolah pada khususnya sebagai informasi dan bahan bandingan.
5. Peneliti sendiri dalam mengembangkan wawasan manajemen dan administrasi pendidikan terutama pada masalah pembiayaan pendidikan.

#### **F. Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang lingkup penelitian ini berkaitan dengan sistem manajemen pembiayaan pendidikan Sekolah Dasar khususnya yang terkait dengan sumber dana, cara atau mekanisme pendistribusian dan pengalokasian. Untuk memperjelas sasaran maka Sekolah Dasar dibagi dalam dua kategori yaitu SD inti dan SD imbas yang ada di wilayah Sumatera Barat khususnya Kabupaten Agam, Kota Padang dan Kabupaten Solok. Sebagai upaya penyempurnaan informasi dan

bahan bandingan juga dimungkinkan berkembang pada Sekolah Dasar di daerah lain yang ada di wilayah Sumatera Barat.

#### G. Definisi Operasional

Berdasarkan judul "***Sistem Manajemen Pembiayaan Pendidikan (Suatu Studi Tentang Pembiayaan Pendidikan Sekolah Dasar di Propinsi Sumatera Barat)***" Definisi operasional dinyatakan untuk dapat diketahui makna masing-masing variabel dan pengukurannya, dalam penelitian ini definisi operasional dirumuskan sebagai berikut:

***Sistem*** menurut Ensiklopedi Nasional Indonesia (1990) merupakan suatu susunan yang terdiri atas pilahan berdasarkan fungsinya, individu-individu pendukung yang membentuk kesatuan utuh. Tiap-tiap individu di dalam sistem saling bergantung dan saling menentukan dengan menempatkan seluruh unsurnya selalu dalam hubungan struktur. Dalam konteks ini dinyatakan bahwa sistem sebagai suatu rangkaian unsur-unsur yang ada kaitan dengan pembiayaan pendidikan Sekolah Dasar. Informasi ini diperoleh dari data lapangan (sekolah, dinas) dan kajian kebijakan yang berlaku, serta elemen (*stakeholder*) yang terlibat dalam pengelolaan dan penggunaan biaya pendidikan Sekolah Dasar.

***Manajemen*** menurut Ensiklopedi Nasional Indonesia (1990) adalah proses merencanakan dan mengambil keputusan, mengorganisasikan, memimpin dan mengendalikan sumber daya

manusia, keuangan, fisik dan informasi guna mencapai sasaran organisasi dengan cara yang efisien dan efektif. Dengan demikian manajemen dalam hal ini didefinisikan sebagai pemanfaatan sumber-sumber keuangan atau pembiayaan pendidikan untuk mencapai tujuan Sekolah Dasar. Definisi ini diukur melalui besaran sumber, serta mekanisme aliran yang ada di dalam sistem pembiayaan untuk mencapai tujuan pendidikan di Sekolah Dasar.

**Pembiayaan Pendidikan** (*Educational Finance*) adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan proses pencarian sumber dan penggunaan dana dengan memanfaatkan rencana biaya serta modal yang dibutuhkan di dalam pendidikan. Dalam kajian ini dimaksudkan mencari sumber dan untuk pendidikan serta menganalisis penggunaan biaya Sekolah Dasar sehingga dapat digunakan sebagai salah satu alat perencanaan dalam menentukan biaya operasional sekolah. Definisi ini diukur dari pengorbanan yang diberikan dalam bentuk uang dan dihabiskan oleh sekolah dalam wujud layanan-layanan pendidikan dalam satu tahun.

**Sekolah Dasar** adalah suatu satuan pendidikan pada jenjang awal yang harus dilalui anak didik hingga pada terminal tertentu. Definisi ini diukur dengan jenjang dan batas umur peserta didik.



**Sumatera Barat** adalah salah satu propinsi di wilayah Republik Indonesia.

#### **H. Asumsi atau Premis yang Digunakan**

- 1) Secara keseluruhan studi *cost-benefit* telah menemukan bahwa investasi dalam pendidikan itu menguntungkan baik dalam pengertian peningkatan pendapatan pribadi seseorang maupun perbaikan masyarakat umum (Thomas H. Jones (1984)
- 2) Mutu dan biaya yang digunakan di dalam pendidikan memiliki keterkaitan secara langsung. Biaya pendidikan memberi pengaruh yang positif melalui faktor kepemimpinan, manajemen pendidikan, dan tenaga kependidikan yang kompeten melalui peningkatan mutu faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses belajar-mengajar (Nanang Fattah, 2000).
- 3) Pembiayaan pendidikan tidak hanya menyangkut analisis sumber-sumber saja, tetapi juga penggunaan dana-dana secara efisien. Makin efisien sistem pendidikan itu makin kurang pula dana yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuannya, dan karena itu lebih banyak program yang akan dicapai dengan anggaran yang tersedia. (Manuel Zimelman, 1975).
- 4) Biaya sebagai nilai dari pengorbanan yang memiliki kriteria:
  - 1) Kuantitatif dapat dihitung
  - 2) Inheren pada hasil
  - 3) Dapat diduga sebelumnya

- 5) Tidak dapat dihindarkan, sehingga pengeluaran-pengeluaran yang tidak memiliki kriteria tersebut di atas merupakan pemborosan (Idochi Anwar 1990;44).
- 6) Hubungan antara biaya satuan pendidikan dengan rata-rata prestasi belajar yang diperoleh dengan variabel pokok dalam proses belajar mengajar adalah berpengaruh (Dirjen PUOD, 1993;90).
- 7) Kebijakan pendidikan itu berada pada suatu matriks sosial yang kompleks. Pendidikan itu memiliki keterkaitan yang dinamis diantara sosial, ekonomi dan konteks politik. Sistem sekolah merupakan variabel dependent dari kehidupan sosial yang luas dan kekuatan ekonomi (Thomas J. Sergiovani 1992;357).
- 8) Theodore W. Schultz, selaku presiden Assosiasi Ekonomi Amerika, mengatakan bahwa teka-teki yang panjang tentang pertumbuhan ekonomi negara, perubahan struktur upah dan gaji dan perubahan distribusi pendapatan individu secara substansial ternyata dijawab dan dipecahkan oleh investasi yang baik pada *human capital*. Jadi ada hubungan antara pengeluaran untuk pendidikan dengan pertumbuhan ekonomi. Para pakar ekonomi juga setuju bahwa yang paling produktif di dalam investasi *human capital* adalah di bidang pendidikan (William Van Til 1971; 242).
- 9) Secara keseluruhan premis di atas memberi pemahaman bahwa investasi pada *human capital* khususnya di bidang pendidikan secara signifikan membawa pertumbuhan ekonomi bangsa.

Sekolah Dasar sebagai pranata awal pendidikan dasar merupakan basis untuk jenjang pendidikan selanjutnya, perlu penataan pembiayaan yang layak (*feasible*) untuk mewujudkan pendidikan yang efektif.

## **I. Metodologi Penelitian**

Penelitian tentang sistem manajemen pembiayaan pendidikan berupaya menemukan suatu sistem atau model pembiayaan di Sekolah Dasar di Sumatera Barat dengan mengidentifikasi, mendeskripsikan sistem yang ada, melihat kecenderungan pembiayaan pada daerah-daerah yang memiliki tingkat kemampuan bayar yang berbeda serta mengidentifikasi potensi dalam memaksimalkan kekuatan dan peluang serta meminimalkan kelemahan dan tantangan sekaligus sebagai dasar mencari sistem pembiayaan pendidikan Sekolah Dasar yang lebih relevan.

Jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus dalam suatu situs tunggal yaitu sistem manajemen pembiayaan Sekolah Dasar. Pendekatan studi kasus sebagai bagian dari penelitian kualitatif dianggap lebih relevan sebab berupaya mengkaji status objek yang berkenaan dengan fase spesifik atau khas dari suatu sistem. Tujuannya untuk memberi gambaran secara mendetail tentang latar belakang, serta karakter yang khusus dari suatu kasus atau situs.

Penelitian ini dilakukan lebih bersifat eksplorasi terhadap fokus yang ditentukan sebelumnya dengan mengutamakan pengkajian data di lapangan atas dasar apa adanya tanpa memberi perlakuan atau memanipulasi faktor-faktor yang diduga berpengaruh serta tidak ada pengujian hipotesis.

Data yang diperoleh dalam bentuk narasi dan besaran-besaran angka dianalisis dengan tiga langkah pokok yang berjalan secara bersamaan dan sejajar yakni; proses reduksi, sajian dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Analisis kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan (SWOT) juga dilakukan untuk memahami kondisi internal dan eksternal secara umum daerah Sumatera Barat khususnya yang terkait dengan sistem manajemen pembiayaan pendidikan Sekolah Dasar.

#### **J. Lokasi dan Objek Penelitian**

Lokasi penelitian adalah di Propinsi Sumatera Barat dengan objeknya kajiannya adalah Sistem Manajemen Pembiayaan Pendidikan pada Sekolah Dasar Negeri. Lokasi penelitian yang diambil secara purposive adalah wilayah Sumatera Barat yang dibagi atas *tiga wilayah*, yaitu wilayah I, II dan wilayah III. Kemudian tingkat kemampuan bayar (*ability to pay*) masyarakat diambil menurut tingkat kesejahteraan keluarga masyarakat *yaitu keluarga sejahtera III ke atas dan di bawah keluarga sejahtera III* pada masing-masing kecamatan yang menjadi objek penelitian di kabupaten/kota. Demikian halnya Sekolah Dasar

diambil menurut jenis kelompok dan fungsinya di dalam satu gugus yaitu Sekolah Dasar *inti* dan Sekolah Dasar *Imbas*.

Berdasarkan tujuan yang berstrata (*stratified purposive*) yang dilakukan sesuai dengan kajian penelitian ini akhirnya ditemukan wilayah I adalah berada pada Kabupaten Agam di kecamatan IV Koto dan Kecamatan Tanjung Mutiara. Wilayah II pada Kota Padang di Kecamatan Padang Selatan dan Kecamatan Bungus Teluk Kabung. Wilayah III pada kabupaten Solok di kecamatan Perwakilan Kinari dan Kecamatan Tigolurah.

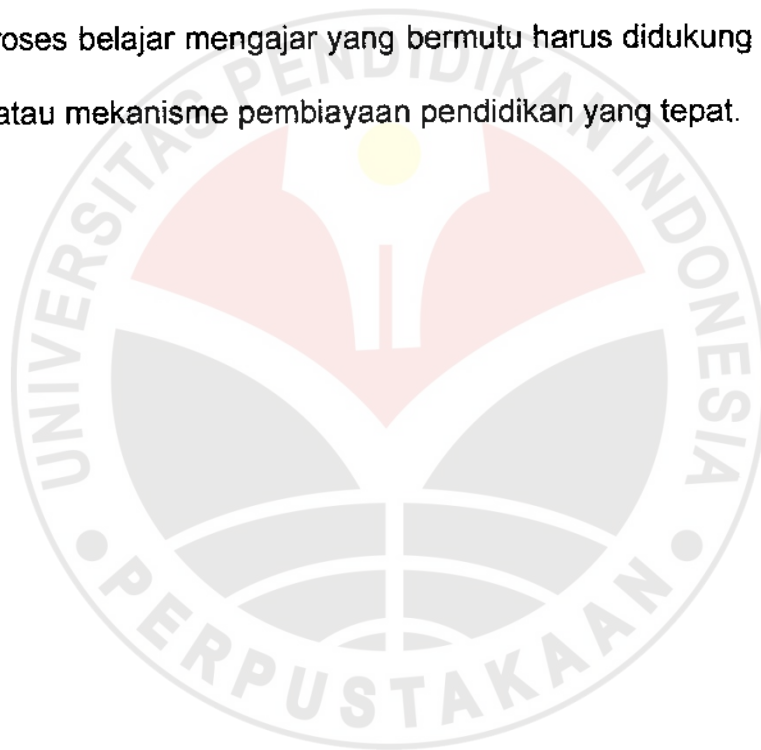
#### K. Kerangka Berpikir Penelitian

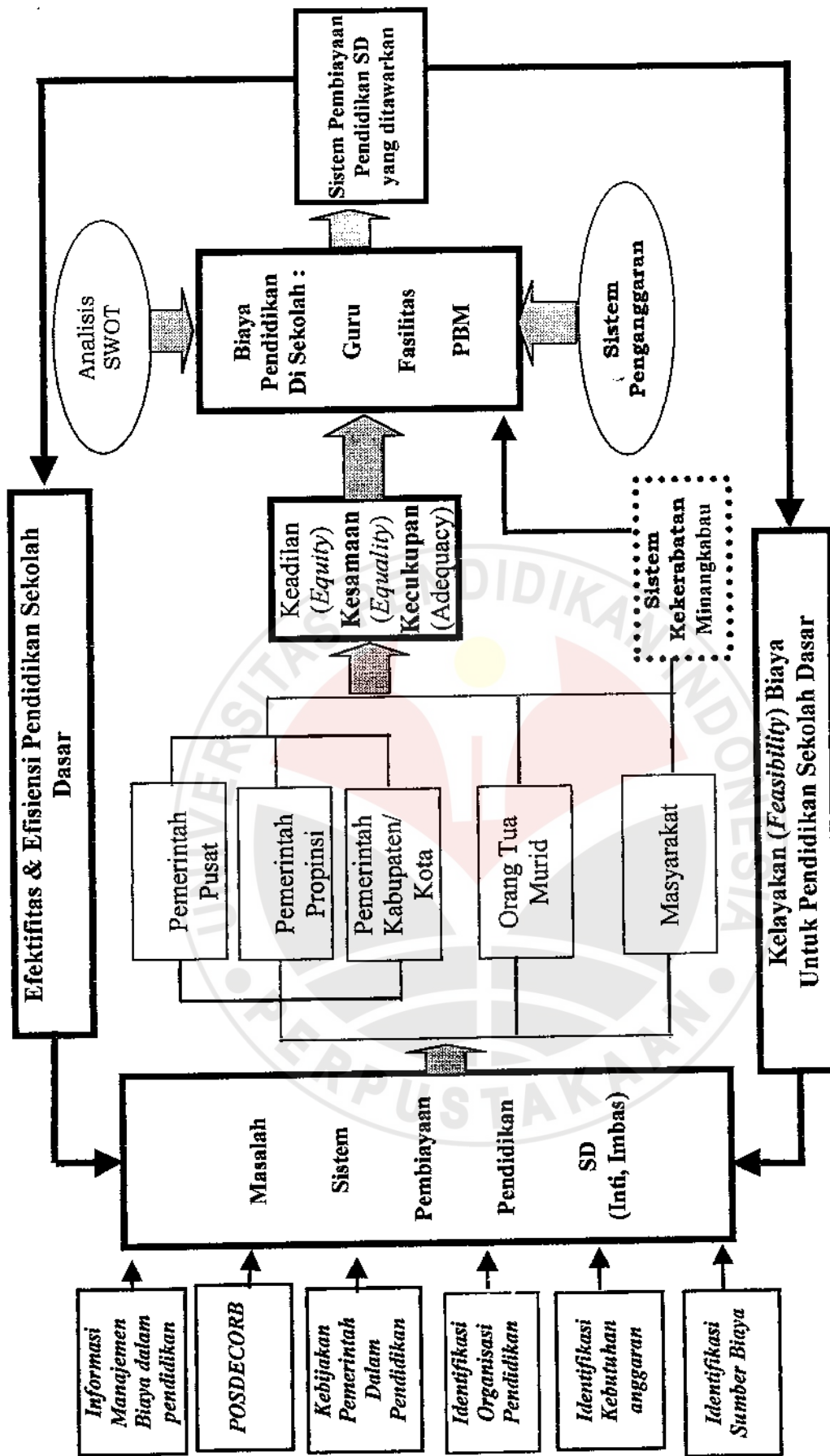
Kerangka pikir penelitian merupakan alur serta keterkaitan beberapa variabel atau faktor yang menggiring pemahaman dan langkah untuk membangun tema suatu penelitian sekaligus sebagai model rujukan di dalam proses pelaksanaan penelitian. Bogdan dan Biklen (1982) menjelaskan bahwa paradigma adalah seperangkat asumsi, konsep atau proposisi yang diyakini kebenarannya. Dengan argumentasi atau penjelasan di atas maka kerangka pikir penelitian sebagai acuan di dalam meneliti, mengkaji dan menganalisis tentang *Sistem Manajemen Pembiayaan Pendidikan (Suatu Studi Tentang Pembiayaan Pendidikan Sekolah Dasar di Propinsi Sumatera Barat)* dibangun sebagai bagan berikut.

Teori-teori manajemen dan pembiayaan yang dibangun digunakan sebagai acuan untuk melihat masalah sistem pembiayaan



pendidikan di Sekolah Dasar baik yang bersumber dari pemerintah maupun orang tua murid dan masyarakat. Keadilan (*equity*), kesamaan (*equality*), dan kecukupan (*adequacy*) di dalam pembiayaan pendidikan sebagai suatu wujud layanan di Sekolah Dasar merupakan harapan dan bahkan kewajiban pemerintah maupun masyarakat sebagai konsekuensi penancangan wajib belajar sembilan tahun. Efektifitas, efisiensi dan kelayakan layanan pendidikan dalam bentuk gaji dan kesejahteraan guru, peralatan dan fasilitas yang memadai serta proses belajar mengajar yang bermutu harus didukung oleh suatu sistem atau mekanisme pembiayaan pendidikan yang tepat.





Gambar 1.1  
 Kerangka Pikir Penelitian