

BAB V PEMBAHASAN

Pembahasan ini mengulas temuan yang dikemukakan pada bab IV tentang sistem manajemen pembiayaan Sekolah Dasar di Propinsi Sumatera Barat yang diawali dengan sistem dan satuan biaya pendidikan pada beberapa zaman sebagai perbandingan bagaimana sesungguhnya yang ada sekarang dilanjutkan dengan kecenderungan pembiayaan pada tingkat kemampuan bayar daerah yang berbeda. Pembahasan tentang potensi yang dapat dikembangkan untuk mendukung biaya pendidikan didasarkan atas analisis kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan serta menghitung estimasi satuan biaya pendidikan untuk seorang murid SD. Atas gambaran yang diperoleh diberikan suatu tawaran sistem atau model pembiayaan pendidikan sekolah Dasar di Propinsi Sumatera Barat.

A. Sistem Manajemen Pembiayaan Pendidikan Sekolah Dasar di Sumatera Barat

Perkembangan pendidikan di Indonesia beserta sistem pembiayaannya sangat dipengaruhi situasi ekonomi dan politik pada saat itu, sebab pendidikan cenderung digunakan sesuai dengan kepentingan oleh yang berkuasa. Tidak dapat dipungkiri bahwa pendidikan merupakan sarana yang paling tepat di dalam penanaman ideologi penguasa. Teori sosiologi pendidikan yang baru justru berusaha membuka kedok adanya kepentingan tertentu yang terdapat dibalik ilmu

pengetahuan objektif dan mengembangkan kurikulum yang tersembunyi Paulo Freire (1999:13).

1. Sistem Manajemen Pembiayaan Pendidikan Sebelum Tahun 2000

a. Zaman Penjajahan Belanda

Pada zaman penjajahan Belanda pendidikan di tanah air lebih banyak disesuaikan dengan kepentingan penjajah dalam mempertahankan dan memperluas kekuasaannya. Pemerintah kolonial secara sistematis memasukkan paham mereka dengan memasukkan superioritas budaya Barat melalui pendidikan sekolah rakyat kepada penduduk pribumi. Pendidikan yang dilakukan adalah mempersiapkan anak-anak pribumi untuk calon tenaga terampil di bidang administrasi dan kejuruan yang diperlukan untuk menjalankan usahanya (Wardiman 1996).

Sejak Kolonial Belanda berada di Indonesia baru pada tahun 1848 Belanda menangani pendidikan pribumi dengan pelayanan pendidikan dibedakan menjadi tiga kategori pendidikan sekolah yang didasarkan pada keturunan, bangsa dan status yaitu: (1) Sekolah dasar dan lanjutan diperuntukkan untuk golongan penduduk Eropa, (2) Sekolah Dasar negeri dan sekolah untuk golongan penduduk pribumi dan, (3) Sekolah kejuruan yang dapat diikuti baik oleh golongan penduduk Eropa maupun pribumi. Sekolah Eropa (*Europeesche Lagere School*) pada saat itu sudah ada 19 sekolah. Pendidikan yang

diperuntukkan untuk orang pribumi (*Sekolah Bumi Putra*) adalah sekolah negeri dan sekolah raja. Sekolah Dasar Negeri; meskipun di kalangan pejabat pemerintahan Hindia Belanda terdapat beberapa perbedaan pendapat tentang pemberian fasilitas pendidikan dan pengajaran bagi penduduk pribumi, tetapi karena kurangnya tenaga terdidik untuk menangani tugas-tugas pemerintahan dalam negeri, pemerintah Belanda kemudian memberikan pendidikan tersebut untuk penduduk pribumi lapisan atas. Demikian halnya tuntutan kepentingan perekonomian bangsa secara ekstensif Belanda akhirnya memberikan kesempatan pendidikan untuk lapisan bawah penduduk pribumi.

Berdasarkan surat Raja Negeri Belanda Nomor 95 Tanggal 30 September 1848, tentang kewenangan yang diberikan kepada gubernur jenderal untuk menyediakan biaya f.25.000,00 setahun bagi pendirian sekolah-sekolah pribumi di Pulau Jawa dengan tujuan mendidik calon pegawai negeri.

Sebagai langkah pertama didirikan sekolah negeri keresidenan sehingga di setiap keresidenan terdapat satu sekolah dasar yang dibiayai oleh pemerintah Belanda. Sekolah itu kemudian berkembang menjadi 512 yang tersebar di Hindia Belanda. Satuan biaya sekolah Dasar Eropa adalah f.168 sementara untuk sekolah Bumi Putra adalah f.34.

Kemudian akibat adanya masa sulit (*malaise*) pada tahun 1883 sampai tahun 1892 dilakukan reorganisasi dan penghematan terutama untuk pendidikan dimana sekolah Eropa mendapat f.122 dan sekolah Bumi Putra f.20. Perkembangan pendidikan sekolah dasar Eropa dan Bumiputra serta pembiayaannya terlihat seperti tabel berikut.

Tabel 5.1
Perbandingan Murid, Biaya, dan Satuan Biaya
antara SD Eropa dengan Bumiputra Tahun 1883-1892

Tahun	SD Eropa			SD Bumiputra		
	Murid	Biaya f (gulden)	Satuan Biaya (f)	Murid	Biaya f (gulden)	Satuan Biaya (f)
1883	9.700	1.631.300	168	35.000	1.196.000	34
1886	10.700	1.746.000	163	43.000	990.000	23
1889	10.900	1.934.000	177	48.000	978.000	20
1892	18.700	2.096.000	112	53.000	1.040.000	20

Sumber. Wardiman Djojonegoro 1996

Tabel 5.2
Jumlah Sekolah, Biaya, dan Satuan Biaya Tahun 1889

Jenis Sekolah	Sekolah			Murid	Biaya f (gulden)	Satuan Biaya (f)
	Negeri	Swasta	Jumlah			
SD Eropa	141	5	146	18.000	18.000	122
SD Bumiputra	520	201	721	131.000	1.359.000	10
SD Lainnya	150.000	501.000	3
Jumlah	661	206	867	299.000	4.048.000	

Sumber. Wardiman Djojonegoro 1996

Berdasarkan Keputusan Raja Tangga 28 September No. 44 (Stbl.1893 No. 125) Pasal 1, Sekolah Dasar Bumiputra dibagi menjadi dua kategori, yaitu:

- 1). Sekolah Dasar Kelas Pertama (*de scholen der eerste klasse*), yaitu sekolah yang diperuntukkan bagi anak-anak tokoh terkemuka,

bangsawan atau ningrat, dan penduduk kaya/berada. Ini kemudian berubah menjadi *Hollandsch Inlandsche School* (HIS).

2). Sekolah Dasar Kelas Kedua (*de scholen der tweede klasse*), yaitu sekolah bagi penduduk pribumi pada umumnya.

Kemudian setelah tahun 1900, pendidikan rendah di Hindia Belanda mengalami kemajuan yang pesat baik sekolah yang dikhususkan untuk Eropa maupun pribumi. Untuk sekolah pribumi ada yang pengantar bahasa Belanda dan ada yang berbahasa daerah. Sekolah daerah dengan pengantar bahasa daerah terdiri dari tiga kelompok sasaran yaitu : pertama, Sekolah Bumiputra Kelas Kedua (*Tweede Klasse*) yang disediakan untuk golongan pribumi dengan lama belajar lima tahun, kedua, Sekolah Desa (*Volksschool*) yang disediakan untuk anak-anak pribumi dengan belajar selama tiga tahun dan yang ketiga, Sekolah Lanjutan (*Vervolgschool*) sebagai kelanjutan dari sekolah desa untuk golongan pribumi dengan lama belajar dua tahun. Perbandingan pembiayaan untuk sekolah tersebut adalah seperti pada tabel berikut.

Dari tabel tersebut terlihat bahwa satuan biaya per murid baik sekolah Desa, Bumi Putra (BP), HIS dan HCS memiliki peningkatan yang signifikan dari tahun ke tahun. Ini menunjukkan betapa pedulinya penjajah Belanda akan pendidikan walaupun produknya untuk kepentingan mereka sendiri.

Tabel 5.3
Perkembangan Jumlah Sekolah, Murid, Biaya, dan Satuan Biaya
Sekolah Dasar Tahun 1909-1920

No	Komponen	Tahun			
		1909	1915	1918	1920
1	Sekolah Desa	-	4.700	6.000	7.700
	Murid	-	328.000	380.000	423.000
	Biaya	-	f.938.000	f.1.690.000	f.3.49.000
	Satuan Biaya	-	f.3	f.4	f.8
2	Sekolah BP. Kelas dua	1.853	4.400	4.200	5.200
	Sekolah Swasta	1.138	2.700	2.600	-
	Murid	162.000	321.000	355.000	358.000
	Biaya	f.1.359.000	f.1.493.000	f.4.420.000	f.7.036.000
	Satuan Biaya	f.8	f.5	f.12	f.20
3	HIS dan HCS	-	153	228	239
	Sekolah Swasta	-	24	-	-
	Murid	-	28.000	39.000	48.000
	SD Eropa	219	235	238	249
	Sekolah Swasta	35	40	50	53
	Murid	25.000	32.000	36.000	37.000
	Sekolah Swasta	5.000	-	-	-
Biaya (termasuk HIS dan HCS)	f.2.677.000	f.6.600.000	f.9.648.000	f.12380.000	
Satuan Biaya	f.107	f.122	f.129	f.146	

Sumber. Wardiman Djojonegoro 1996

Untuk Sumatera Barat sendiri pada tahun 1854-tahun 1866 belum berkembang seperti di daerah Pulau Jawa, sekolah yang ada umumnya hanya ada di beberapa daerah sebab Sumatera Barat tergolong daerah tidak aman dari segi politik pada waktu itu. Semua biaya ditanggung oleh rakyat dan yang mengajar ialah pegawai pemerintah bangsa Belanda maupun Melayu dibawah pengawasan orang Belanda.

Pada tahun 1871 keluarlah keputusan pemerintah untuk mengambil alih pendidikan di Minangkabau. Tetapi tidak semua, disaring dulu mana yang layak dijadikan sekolah milik pemerintah dengan memberikan standar

pada sekolahnya dengan kurikulum yang harus dipakai. Guru-guru pun harus mendapat pelatihan yang baik dan berkualitas untuk mengajar.

Tabel 5.4
Daerah yang memiliki sekolah pada tahun 1866 di Sumatera Barat

No	Daerah	Jumlah Murid	Gaji Guru/bulan (gulden)	Sumber
1	Padang	Terbakar	50	Pemerintah
2	Painan	26	20	
3	Terusan	20	25	Pemerintah
4	Batang Kapas	61	*	Masyarakat
5	Indrapura	Ditutup	-	Masyarakat
6	Pariaman	55	25	Pemerintah
7	Tiku	27	20	Masyarakat
8	Airbangis	4	20	Masyarakat
9	Talu	Ditutup	-	Masyarakat
10	Lubuksikaping	14	20	Masyarakat
11	Rao	15	*	Masyarakat
12	Bonjol	17	*	Masyarakat
13	Bukittinggi	56	*	Pemerintah
14	Payakumbuh	51	20	Masyarakat
15	Batusangkar	46	25	Masyarakat
16	Solok	46	30	Masyarakat
17	Halaban	50	*	Masyarakat

Sumber: Rusli Amran 1985. * data tidak tersedia

Pada tahun 1872 di Padang ditempatkan seorang inspektur pendidikan. Tugasnya adalah mengubah sekolah Dasar Nagari menjadi sekolah dasar pemerintah. Pengambil alihan ini membawa pengaruh besar. Pandangan rakyat terhadap pendidikan dan guru mulai bertukar. Dulu lulusan sekolah nagari enggan menjadi guru lebih baik menjadi pegawai disalah satu perkantoran. Sekarang menjadi guru dianggap mendapat kedudukan terhormat dimata masyarakat. Apalagi gajinya dinaikkan. Seorang guru yang baru mendapat gaji 30 gulden sebulan, setelah sepuluh tahun menjadi 40 gulden dan setelah 20 tahun menjadi

50 gulden. Untuk tiap 50 murid diberi guru pembantu dengan gaji 25 gulden, kalau terlalu banyak muridnya disediakan pula guru *trainee* dengan gaji 15 gulden.

b. Zaman Perjuangan Kemerdekaan dan Permulaan Kemerdekaan

Sistem pendidikan yang dikembangkan oleh penjajah tidak banyak memberi keuntungan bagi golongan pribumi sebab semata-mata ditujukan untuk kepentingan mereka. Oleh sebab itu para tokoh dan pemimpin masyarakat mulai berpikir untuk membuat sistem pendidikan yang lebih berorientasi kepada pembentukan wawasan kebangsaan dan mendorong semangat juang untuk mencapai kemerdekaan Indonesia di samping sekolah negeri yang ada dibawah pemerintahan Belanda. Diantara jenis dan jenjang pendidikan yang ada (1916-1935) adalah Taman Siswa di Yogyakarta oleh Suwardi Suryaningrat yang lebih dikenal dengan Ki Hajar Dewantara, Pendidikan INS Kayutanam di Sumatera Barat yang didirikan oleh Muhammad Syafei, Muhammadiyah oleh Kiyai Haji Ahmad Dahlan di Yogyakarta dan pendidikan Ma'arif oleh KH. Abdul Wahab Hasbullah dan KH. Mas Mansur di Jawa Timur.

Pada masa penjajahan Belanda pendidikan sekolah dikelompokkan atas dasar golongan masyarakat, baik berdasarkan bangsa (suku bangsa) maupun status sosial. Penggolongan tersebut dihapuskan sejak pendudukan Jepang. Sistem persekolahan sesudah Indonesia merdeka tetap berdasarkan pada satu jenis sekolah untuk tiap tingkat, sedangkan

reana pelajaran pada umumnya sama dan Bahasa Indonesia ditetapkan sebagai bahasa pengantar untuk seluruh sekolah.

Perkembangan dalam pendidikan dapat dilihat makin tingginya motivasi masyarakat untuk memasuki berbagai jenjang persekolahan baik untuk pendidikan rendah, menengah maupun tinggi. Sekolah Rendah waktu itu diganti dengan nama Sekolah Rakyat (*Kokium Gakko*). Sekolah Rakyat terbuka untuk semua golongan penduduk dengan lama pendidikan enam tahun. Sekolah Menengah Pertama (*Shoto Chu Gakko*) dengan lama pendidikan tiga tahun dan selanjutnya Sekolah Menengah Tinggi (*Koto Chu Gakko*) dengan lama pendidikan juga tiga tahun.

Pada masa perjuangan kemerdekaan pada zaman pemerintahan Belanda maupun Jepang sistem pembiayaan sekolah dasar pada umumnya sama seperti tahun sebelumnya baik kecuali pendidikan partikelir yang dibiayai oleh masyarakat.

Kemudian pada tanggal 17 Agustus 1945 Bangsa Indonesia Memproklamirkan kemerdekaannya. Sehari sesudah itu ditetapkan Undang-Undang Dasar, yaitu Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sekaligus menetapkan dasar dan falsafah negara Indonesia yaitu Pancasila yang kemudian dijadikan dasar pendidikan Nasional. Walaupun dalam periode 1945-1950 mengalami perubahan UUD tetapi dasar dan falsafah negara tidak mengalami perubahan. Oleh karena itu Pancasila tetap menjadi landasan idiil pendidikan bangsa Indonesia.

Pada tanggal 29 Desember 1945 Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BKNIP) mengusulkan kepada Kementerian Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan agar secepat mungkin mengusahakan pembaharuan pendidikan dan pengajaran sesuai dengan rencana pokok pendidikan dan pengajaran baru, yang antara lain untuk sekolah dasar memuat butir-butir:

- 1). Untuk menyusun masyarakat baru perlu adanya perubahan pedoman pendidikan dan pengajaran. Paham perseorangan yang saat itu berlaku haruslah diganti dengan paham kesusilaan dan perikemanusiaan yang tinggi. Pendidikan dan pengajaran harus membimbing murid-murid menjadi warga negara yang mempunyai rasa tanggung jawab.
- 2). Kewajiban belajar lambat laun hendaknya dilaksanakan dengan ketentuan bahwa dalam waktu sesingkat-singkatnya, paling lama sepuluh tahun setiap usia sekolah dasar mendapat kesempatan untuk mendapatkan pendidikan dasar selama enam tahun (enam tahun sekolah untuk tiap-tiap anak Indonesia).
- 3). Di sekolah Rendah tidak dipungut uang sekolah. Untuk sekolah menengah dan Perguruan Tinggi hendaknya diadakan aturan pembayaran dan tunjangan sehingga soal keuangan tidak menjadi halangan bagi pelajar-pelajar yang kurang mampu.

Sesungguhnya usulan ini dapat diterima tetapi pada awal kemerdekaan kemampuan pemerintah Indonesia yang masih baru tidak mampu melayani semua tuntutan pendidikan. Pembangunan pendidikan dalam dalam artian penyediaan fasilitas pendidikan belum merupakan upaya yang dilaksanakan secara terprogram dan sistematis.

Azas kerja pendidikan yang dikembangkan adalah azas kesatuan dan swadaya dimana kesatuan adalah upaya memupuk sikap kesatuan gerak dan gotong royong dan swadaya masyarakat untuk kepentingan pendidikan. Dalam periode ini masyarakat bergotong royong untuk membangun gedung sekolah beserta peralatannya yang kemudian disumbangkan kepada pemerintah. Usaha ini makin berhasil setelah dikalangan masyarakat timbul organisasi Persatuan Orangtua Murid dan Guru (PMOG) yang berhasil menghimpun kekuatan anggotanya untuk membantu bidang pendidikan. Sampai tahun 1954, rakyat diseluruh Indonesia telah berhasil menyumbang sebanyak 6.878 gedung sekolah beserta tanahnya kepada pemerintah.

c. Masa Pembangunan Jangka Panjang Tahap Kesatu (PJPT I)

Salah satu tujuan utama pembangunan pendidikan pada PJP I adalah menciptakan kesempatan belajar yang lebih luas dan merata yang merupakan pencerminan azas keadilan sosial. Sementara itu momentum untuk membangun pendidikan secara bersamaan dengan meningkatnya ketersediaan dana pembangunan dari hasil minyak bumi serta stabilitas

yang mulai terbangun pada saat itu. Perluasan dan pemerataan kesempatan belajar adalah pada awal Repelita II sehubungan dengan masih banyaknya anak usia sekolah yang belum memperoleh kesempatan belajar pada waktu itu. Perluasan dan kesempatan belajar itu diutamakan pada Sekolah Dasar melalui pembangunan unit gedung baru untuk menampung tambahan murid 720.000 orang.

Pemerataan kesempatan belajar ini didukung oleh upaya-upaya pengangkatan guru baru dan penghapusan Sumbangan Pembinaan Pendidikan (SPP) dalam dua tahap yaitu tahap pertama tahun 1977/1978 untuk kelas I sampai kelas III dan tahap kedua tahun 1978/1979 untuk seluruh kelas di sekolah dasar. Pembebasan SPP yang telah dilakukan dimaksudkan untuk membantu anak yang tidak dapat masuk sekolah dasar karena tidak mampu membayar SSP. Agar kegiatan belajar-mengajar tidak terganggu pemerintah memberi subsidi bantuan penyelenggaraan pendidikan yang disingkat menjadi SBPP-SDN kepada masing-masing sekolah dasar negeri yang pelaksanaannya mulai tahun ajaran 1978/1988 sampai sekarang seperti tabel dibawah.

Pada perkembangan berikutnya mulai tahun 1987/1988 program Impres SD telah memperluas komponennya dengan memberikan bantuan kepada sekolah berupa biaya operasi dan perawatan sekolah (BOP) yang besarnya meningkat setiap tahun. Dana BOP yang ada pada tahun 1987/1988 sebesar Rp 310.000,- kemudian tahun 1992/1993 menjadi Rp

700.000,- Dana BOP tersebut diberikan kepada SD Negeri, sebagian SD swasta dan MI swasta.

Tabel 5.5
Alokasi Dana SPP/DPP SDN dan Biaya Satuan Permud SD Negeri
Tahun 1977/1978-1993/1994

Periode	Tahun Anggaran	Jumlah Murid SD	Biaya Satuan Permud (Rp)
Repelita II	1977/1978	14.965.521	521,20
	1978/1979	16.774.699	754,11
Repelita III	1979/1980	18.939.439	1.235,52
	1980/1981	20.164.940	1.778,83
	1981/1982	21.648.867	2.152,54
	1982/1983	22.506.935	2.474,24
	1983/1984	23.708.399	2.348,85
Repelita IV	1984/1985	24.556.810	2.646,92
	1985/1986	24.595.785	3.039,14
	1986/1987	24.508.515	3.184,57
	1987/1988	24.759.977	3.018,99
	1988/1989	24.813.810	3.012,44
Repelita V	1999/1990	24.632.714	3.166,52
	1990/1991	24.457.082	3.189,26
	1991/1992	24.398.924	3.397,69
	1992/1993	24.408.557	3.658,55
	1993/1994	24.391.342	3.894,82

Sumber. Wardiman Djojonegoro 1996

Pemberian subsidi sekolah dasar pada dasarnya dimaksudkan untuk menghapus seluruh pungutan yang banyak dilakukan sekolah dasar negeri. Namun pemberian subsidi ini tidak mengurangi kewajiban Pemerintah Daerah di dalam membina dan mengelola sekolah dasar.

Namun demikian Darmaningtyas (1999:141) memberi pandangan yang terbalik dengan mengatakan bahwa pendidikan yang dikembangkan oleh Orde Baru justru semakin mempercepat proses pemiskinan

masyarakat, baik karena sistem yang dikembangkan keliru, maupun karena kebijakan pengembangan pendidikan itu yang tidak didukung dengan pendanaan yang cukup. Upaya pemerintah untuk mendorong warga untuk memperoleh pendidikan sampai pada jenjang yang lebih tinggi tidak disertai dengan tanggung jawab penyediaan anggaran. Anak yang terlanjur sekolah dengan menggadaikan sawah dan temak, ternyata setelah lulus anak malah tidak dapat pekerjaan yang layak dan akhirnya malah bertambah miskin.

Pandangan ini tidak dapat diterima seutuhnya, sebab secara makro tingkat pendidikan masyarakat yang relatif baik akan mendukung pertumbuhan ekonomi. Hanya saja pembangunan pendidikan pada masa ini tidak menjadi prioritas ditambah dengan sistem manajemen yang tidak mendukung kearah pencapaian pendidikan yang bermutu.

d. Periode 1996-2000

Perkembangan selanjutnya sistem pembiayaan tidak mengalami perubahan, sampai pada tahun 2000 sebelum otonomi daerah digulirkan pembiayaan pendidikan sekolah dasar pada dasarnya sama seperti sebelumnya, dimana mengacu pada Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dan Menteri Keuangan tahun 1976/1977 tentang pedoman Pelaksanaan Pembiayaan Penyelenggaraan Sekolah Dasar Negeri (PPPSDN). Kemudian diadakan penyempurnaan

pola pengaturan dengan beberapa keputusan yang mengatur pelaksanaan yaitu:

- 1) Penetapan pedoman induk yang mengatur tentang Pedoman Pelaksanaan Subsidi/bantuan. Pedoman ini ditetapkan dalam SKB Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dan Menteri Keuangan pada tanggal 2 Mei 1984, Nomor 31 tahun 1984, No.0209a/K/1984 dan No. 379a/KMK.011/1984.
- 2) Penetapan besarnya alokasi Subsidi/bantuan per tahun anggaran, per propinsi/Kabupaten/Kota yang diperhitungkan atas dasar data persekolahan dan satuan biaya per komponen pembiayaan.

Program Impres SD telah memperluas komponennya dengan memberikan bantuan kepada sekolah berupa biaya operasi dan perawatan sekolah (BOP) yang besarnya meningkat setiap tahun. Dana BOP yang ada pada tahun 1987/1988 sebesar Rp 310.000,- kemudian tahun 1992/1993 menjadi Rp 700.000 dan pada tahun 1999 sampai tahun 2000 menjadi Rp 2.000.000, persekolah ditambah dengan Bantuan Jaring Pengaman Sosial (JPS) yang disebut dengan Dana Bantuan Operasional (DBO) kepada setiap sekolah yang tergantung pada kondisi sekolah akan tetapi terentang dari Rp 2.000.000,-sampai dengan Rp 4.000.000,-

Pembiayaan dari Pemerintah Daerah Diatur Melalui PP. No. 65 tahun 1951 tentang pemberian urusan pemerintah pusat pada Pemerintah Daerah terutama menyangkut uang, guru dan material. Sementara

partisipasi orang tua murid/masyarakat di dalam pendidikan yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 1992 tentang peran serta masyarakat dalam pendidikan dan ini dikukuhkan dengan Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan 0293/U/1993 tentang pembentukan Badan Pembantu Penyelenggara Pendidikan (BP3).



2. Sistem Pembiayaan Pendidikan Sekolah Dasar Setelah Tahun 2000

Berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Pendidikan Propinsi Sumatera Barat terlihat bahwa pembiayaan pendidikan Sekolah Dasar bersumber dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, BP3, yayasan dan swadaya masyarakat yang mengacu kepada aturan hukum pada tahun sebelumnya.

Data pada tabel 5.6 menggambarkan bahwa kontribusi dana dari pemerintah pusat masih mendominasi pembiayaan pendidikan Sekolah Dasar di Sumatera Barat dimana sebesar 91,4% kemudian BP3 5,18%, yayasan 1,28% dan pemerintah daerah 1,09%. Rata-rata satuan biaya untuk Sekolah Dasar Negeri untuk satu orang murid SD setiap tahun adalah Rp 383.460, dengan rentang paling tinggi adalah Rp 701.370 untuk Kabupaten Tanah Datar dan terendah adalah Rp 230.920 untuk Kabupaten Kepulauan Mentawai. Hasil ini diperoleh berdasarkan total biaya yang dihabiskan setiap tahun mulai dari biaya operasional sekolah, kelas dan gaji guru lalu dibagi dengan jumlah seluruh murid di masing masing kabupaten/kota.

Tabel 5.6
Sumber dan Besar Biaya SD di Sumatera Barat (Ribuan)

N o	Kabupaten/Kota	Pusat	Pemda	BP3	Yayasan	Lainnya	Biaya Satuan
1	Kab. Agam	98,18	0,00	3,79	0,03	0,00	280,56
2	Kab. Pasaman	91,74	0,00	8,26	0,00	0,00	265,86
3	Kab. 50 Kota	93,09	0,00	6,91	0,00	0,00	461,14
4	Kab. Solok	91,05	2,83	5,08	0,50	0,54	372,24
5	Kab. Padang Pariaman	96,82	0,59	2,54	0,01	0,04	275,72
6	Kab. Pesisir Selatan	89,47	7,55	2,76	0,00	0,01	488,05
7	Kab. Tanah Datar	97,66	0,79	1,34	0,00	0,21	701,37
8	Kab. Sawahlunto Sijunjung	97,01	0,00	2,81	0,00	0,19	561,44
9	Kab. Kepulauan Mentawai	96,82	1,44	0,22	1,51	0,00	230,92
10	Kota Bukittinggi	8380	1,00	12,40	2,78	0,02	537,95
11	Kota Padang	82,44	1,71	9,72	5,79	0,34	249,86
12	Kota Padang Panjang	88,51	0,05	6,59	4,85	0,00	555,56
13	Kota Sawahlunto	91,27	1,78	3,11	3,25	0,60	637,75
14	Kota Solok	81,09	2,00	15,96	0,00	0,05	518,13
15	Kota Payakumbuh	81,75	0,00	18,25	0,00	0,00	475,15
	Jumlah	1360,7	19,74	99,74	18,72	2	
	Rata-rata	91,44	1,09	5,18	1,28	0,15	383,46

Sumber : Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi Sumatera Barat 2001

Sampai pada tahun 2000/2001 pola pendanaan dari pemerintah untuk Sekolah Dasar di Sumatera Barat masih relatif sama dengan tahun sebelumnya walaupun dengan nama yang berbeda tetapi pada dasarnya tetap pengalokasian dana dari pemerintah pusat masih dalam bentuk gaji guru dan pegawai, serta penyelenggaraan pendidikan.

Walaupun desentralisasi pendidikan sudah didengungkan sejak tahun 2000 akan tetapi di Sumatera Barat pelaksanaannya atau penggabungan antara Dinas Pendidikan dengan Kantor Departemen Pendidikan baru dimulai sekitar bulan April 2001 itu pun baru beberapa daerah Kabupaten/Kota dan untuk Dinas Pendidikan Propinsi

penggabungan dengan Kanwil Pendidikan Sekitar Bulan Oktober 2001 dengan "**Dinas Pendidikan Propinsi Sumatera Barat**".

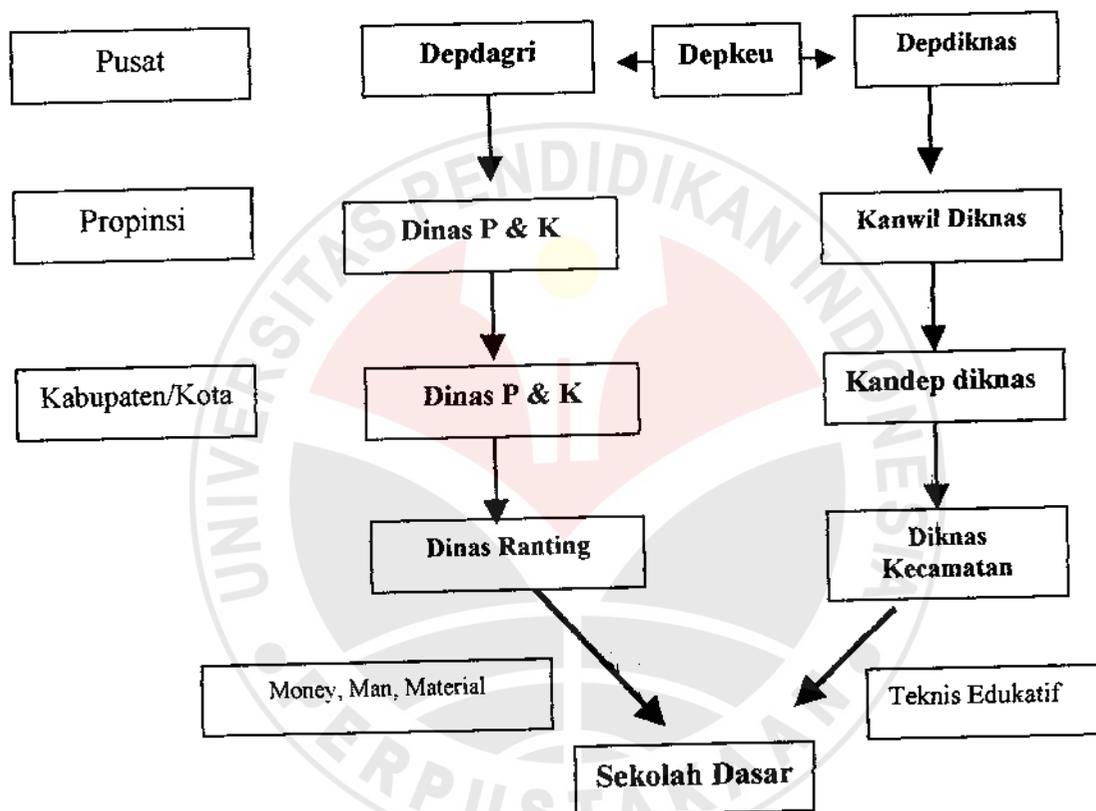
Dengan kewenangan *luas dan nyata* yang diberikan, pemerintah Kabupaten/Kota dapat membentuk dinas-dinas di daerahnya masing-masing sesuai kebutuhan, sehingga lembaga yang menangani pendidikan selama ini memiliki nama yang berbeda misalnya untuk Kabupaten Agam nama "**Dinas Pendidikan, Kebudayaan dan Olah Raga Kabupaten Agam**" dan untuk Kota Padang diberi nama "**Dinas Pendidikan Kota Padang**" serta untuk Kabupaten Solok adalah "**Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Solok**".

PP. No. 65 tahun 1951 tentang pemberian urusan pemerintah pusat pada Pemerintah Daerah terutama menyangkut uang, guru dan material, tetapi kenyataannya perhatian pemerintah daerah tidak terlalu memuaskan terhadap pembiayaan Sekolah Dasar di Sumatera Barat yang hanya berkontribusi 1,09% untuk pembiayaan pendidikan Sekolah Dasar dan hal ini bisa saja akan berdampak negatif terhadap mutu layanan dan lulusan.

Anggaran pendidikan untuk Sekolah Dasar dikelola beberapa instansi anggaran rutin disiapkan oleh tiga instansi yaitu Departemen Keuangan (Depkeu), Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas), dan Departemen Dalam Negeri (Depdagri). Anggaran pembangunan di siapkan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas),

Depdiknas dan Depdagri dimana masing-masing jenis anggaran ini memiliki ketentuan sendiri dengan prosedur penganggaran yang berbeda pula.

Secara ringkas pengelolaan pembiayaan pendidikan Sekolah Dasar sampai pada pertengahan 2001 atau dengan sistem dekonsentrasi seperti terlihat pada bagan berikut.



Gambar. 5.1
Mekanisme Pembiayaan Pendidikan
Secara Umum di Sumatera Barat Sampai Awal 2001

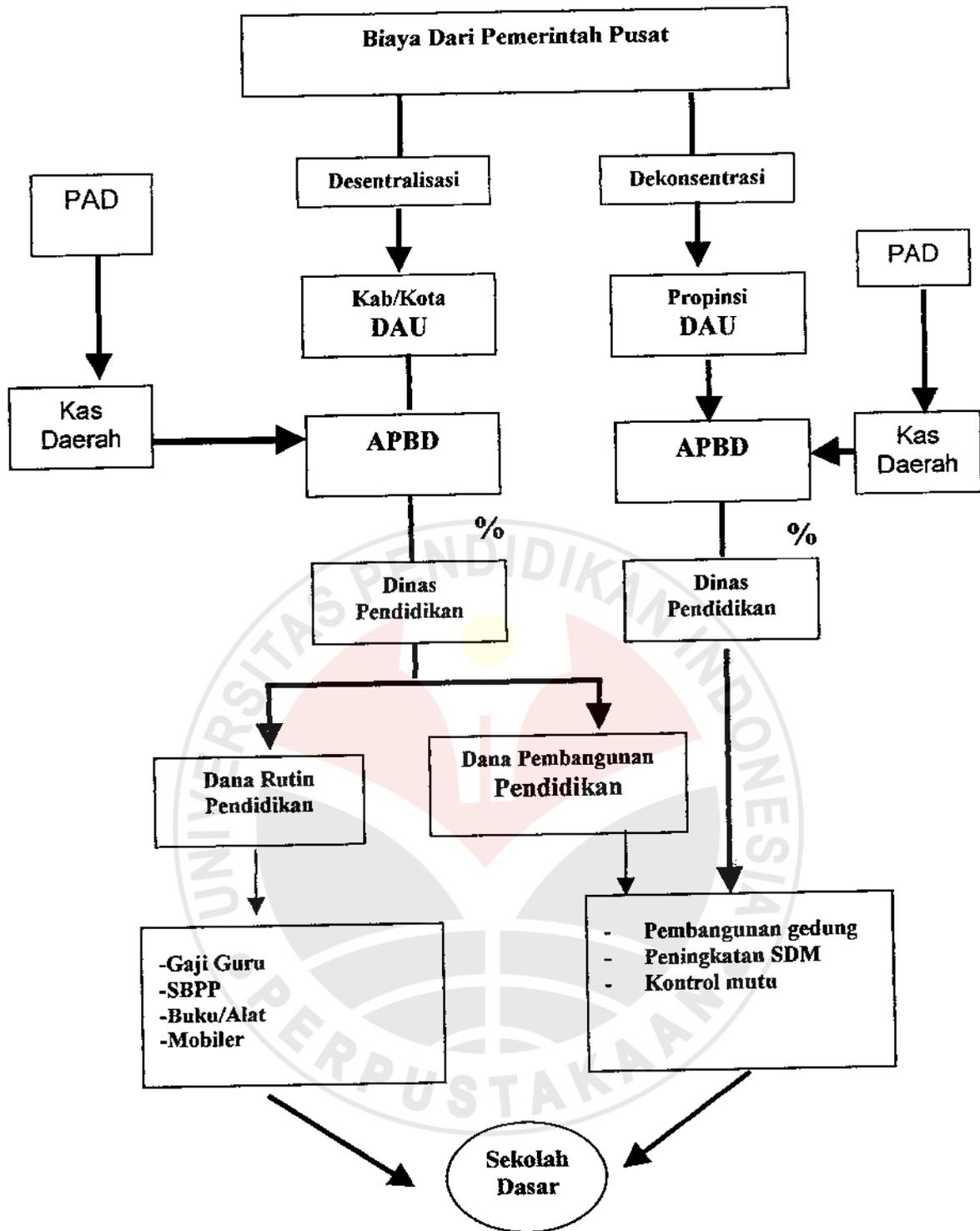
Laporan Bank Dunia yang diulas Konferensi Pendidikan bulan Februari 1999 mengatakan bahwa adanya empat departemen sebagai sumber informasi dalam pengelolaan anggaran (Bappenas, Depdagri, Depdiknas dan Depkeu) ditambah empat tingkatan administrasi pemerintahan yaitu Depdiknas dan Depdagri di tingkat pusat, Kanwil dan Dinas P&K di tingkat propinsi, Kandep dan Dinas tingkat II pada tingkat Kabupaten/Kota, Kancam dan Dinas Ranting di tingkat Kecamatan.

Menurut ulasan itu, banyaknya tingkatan instansi vertikal dan Pemda yang mengelola pendidikan dasar akan memberikan dampak negatif, serta ketidak jelasan tanggung jawab antar instansi dan unit terkait, kesulitan di dalam pelaksanaan pelayanan dan pendidikan, ketidakadaan evaluasi secara reguler atas kebutuhan nyata dana pendidikan dan pengabaian pengalokasian dan untuk operasi dan perawatan fasilitas, serta tidak ada jaminan bahwa sumber daya (dana, peralatan pendidikan) didistribusikan secara merata di masing-masing daerah, karena beragamnya sumber pembiayaan pendidikan yang tidak terkordinasi satu sama lain.

Kondisi yang demikian akan mempersulit sekolah di dalam membuat rencana program, sebab kepastian sumber dana tidak jelas dengan demikian akan menumpulkan sikap kreasi, inovasi para pengelola sekolah yang sangat diharapkan tumbuh, sebaliknya akan menumbuhkan sikap apatis dan masa bodoh.

Kondisi yang disinyalir Bank Dunia di atas tidak terkecuali di Sumatera Barat, dimana tingkatan administrasi yang panjang dan departemen pengelola yang berbeda-beda mempersulit penyaluran dan perolehan informasi baik yang bersifat kebijakan, gagasan, kontrol maupun evaluasi yang harus dilaksanakan di tingkat sekolah yang terkait dengan pengajaran, perawatan serta pengelolaan biaya secara keseluruhan.

Dengan berpedoman pada UU Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah serta UU Nomor 25 tentang perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang dijabarkan lewat PP Nomor 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai daerah Otonom dilanjutkan dengan PP Nomor 104 tahun 2000 tentang perimbangan dana untuk Kabupaten/Kota maka yang memiliki kewenangan untuk mengelola pendidikan, sehingga ada perubahan dalam mekanisme pembiayaan. Sebelumnya dana pendidikan diturunkan melalui daerah Propinsi. Sejak tahun 2001 anggaran rutin untuk pendidikan diserahkan langsung kepada daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan Dana Alokasi Umum (DAU) yang diberikan oleh pemerintah pusat. Kemudian dipertegas lagi oleh Kepmendagri No 29 Tahun 2002 tentang pedoman pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah serta tata cara penyusunan APBD, pelaksanaan tata usaha keuangan daerah dan perhitungan APBD. Secara umum mekanisme pembiayaan Sekolah Dasar seperti bagan berikut.



Gambar. 5.2
Mekanisme Pembiayaan Pendidikan
Secara Umum di Sumatera Barat 2001/2002

Subsidi Bantuan Penyelenggaraan Pendidikan untuk Sekolah Dasar Negeri (SBPP-SDN) sekarang menjadi Dana Penyelenggaraan Pendidikan Sekolah Dasar Negeri (DPP-SDN) merupakan bantuan pemerintah pusat untuk penyelenggaraan pendidikan di Sekolah-Dasar yang diatur oleh Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia melalui pedoman pelaksanaan penggunaan DPP-SDN No.900.42/375/OTDA tahun 2000 dan disalurkan melalui Gubernur Propinsi dan Bupati/Walikota dilakukan dengan Daftar Alokasi Rutin Daerah (DA-DRD) yang diberlakukan sebagai Surat Keputusan Otorisasi (SKO) Menteri Keuangan dengan sasaran pokok adalah :

Tabel 5.7
Sasaran Pokok DPP-SDN

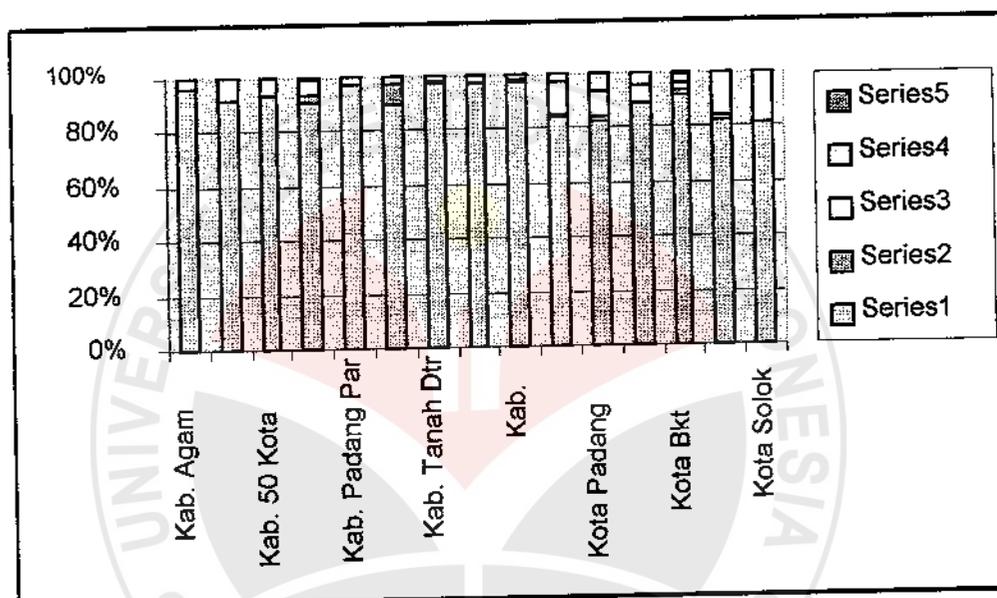
No	Komponen penggunaan	Uraian penggunaan	Dasar Perhitungan
1	2	3	4
I	Pelaksanaan Pengajaran	a. Pelaksanaan Pengajaran b. Tata usaha Sekolah c. EBTA d. Alat Peraga	a. -Persekolahan - Perkelas b. Per kelas c. Permurid kls V SDN d. Persekolahan
II	Kesejahteraan Pegawai	Uang Kesejahteraan Kepala sekolah Guru dan Penjaga Sekolah	Per pegawai sekolah
III	Supervisi	Bantuan biaya perjalanan dan pembuatan laporan supervisi	Persekolahan SDN dan SDS
IV	Pengadaan Rapor, STTB, dan DANEM	a. Pengadaan Buku Rapor Klas I b. STTB dan DANEM	a. Pengadaan buku rapor Kls I b. Permurid kls V SDN dan SDS
V	EBTANAS	Penyusunan dan Pengadaan soal, Pengiriman naskah Ujian dan Pelaksanaan EBTANAS	Per murid kls V SDN
VI	Pembiayaan, Pendataan dan Pelaporan	Monitoring, Penyusunan data pelaporan pelaksanaan Subsidi/bantuan	a. Persekolahan b. Perkecamatan c. Perkabupaten/Kota
	Jumlah		

Artinya bahwa anggaran yang diberikan oleh pemerintah pusat untuk pendidikan Sekolah Dasar khususnya anggaran untuk DPP-SDN pada dasarnya sama dengan tahun sebelumnya, hanya saja pengelolaannya dimulai dari Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota sampai pada sekolah, kelas dan murid.

Secara khusus memang diakui oleh Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota untuk merubah pola pembiayaan yang sudah ada pada era desentralisasi sekarang membutuhkan waktu, oleh sebab itu untuk sementara pola pembiayaan dan sasaran pokok yang dibiayai masih menggunakan yang lama. Pada dasarnya pelaksanaan otonomi terutama untuk desentralisasi pendidikan di Sumatera Barat baru sebatas kewenangan mengelola yang diserahkan pada Kabupaten/Kota sementara dana masih tetap bersumber dari pemerintah pusat.

Kemudian persentase pembiayaan pendidikan yang mayoritas dari pemerintah pusat sebesar 91,4% kemudian BP3 5,18%, yayasan 1,28% dan pemerintah daerah 1,09%, dimana setiap Kabupaten/Kota tidak sama, hal ini mengindikasikan bahwa pembiayaan pendidikan di Sumatera Barat agak sulit menemukan klasifikasi sistem atau model pembiayaan yang sedang berkembang. Apakah sistem pembiayaan yang ada mengacu pada model pembiayaan yang sedang berlaku di negara lain misalnya; *flat grant, full state funding, foundation plan, guaranteed tax based, presentage equalizing, block grant atau sistem voucher plan.*

Biaya dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, orang tua murid dan masyarakat dengan nama dan pengalokasian yang berbeda-beda seperti DPP-SDN, BOP DBO dan BP3 dan waktu penganggaran tidak sama menunjukkan suatu sistem pembiayaan yang kurang utuh atau terpilah-pilah. Kondisi ini membuat sekolah menjadi lelah dan tidak dapat menjadikan anggaran sebagai salah satu alat perencanaan program yang efektif untuk pendidikan.



Gambar 5.3
Grafik Pembiayaan SD di Sumatera Barat

Catatan:

- Seri 1 = Biaya dari pemerintah pusat
- Seri 2 = Biaya Pemerintah daerah
- Seri 3 = Biaya dari BP3
- Seri 4 = Biaya dari Yayasan
- Seri 5 = Biaya dari lain-lain

Jika kondisi pembiayaan pendidikan di Sumatera Barat dibanding dengan pengeluaran pendidikan di Negara Bagian Illionis bahwa rata-rata pengeluaran untuk siswa adalah \$ 6.281 pertahun dengan persentase pengeluaran adalah; 1) pengajaran 47,6%, 2) penunjang pengajaran dan layanan murid 32,0%, 3) staf dan ongkos lainnya 17,8%, 3) administrasi umum 2,6%, dimana sumber pembiayaan diperoleh dari pajak dan sumber lokal 66,0%, bantuan negara bagian 28,0% dan sumber dari pemerintah pusat adalah 6.0% (IASB 2001:hal 4 <http://www.iasb.com/files/issue2htm>).

Di dalam pelaksanaan otonomi daerah atau desentralisasi pendidikan perlu kejelasan bagaimana sistem pembiayaan yang tepat yang didasarkan pada potensi daerah. Kemudian konsep yang berkembang bahwa pendidikan itu adalah tanggung jawab bersama antara pemerintah, orang tua murid dan masyarakat perlu dikaji ulang untuk mendapatkan formulasi yang sesuai.

B. Kecenderungan Pembiayaan Pendidikan pada Tingkat Kemampuan Bayar (*ability to pay*) yang Berbeda

Di dalam pelaksanaan otonomi daerah bahwa salah satu pertimbangan penerimaan Dana Alokasi Umum (DAU) untuk daerah Kabupaten/Kota adalah besarnya pendapatan perkapita suatu daerah (Product Domestic Regional Bruto) yang diperoleh dari sumber daya alam seperti sektor minyak dan gas alam, pertambangan umum, kehutanan dan

perikanan serta sumber daya lain seperti pajak, retribusi dan lain sebagainya yang semua ini dijadikan sebagai potensi penerimaan daerah.

Perhitungan yang digunakan untuk menentukan besarnya DAU suatu daerah didasarkan pada pasal 17 ayat 5 dan 6 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 104 Tahun 2000 tentang dana perimbangan. Rumusan tersebut secara adalah:

Kebutuhan Dana Alokasi Umum Suatu Daerah = $\frac{\text{Kebutuhan Daerah} - \text{Potensi Penerimaan Daerah}}{\text{Kebutuhan DAU seluruh Daerah}}$

Bobot Dana Alokasi Umum Suatu Daerah = $\frac{\text{Kebutuhan DAU suatu Daerah}}{\text{Kebutuhan DAU seluruh Daerah}}$

Sumber: PP No 104 tahun 2000

Di dalam kebutuhan daerah termasuk di dalamnya adalah kebutuhan rutin seluruh pendidikan termasuk pendidikan Sekolah Dasar seperti gaji guru, biaya penyelenggaraan pendidikan. Sementara pembangunan fisik, pelatihan dan pengadaan alat atau perbaikan sarana prasarana dialokasikan di dalam Dana Alokasi Khusus (DAK) dengan memperhatikan ketersediaan dana APBN yang berarti besaran DAK tidak dapat dipastikan setiap tahunnya.

Untuk otonomi daerah dan desentralisasi pendidikan, pendapatan perkapita atau tingkat kemampuan bayar masyarakat tetap akan memberi dampak kepada pembiayaan pendidikan Sekolah Dasar. Dalam pelaksanaannya masih berpedoman kepada Peraturan Pemerintah No. 39

tahun 1992 tentang peran serta masyarakat dalam pendidikan, yang dikukuhkan lagi dengan Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 0293/U/1993 tentang pembentukan Badan Pembantu Penyelenggaraan Pendidikan (BP3).

Tabel 5.8
Hasil Temuan Struktur Pembiayaan Pendidikan SD 2000/2001
Berdasarkan Tingkat Kemampuan Bayar

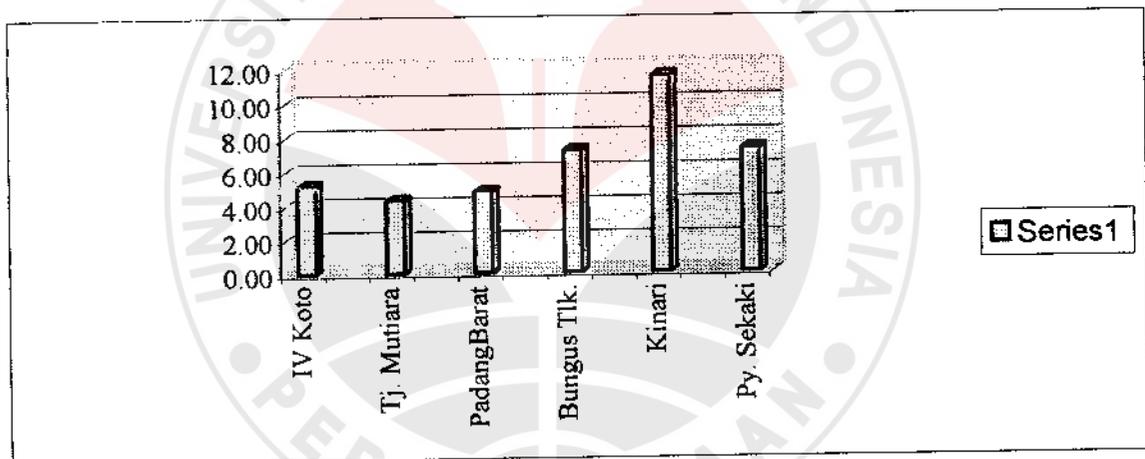
No	Kabupaten Kota	Kecamatan	Desa/ Kelurahan	Sekolah Dasar		Jlh Mund	Biaya diluar gaji (Rp)	Biaya Keseluruhan (Rp)
				Inti	SDN			
1	Kabupaten Agam	IV Koto *	Ggk. Randah	Inti	SDN 33	137	41.040	527.740
			Ggk Randah	Imbas	SDN 17	80	71.020	104.000
		Tj. Mutiara	Bdr. Gadang	Inti	SDN 05	222	24.245	374.325
			Gasan Kecil	Imbas	SDN 03	192	34.900	497.570
2	Kota Padang	Padang Barat *	Pdg. Pasir	Inti	SDN 05	282	86.055	451.070
			Pdg. Pasir	Imbas	SDN 18	188	83.870	603.725
		Bungus Tik.	Kp. Pinang	Inti	SDN 07	240	67.156	346.240
			Timbalun	Imbas	SDN 02	112	67.200	645.350
3	Kabupaten Solok	Kinari *	Kinari Timur	Inti	SDN 11	115	83.856	1.004.350
			Kinari Timur	Imbas	SDN 04	204	42.264	566.180
			Kp. Tengah	Inti	SDN 05	168	68.570	411.386
		Py. Sekaki	Simanau	Imbas	SDN 03	117	85.285	561.488
Jumlah						2057	755.461	5090.428
Rata-rata						175	62.955	424.205
Persen (%)							14,8	100

Sumber: Diverivikasi * = Kecamatan yang beruntung secara ekonomi

Tingkat kemampuan bayar (*ability to pay*) masyarakat merupakan indikator keberuntungan secara ekonomi, dimana tingkat kemampuan bayar yang tinggi mengindikasikan bahwa masyarakat daerah itu tergolong beruntung secara ekonomi yang di dalam hal ini dilihat pada daerah kecamatan pada masing-masing Kabupaten/Kota. Akan tetapi Badan Pusat Statistik (BPS) tidak sampai menganalisis PDRB di masing masing

kecamatan maka untuk ini digunakan pendekatan tingkat kesejahteraan yang di kategorikan oleh Badan Kordinasi Keluarga Berencana (BKKBN). Asumsi yang digunakan semakin besar jumlah masyarakat yang kesejahteraan lebih tinggi (sejahtera III dan sejahtera III plus), maka cenderung lebih beruntung secara ekonomi.

Dari tabel dan grafik terlihat bahwa ada kecenderungan peningkatan satuan biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat di daerah yang memiliki kemampuan bayar lebih tinggi pada Sekolah Dasar di daerahnya. Seperi Kecamatan VI Koto dan Kinari cenderung memiliki pembiayaan lebih besar dibanding kecamatan Tanjung Mutiara dan Payungsekaki.



Gambar 5.4
Grafik Pembiayaan

Pada Daerah Tingkat Kemampuan Bayar Berbeda

Besarnya biaya yang dikeluarkan untuk seorang siswa/tahun Rp 424.205 (termasuk gaji) dan hanya Rp 62.955 (14,8%) untuk biaya lain

termasuk PBM. Antara daerah yang beruntung dan tidak beruntung terhadap pembiayaan pendidikan Sekolah Dasar di daerahnya cenderung memiliki perbedaan tetapi tidak terlalu besar. Misalnya antara IV Koto sebagai daerah beruntung (kemampuan bayar tinggi) dengan Tanjung Mutiara yang kurang beruntung (kemampuan bayar rendah) perbedaannya hanya antara Rp 5.152.117 dengan Rp 4.277.659. Perbedaan ini hanya disebabkan jumlah murid yang berbeda diantara daerah yang beruntung dengan yang tidak beruntung serta antara SD inti dengan SD imbas.

Tabel 5.9
Struktur Pembiayaan Pendidikan SD
Daerah Beruntung dan Tidak Beruntung

No	Kecamatan	Rata-rata (Rp)
Beruntung		
1	IV Koto	5.152.117
2	PadangBarat	4.810.842
3	Kinari	11.508.870
Kurang Beruntung		
1	Tj. Mutiara	4.277.659
2	Bungus Tik. Kabung	7.204.720
3	Py. Sekaki	7.247.769

Tabel 5.10
Struktur Biaya Permurid dari BP3
untuk Daerah Beruntung dan Tidak Beruntung

No	Kecamatan	SD Inti	SD Imbas
Beruntung			
1	IV Koto	12.000	12.000
2	PadangBarat	54.585	49.255
3	Kinari	30.275	22.205
	<i>Rata-rata</i>	<i>32.286</i>	<i>27.820</i>
Kurang Beruntung			
1	Tj. Mutiara	0	0
2	Bungus Tik. Kabung	36.040	16.794
3	Payungsekaki	21.642	22.769
	<i>Rata-rata</i>	<i>19.225</i>	<i>13.183</i>

Demikian halnya antara SD inti dan SD imbas, ternyata biaya dari BP3 cenderung lebih besar untuk SD inti dibanding dengan SD imbas baik di daerah kecamatan yang beruntung maupun kecamatan yang kurang beruntung. Malah ada daerah kecamatan dimana masyarakatnya tidak berkontribusi terhadap pembiayaan pendidikan di daerahnya seperti Kecamatan Tanjung Mutiara baik untuk SD inti maupun SD imbas. Sementara dari pemerintah tidak memberi subsidi lebih besar. Bantuan dari orang tua murid untuk daerah yang memiliki kemampuan bayar lebih baik hampir dua kali lebih besar dibanding dengan daerah yang kurang baik. Ini akan menimbulkan kesenjangan dalam hal pembiayaan pendidikan yang berdampak pada kualitas proses maupun keluaran.

Tabel 5.11
Struktur Pembiayaan Pendidikan SD dari BP3 dan Pemerintah

No	Kabupaten/Kota	Kecamatan	Desa/Kelurahan	Sekolah Dasar		BP3/Masyarakat (Rp)	Pemerintah (Rp)
				Inti	Imbas		
1	Kabupaten Agam	IV Koto *	Ggk. Randah	Inti	SDN 33	1.644.000	5.623.200
			Ggk Randah	Imbas	SDN 17	960.00	4.721.300
		Tj. Mutiara	Bdr. Gadang	Inti	SDN 05	0	6.700.000
			Gasam Kecil	Imbas	SDN 03	0	6.459.000
2	Kota Padang	Padang Barat *	Padang Pasir	Inti	SDN 05	15.394.000	6.233.000
			Padang Pasir	Imbas	SDN 18	9.260.000	6.509.000
		Bungus Tik. Kabung	Kp. Pinang	Inti	SDN 07	8.650.000	7.467.300
			Timbalun	Imbas	SDN 02	1.881.000	5.645.000
3	Kabupaten Solok	Kinari *	Kinari Timur	Inti	SDN 11	3.470.500	6.785.000
			Kinari Timur	Imbas	SDN 04	4.530.000	4.092.000
		Py. Sekaki	Kp. Tengah	Inti	SDN 05	3.636.000	7.885.000
			Simanau	Imbas	SDN 03	2.664.000	7.315.000
Jumlah						52.089.500	75435.3000
Rata-rata						303.876	440.065

Sebagaimana disinggung sebelumnya bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah atau desentralisasi pendidikan perlu kejelasan bagaimana sistem pembiayaan yang tepat agar adil, merata dan cukup yang didasarkan pada potensi daerah terutama pembiayaan pendidikan Sekolah Dasar sebagai pendidikan minimum yang diwajibkan oleh pemerintah untuk semua warga negara tanpa kecuali.

Peningkatan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bertujuan untuk menciptakan keadaan agar setiap warga negara berusia 7 – 12 tahun mendapat kesempatan untuk belajar khususnya untuk SD secara umum di Sumatera Barat telah terwujud. Persoalannya adalah bagaimana peningkatan mutu pendidikan yang merujuk kepada upaya peningkatan mutu proses dan hasil pendidikan dengan biaya yang layak sehingga tidak ada kesenjangan layanan pendidikan di daerah beruntung dengan yang kurang beruntung.

Suatu sistem pendidikan Sekolah Dasar yang bermutu sebagaimana dikatakan Wardiman Djojonegoro (1996:356) apabila proses belajar-mengajar berlangsung secara efektif, dan peserta didik mengalami proses belajar yang bermakna dan ditunjang oleh sumber daya baik manusia, dana, sarana dan pra sarana. Proses pendidikan yang bermutu akan membuahkan hasil yang bermutu. Oleh sebab itu proses pendidikan harus ditunjang pula oleh kurikulum yang tepat, guru yang berkualitas, buku pelajaran yang sesuai serta alat pengajaran yang relevan.

Untuk mencapai indikator kualitas pendidikan Sekolah Dasar dan pemerataannya untuk setiap peserta didik tanpa membedakan agama, suku, daerah kaya, daerah miskin, geografi dan lain sebagainya membutuhkan suatu konsep dari pemerintah agar kualitas mutu layanan minimal dapat tercapai. Adanya perbedaan antara daerah yang beruntung dan tidak beruntung di dalam pembiayaan untuk mencapai mutu proses dan hasil pendidikan perlu disikapi oleh pemerintah agar pelayanan pendidikan di Sekolah Dasar sebagai pendidikan yang diwajibkan dapat terpenuhi.

Untuk daerah yang memiliki kemampuan bayar lebih baik atau daerah perkotaan, proses pendidikan dan sistem pembiayaannya dapat disesuaikan dengan situasi terbaru baik dalam hal buku, peralatan atau model pengajaran baik atas inisiatif sekolah maupun desakan orang tua murid atau masyarakat setempat.

Sebaliknya pendidikan untuk daerah yang memiliki tingkat kemampuan bayar rendah atau daerah miskin seperti Payungsekaki dan Tanjung Mutiara proses pendidikan berjalan seadanya. Untuk daerah seperti ini sulit melibatkan masyarakat untuk bersama-sama mendukung proses pendidikan baik keterlibatan dalam sumbangan pemikiran, pengelolaan maupun pembiayaan.

Masyarakat pada daerah miskin umumnya sangat berharap bantuan dari pihak lain terutama pemerintah untuk pembiayaan pendidikan

anak-anaknya. Bahkan di sisi lain masyarakat masih ada yang enggan untuk memasukkan anaknya pada sekolah. Mereka beranggapan bahwa membantu orang tua itu untuk mencari nafkah akan lebih baik untuk mempertahankan hidup.

Niat baik sekaligus kewajiban pemerintah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa harus terrealisasi di dalam bentuk layanan-layanan pendidikan yang baku atau terstandar tanpa membedakan masyarakat yang di berada daerah kaya maupun miskin, daerah maju atau terisolir serta perbedaan mendasar lainnya. Anak-anak yang berasal dari masyarakat dengan tingkat kemampuan bayar rendah berhak mendapat layanan dan fasilitas pendidikan yang memenuhi standar dengan biaya yang mungkin dijangkau, sebaliknya anak-anak yang berasal dari masyarakat mampu dapat melebihi standar yang ditentukan dengan harga yang wajar.

Pemerintah juga harus jeli melihat kondisi masyarakat khususnya orang tua murid pada daerah yang kurang beruntung agar tidak selalu memosisikan mereka pada pihak yang salah dengan kalimat "*kurang peduli terhadap pendidikan anak*" pada hal sesungguhnya mereka adalah orang yang lemah dan tidak mampu baik secara ekonomi maupun pikiran atau gagasan-gagasan.

Kepedulian masyarakat terhadap pendidikan di daerahnya diluar keluarga peserta didik khususnya di daerah yang beruntung perlu

ditingkatkan dengan suatu kesepakatan atau kebijakan agar pendidikan tidak terlihat asing di lingkungan itu. Sebaliknya pendidikan itu harus melekat (*inherent*) dengan lingkungan dan masyarakat yang secara tidak langsung menikmati keuntungannya.

Masyarakat mengetahui bahwa pendidikan adalah kunci kemajuan dan perkembangan daerah, oleh karena itu pendidikan harus difahami oleh segenap pengambil kebijakan. Pembiayaan pendidikan memerlukan kebijakan yang komprehensif dan perlu dituangkan di dalam suatu peraturan sehingga memiliki dasar hukum yang kokoh dan mengikat semua komponen yang terkait (Fakry Gaffar 2001:8) termasuk masyarakat. Pendidikan tidaklah berdiri sendiri, pendidikan dibangun oleh pemerintah, masyarakat dan orang tua murid dan manfaatnya juga untuk orang tua, masyarakat dan pemerintah.

Kebijakan pembiayaan yang komprehensif juga harus mengakomodasi daerah-daerah yang lemah ekonomi dan sumber daya sehingga tidak menimbulkan kesan bahwa kebijakan yang diambil bersifat *eksklusif* yakni hanya untuk masyarakat yang kuat secara ekonomi dan memahami makna pendidikan.

Keadilan (*equity*), kesamaan (*equality*) dan kecukupan (*adequacy*) sebagai suatu kata kunci dalam kebijakan pembiayaan pendidikan Sekolah Dasar dan konsekuensi penerapan "wajib belajar" belum juga menyentuh masyarakat di daerah yang memiliki tingkat kemampuan bayar rendah.

Kebijakan akan pemerataan dan kesempatan memperoleh pendidikan melalui peningkatan angka partisipasi murni (APM) telah dihembuskan sejalan dengan pencanangan wajib belajar sembilan tahun, tetapi bagaimana mekanisme pembiayaan yang adil dan layak sehingga seluruh lapisan masyarakat yang memiliki strata ekonomi berbeda mendapat layanan yang baik dan berkualitas kurang terakomodir dalam kebijakan yang komprehensif atau malah tidak memiliki aturan yang jelas.

Gambaran ketidakjelasan mekanisme pembiayaan ini sebenarnya juga sudah dinyatakan oleh Bank Dunia dalam Supriadi (1999:21), dan ini juga mempersulit pengawasan sebagaimana disebutkan:

This system has several other negative implication. It encourage a clear sense of responsibility on the part of any level of government or agency. Even when the responsibility is clear (as in the maintenance of school building), problems of implementation, school to deteriorate. Planning and development of services provision are difficult. There is no regular assesment of the real level of funding needed, and when money is tight, cuts usually fall on opeation and maintenance and quality funding. Also, it is difficult to ascertain and ensure that resources are distributed aquitably between regions since each source of finance is allocated separately according to sources of finance makes room for abuse.

Ketidakjelasan mekanisme pembiayaan ini juga pada sisi keadilan (*equitably*) antara daerah atau wilayah, termasuk daerah yang memiliki tingkat kemampuan bayar rendah dengan yang tinggi. Ketidakadilan ini sebenarnya dapat diperkecil dengan memaknai wajib belajar secara tepat dan komprehensif terutama untuk pendidikan Sekolah Dasar.

C. Potensi yang Dapat Dikembangkan untuk Mendukung Pembiayaan Pendidikan Sekolah Dasar di Propinsi Sumatera Barat.

Pendidikan pada dasarnya tidak berdiri sendiri, sangat terkait dengan lingkungan baik lingkungan masyarakat, alam, sosial budaya, ekonomi dan lain sebagainya. Pendidikan ada karena masyarakat dan untuk masyarakat. Oleh sebab itu lingkungan yang ada disekitar pendidikan dapat dijadikan alat estimasi untuk dimanfaatkan sebagai sumber-sumber yang efisien untuk penyelenggaraan pembiayaan pendidikan.

Pendidikan sebagai suatu sistem sosial merupakan sistem yang sangat kompleks. Keterkaitan antara proses pendidikan dengan lingkungan akan terus berlangsung dimana pendidikan itu berada, dalam hal ini ditegaskan oleh J. Alan Thomas (1971:2) bahwa *"it is based on the notion that the school is a social system, wich in continental process of resources interchanges with it's envinronment"*.

Dari konsep di atas studi tentang biaya pendidikan sebagai salah satu kajian di dalam proses tidak dapat dilepaskan dari lingkungan. Dari sudut produsen akan melihat konsep biaya dari jumlah pengeluaran yang harus dikeluarkan oleh lembaga dimana besar kecilnya dipengaruhi oleh lingkungan seperti tingkat pendapatan, kepedulian, kepadatan penduduk dan lain sebagainya. Sedangkan dari sudut konsumen pendidikan, konsep biaya merupakan pengeluaran keluarga atau masyarakat untuk

membiayai sekolah anak atau keluarganya yang kemampuannya dipengaruhi oleh tingkat pendapatan keluarga tersebut.

Studi pembiayaan untuk propinsi Sumatera Barat dapat dimulai dari mengkaji potensi sumber daya lingkungan sebagai pra-kondisi pengembangan sistem pembiayaan dengan menganalisis lingkungan (*environment scanning*) baik internal (fasilitas, tenaga pengajar, visi maupun misi pendidikan yang dibangun) maupun eksternal (budaya, geografi, politik dan arah pembangunan daerah), dan hal ini lebih lanjut akan dijabarkan dalam matriks SWOT.

Secara ekonomi Propinsi Sumatera Barat kurang memiliki potensi sumber daya alam yang dapat dimanfaatkan untuk mendukung pembiayaan pendidikan. Topografi propinsi ini cenderung berbukit dan 60% dari luas keseluruhan adalah hutan dan baru 25% yang dapat dibudidayakan untuk pertanian, sementara pertumbuhan ekonomi sampai tahun 1988 malah minus 6%.

Kajian lingkungan dari aspek potensi alam sebagai pendukung pembiayaan pendidikan Sekolah Dasar tidak dibahas lebih lanjut tetapi ditekankan pada sumber daya manusia atau masyarakat Sumatera Barat yang lebih dikenal sebagai masyarakat perantau.

Model analisis lingkungan diantaranya terkait erat dengan kajian budaya Minangkabau dengan berbagai falsafah hidup yang melekat pada masyarakatnya, kemudian sebagai kekuatan yang dapat dimanipulasi

untuk kepentingan pembiayaan pendidikan. Seperti halnya " *tungku tiga sajarangan atau tali tiga sapilin*" yang dapat dijadikan sebagai inspirasi pemberdayaan masyarakat yang terdiri tiga kekuatan golongan masyarakat *kaum adat, alim ulama dan cerdik pandai*. Jika ingin mengikutsertakan masyarakat di dalam pembangunan pendidikan ketiga kekuatan golongan yang ada di dalam masyarakat ini harus dirangkul. Atau dalam makna lain bahwa kehidupan di dalam masyarakat Minangkabau terbentuk suatu nilai yang bersumber dari agama, ilmu pengetahuan dan adat yang erat kaitannya dengan pengembangan dan pembangunan pendidikan.

Adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dan Perda Tahun 1983 tentang perubahan nagari di wilayah Minangkabau menjadi Desa di Kabupaten dan Kelurahan di Kotamadya. Perubahan status nagari menjadi desa atau kelurahan dimaksudkan untuk memperoleh keseragaman bentuk pengelolaan pemerintah daerah ditingkat terendah, perubahan ini diiringi dengan pengalokasian anggaran desa dan kelurahan. Namun menurut Agustiar Syah Nur (2002) perubahan dari nagari ke desa tau kelurahan sangat berpengaruh terhadap peran dan fungsi ninik mamak yang sangat fundamental. Dimana para penghulu adat tidak lagi berbincang-bincang di *balairung* tetapi sudah ada DPRD, pelanggaran-pelanggaran moral, kriminal dan lain sebagainya tidak lagi urusan ninik mamak tetapi polisi. Soal kawin di luar adat tidak lagi urusan ninik mamak



tetapi Kantor Urusan Agama; soal perselisihan karena tanah dan pusaka dan sebagainya yang berbaur perdata tidak lagi urusan mamak tetapi oleh pengadilan negeri.

Dengan arah atau visi pembangunan daerah Sumatera Barat yang dituangkan dalam pernyataan "*pembenahan administrasi pemerintahan sampai ke tingkat nagari*" atau kembali keaturan-aturan yang terkait dengan budaya dan adat merupakan upaya pantas didukung sebagai upaya pemberdayaan potensi masyarakat di lingkungan kenagarian yang jika ditata secara sistematis dengan pendekatan budaya yang tepat akan menjadi energi yang secara sinergik dapat mendukung pembiayaan pendidikan minimal untuk nagari itu sendiri.

Falsafah "*alam takambang jadi guru*" mengisyaratkan bagi masyarakat Minangkabau untuk belajar dan harus belajar dari apa yang dialaminya dalam kehidupan ini dan belajar dari sumber belajar apa pun termasuk melalui jenjang pendidikan. Ini mengisyaratkan bagi masyarakat Minangkabau pendidikan merupakan suatu kebutuhan dengan dimana orang beradat itu adalah orang terdidik.

Kemudian adanya sistem kekerabatan antara orang rantau dan orang kampung di masyarakat Minangkabau yang masih kuat merupakan suatu potensi yang harus diakomodir sebagai wujud kepedulian anak rantau pada pendidikan disamping kewajiban memperhatikan anak kamanakan yang ada di kampung halaman. Falsafah yang mendasari ini

dinataranya "kaluak paku kacang balimbing, tampuruang lenggang-lengangkan, anak di pangku kemanakan di bimbiang urang kampung dipategangkan".

Agustiar Syah Nur (2002:23) mengatakan bahwa sistem kekerabatan yang berkembang di Minangkabau adalah matrilineal atau menurut garis keturunan ibu yang se "paruik" atau sekaum. Apabila kaum berkembang disebut dengan istilah "jurai". Pada hakikatnya interaksi sosial terjadi dalam kaum. Hal ini terjadi sebab anggota kaum pada mulanya tinggal pada satu rumah sehingga hubungan kaum dirasakan sangat erat. Dengan kata lain hubungan batin anggota kaum dirasakan sangat erat yang terikat beberapa faktor:

- a) Orang sekaum adalah seketurunan, dengan ranji yang mudah ditelusuri, serta pembagian harta pusaka yang mereka punyai.
- b) Orang sekaum merasa sehinu semalu, yaitu kesalahan atau pelanggaran adat yang dilakukan oleh anggota kaum merupakan malu untuk seluruh anggota kaum.
- c) Orang sekaum sebandam sepekuburan.
- d) Orang sekaum seberat seringan, dan sesakit sesenang.
- e) Orang sekaun sehartu pusaka, dimana pada adat Minangkabau harta pusaka bukanlah milik perorangan tetapi harta kaum yang berasal dari harta warisan.

dimilikinya akan dapat mendukung pembiayaan pendidikan Sekolah Dasar kearah yang lebih baik.

Komite sekolah yang anggotanya terdiri dari para ahli pendidikan, LSM, unsur pemerintah terkait, masyarakat dan unsur terkait lainnya akan mampu memberi sumbangan baik dalam bentuk pikiran, program yang diinginkan serta pembiayaan yang relevan, sebab sistem kekerabatan sebagai suatu budaya telah ada sebelumnya.

Lembaga kenagarian yang selama ini kurang berfungsi maksimal dapat diberdayakan untuk menggerakkan sumber-sumber yang ada dimasyarakat melalui dua pendekatan yakni pendekatan adat dan struktural pemerintahan (1) pendekatan adat, dimana penghulu sebagai pimpinan adat di nagari dapat mengajak anak kemenakan serta masyarakat melalui alur pikir adat atau budaya. (2) pendekatan struktural pemerintahan pengembangan potensi didasarkan atas aturan aturan yang berlaku sesuai dengan kewenangannya.

Secara umum potensi yang dapat dikembangkan untuk mendukung sistem pembiayaan pendidikan ditekankan pada budaya masyarakat Minangkabau walaupun secara substansi budaya ini tidak dapat dipisahkan dengan faktor-faktor lain yang terkait dengan ekonomi. Berikut ini gambaran analisis dalam bentuk matriks SWOT untuk ketiga wilayah Sumatera Barat dengan variabel yang terkait dengan sistem manajemen pembiayaan pendidikan.

dimilikinya akan dapat mendukung pembiayaan pendidikan Sekolah Dasar kearah yang lebih baik.

Komite sekolah yang anggotanya terdiri dari para ahli pendidikan, LSM, unsur pemerintah terkait, masyarakat dan unsur terkait lainnya akan mampu memberi sumbangan baik dalam bentuk pikiran, program yang diinginkan serta pembiayaan yang relevan, sebab sistem kekerabatan sebagai suatu budaya telah ada sebelumnya.

Lembaga kenagarian yang selama ini kurang berfungsi maksimal dapat diberdayakan untuk menggerakkan sumber-sumber yang ada dimasyarakat melalui dua pendekatan yakni pendekatan adat dan struktural pemerintahan (1) pendekatan adat, dimana penghulu sebagai pimpinan adat di nagari dapat mengajak anak kewanitaan serta masyarakat melalui alur pikir adat atau budaya. (2) pendekatan struktural pemerintahan pengembangan potensi didasarkan atas aturan aturan yang berlaku sesuai dengan kewenangannya.

Secara umum potensi yang dapat dikembangkan untuk mendukung sistem pembiayaan pendidikan ditekankan pada budaya masyarakat Minangkabau walaupun secara substansi budaya ini tidak dapat dipisahkan dengan faktor-faktor lain yang terkait dengan ekonomi. Berikut ini gambaran analisis dalam bentuk matriks SWOT untuk ketiga wilayah Sumatera Barat dengan variabel yang terkait dengan sistem manajemen pembiayaan pendidikan.

<p>Ekonomi</p>	<p>PAD = Rp 68.20 Milyar PDRB =Rp 2,28 Juta APBD = Rp 225.801.875.214</p> <p>Pertanian Industri Pengolahan</p>	<p>PAD = Rp 26.47 Milyar PDRB = 2.28 Juta APBD = Rp 338.909.245.593</p> <p>Pertanian Industri Pengolahan Lain-lain</p>	<p>PAD = Rp 74.82 Milyar PDRB= 2,82 Juta APBD = Rp 227.909.930.249</p> <p>Pertanian Lain-lain</p>	<p>Kota Padang PAD nya cenderung lebih kecil dibanding Kabupaten Agam dan Solok. Secara umum PAD Daerah belum mampu membiayai kegiatan operasional daerah. APBD merupakan gabungan PAD + DAU+DAK Dan sulit dipastikan berapa persen yang akan dialokasikan untuk pendidikan.</p>	<p>Anggaran pendidikan dari PAD sebaiknya jelas sebagai wujud kepedulian atau kemauan politik (<i>political will</i>) terhadap pendidikan</p>
<p>Sosial Budaya</p>	<p>Kekerabatan Matri Lineal dengan filosofi "adat bersandi syara, syara bersandi kita-bullah. Syara mengato adat mamakai"</p>	<p>Kekerabatan Matri Lineal dengan filosofi "adat bersandi syara, syara bersandi kita-bullah. Syara mengato adat mamakai"</p>	<p>Kekerabatan Matri Lineal dengan filosofi "adat bersandi syara, syara bersandi kita-bullah. Syara mengato adat mamakai"</p>	<p>Ketiga daerah Kab. Agam, Solok dan Kota Padang dan Sumatera Barat pada umumnya tetap terikat dengan budaya Minangkabau dengan Sistem Kekerabatan matri lineal, tetapi belum menjadi pertimbangan didalam pembiayaan pendidikan SD di daerah</p>	<p>Sistem kekerabatan dengan segala aspek yang melekat di dalamnya dapat dijadikan modal untuk pembiayaan pendidikan terutama Sekolah Dasar dengan suatu kesepakatan kemauan politik melalui jalur pemerintah Nagari dan konsep komite sekolah.</p>

<p>Ekonomi</p>	<p>PAD = Rp 68.20 Milyar PDRB =Rp 2,28 Juta APBD = Rp 225.801.875.214</p> <p>Pertanian Industri Pengolahan</p>	<p>PAD = Rp 26.47 Milyar PDRB = 2.28 Juta APBD = Rp 338.909.245.593</p> <p>Pertanian Industri Pengolahan Lain-lain</p>	<p>PAD = Rp 74.82 Milyar PDRB= 2,82 Juta APBD = Rp 227.909.930.249</p> <p>Pertanian Lain-lain</p>	<p>Kota Padang PAD nya cenderung lebih kecil dibanding Kabupaten Agam dan Solok. Secara umum PAD Daerah belum mampu membiayai kegiatan operasional daerah. APBD merupakan gabungan PAD + DAU+DAK Dan sulit dipastikan berapa persen yang akan dialokasikan untuk pendidikan.</p>	<p>Anggaran pendidikan dari PAD sebaiknya jelas sebagai wujud kepedulian atau Kemauan politik (<i>political will</i>) terhadap pendidikan</p>
<p>Sektor Dominan</p>	<p>Pertanian Industri Pengolahan</p>	<p>Pertanian Industri Pengolahan Lain-lain</p>	<p>Pertanian Lain-lain</p>	<p>Kota Padang PAD nya cenderung lebih kecil dibanding Kabupaten Agam dan Solok. Secara umum PAD Daerah belum mampu membiayai kegiatan operasional daerah. APBD merupakan gabungan PAD + DAU+DAK Dan sulit dipastikan berapa persen yang akan dialokasikan untuk pendidikan.</p>	<p>Anggaran pendidikan dari PAD sebaiknya jelas sebagai wujud kepedulian atau Kemauan politik (<i>political will</i>) terhadap pendidikan</p>
<p>Sosial Budaya</p>	<p>Kekerabatan Matri Lineal dengan filosofi "adat bersandi syara, syara bersandi kita-bullah. Syara mengato adat mamakai"</p>	<p>Kekerabatan Matri Lineal dengan filosofi "adat bersandi syara, syara bersandi kita-bullah. Syara mengato adat mamakai"</p>	<p>Kekerabatan Matri Lineal dengan filosofi "adat bersandi syara, syara bersandi kita-bullah. Syara mengato adat mamakai"</p>	<p>Ketiga daerah Kab. Agam, Solok dan Kota Padang dan Sumatera Barat pada umumnya tetap terikat dengan budaya Minangkabau dengan Sistem Kekerabatan matri lineal, tetapi belum menjadi pertimbangan didalam pembiayaan pendidikan SD di daerah</p>	<p>Sistem kekerabatan dengan segala aspek yang melekat di dalamnya dapat dijadikan modal untuk pembiayaan pendidikan terutama Sekolah Dasar dengan suatu kesepakatan kemauan politik melalui jalur pemerintah Nagari dan konsep komite sekolah.</p>

<p>Sumber dan Persentase Biaya</p>	<p>Pusat : 96,32% Pemda: 0,00% BP3 : 3,66%</p>	<p>Pusat = 87,27% Pemda = 1,71% BP3 = 9,83%</p>	<p>Pusat : 90,83% Pemda: 2,87% BP3 : 2,78%</p>	<p>Secara substansial pemerintah pusat cenderung mendominasi pembiayaan pendidikan di Sekolah Dasar di atas 95%. Sementara Pemerintah daerah cenderung lebih kecil dibanding dengan biaya dari orang tua murid.</p>	<p>Perlu suatu formula pembiayaan untuk Sekolah Dasar yang dapat mengkomodir seluruh kemampuan yang ada agar lebih adil, layak, cukup dan berkelanjutan (<i>sustainability</i>) dan merupakan biaya tetap (<i>fixed cost</i>) untuk layanan minimal Sekolah Dasar</p>
<p>Rata-rata MEM (output)</p>	<p>7,62</p>	<p>5,80</p>	<p>5,80</p>	<p>Sumber daya guru yang relatif baik dari segi strata pendidikan memiliki kecenderungan yang positif terhadap NEM di samping Peningkatan satuan biaya. Ada kecenderungan NEM tinggi di Kab. Agam dengan <i>unit cost</i> yang lebih tinggi pula</p>	<p>Program yang ditawarkan oleh sekolah atas dasar kemampuan sekolah harus menjadi perhatian pemberi biaya sebagai pemicu (<i>cost driver</i>) dan bersifat berubah-ubah (<i>variabel cost</i>) sebagai pegimbang model pembiayaan yang cenderung dialokasi (dipatok)</p>

D. Estimasi Anggaran Persiswa untuk Sekolah Dasar

Pendidikan sekolah dasar sebagai suatu lembaga atau organisasi membutuhkan pembiayaan untuk menggerakkan semua elemen-elemen yang ada di dalamnya. Dengan adanya anggaran, manajemen pendidikan dapat mengambil aspek fungsionalnya diantaranya memperbaiki alokasi sumber-sumber, dapat mengkoordinasikan pekerjaan dalam suatu lembaga atau organisasi, sebagai suatu rambu-rambu untuk kontrol dan pengawasan serta untuk menetapkan struktur kategori biaya.

Para pengambil kebijakan di bidang pembiayaan pendidikan selalu bertanya berapa anggaran yang layak untuk pendidikan dan apa saja komponen yang harus dibiayai untuk berbagai jenis dan jenjang pendidikan, dengan ketidak tahuan ini sehingga para pengambil kebijakan tidak memiliki kekuatan dan alasan yang logis dalam meminta anggaran pendidikan. Salah satu diantaranya yang bertanya adalah Drs. Indrajaya, M.Pd. tanggal 23 Maret 2002 sebagai Kepala Sub Dinas Pendidikan Menengah Kabupaten Agam mengatakan bahwa kami tidak bisa bernegosiasi dengan anggota dewan (DPRD) tentang anggaran pendidikan sebab kami tidak punya fakta dan alasan yang logis apa komponen yang harus dibiayai dan berapa biayanya setiap tahun anggaran.

Pemahaman akan komponen yang dibiayai dan jumlah anggaran yang dibutuhkan di dalam pendidikan merupakan variabel yang memiliki kekuatan moral dan manejerial pelaksanaan proses pendidikan. Sebab

salah satu fungsi produktivitas sekolah dapat didekati dan dianalisis dari segi teori pembiayaan dengan mengasumsikan bahwa keseluruhan komponen dan unsur sistem kegiatan pendidikan merupakan seperangkat "pengorbanan" yang dapat diterangkan dan diperkirakan segi-segi efisiensinya (Idochi Anwar 1990).

Hasil rumusan pada tabel pada tabel 5.14 yang diperoleh dari hasil wawancara, dan penghitungan dan kemudian dikonfirmasi dengan beberapa kepala Sekolah Dasar dan pejabat di dinas Pendidikan Propinsi Sumatera Barat Sub Dinas Bina Progam, Drs. Feisal, Subdin TK SD Kota Padang Drs. Khairil Anwar, Subdin Pendidikan Menengah Kabupaten Agam Drs. Indra Jaya, M.Pd. serta Pengawas TK/SD Kecamatan Payungsekaki Syafri Hamzah S.Pd. menunjukkan bahwa estimasi kebutuhan biaya minimal untuk sekolah dan siswa setiap tahun adalah Rp 1.073.000,- dimana 30% atau Rp 323.000 diantaranya adalah belanja alat tulis, pelaksanaan evaluasi caturwulan dan tahap akhir, buku pelajaran pokok dan pegangan guru, atau biaya diluar gaji guru dan pegawai.

Formula yang digunakan adalah:

$$SB (s,t) = f IK (s,t) \text{ dan } M (s,t)$$

Dimana :

SB	= Satuan biaya Murid/tahun
K	= Jumlah seluruh pengeluaran
M	= Jumlah murid
s	= Sekolah atau daerah tertentu
t	= Tahun tertentu

Satuan biaya yang ditemukan oleh Dinas Pendidikan Sumatera Barat dengan rata-rata untuk setiap siswa pertahun Rp 383.460 belum termasuk buku pelajaran dan penyusutan gedung atau dana yang diinvestasikan secara menyeluruh pada suatu sekolah tetapi semata-mata hanya berupa dana yang diterima oleh sekolah dalam bentuk uang.

Tabel 5.13
SATUAN BIAYA SEKOLAH DASAR
DI KABUPATEN/KOTA SUMATERA BARAT TAHUN 2001/2002

No	Kabupaten/Kota	Satuan Biaya/Siswa
1	Kab. Agam	280,56
2	Kab. Pasaman	265,86
3	Kab. 50 Kota	461,14
4	Kab. Solok	372,24
5	Kab. Padang Pariaman	275,72
6	Kab. Pesisir Selatan	488,05
7	Kab. Tanah Datar	701,37
8	Kab. Sawahlunto Sijunjung	561,44
9	Kab. Kepulauan Mentawai	230,92
10	Kota Bukittinggi	537,95
11	Kota Padang	249,86
12	Kota Padang Panjang	555,56
13	Kota Sawahlunto	637,75
14	Kota Solok	518,13
15	Kota Payakumbuh	475,15
	Jumlah	
	Rata-rata	383,46

Sumber : Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi Sumatera Barat 2001

Untuk itu perlu adanya acuan atau formula yang jelas berapa biaya untuk seorang siswa setiap tahun agar para pengelola pendidikan di tingkat Kabupaten/Kota mampu bernegosiasi dengan pihak yang menyetujui anggaran pendidikan seperti DPRD atau Pemerintah Kabupaten/Kota. Berikut ini disajikan estimasi biaya untuk penyelenggaraan pendidikan Sekolah Dasar untuk normal minimal.

Tabel 5.14

ESTIMASI KEBUTUHAN BIAYA MINIMAL UNTUK SEKOLAH DAN SISWA/TAHUN DALAM KONDISI NORMAL SUMATERA BARAT (6 KELAS DAN 168 SISWA) TAHUN 2002

No	Komponen Kebutuhan	Rincian	Jumlah (Rp)	Total (Rp)
1	Belanja Alat Tulis: - Buku tulis - Kertas Havs - Double Polio - Spidol White Board - Dawat White Biard - Spidol Parmanen - Dawat spidol parmanen - Dawat Parker - Pena merah - Pensil - Pena Biasa (pilot) - Kapur tulis putih - Kapur tulis warna - Map - Bantalan Stempel - Tinta Stempel - Hackter - Anak Hackter - Tip Ex - Karton Putih - Mistar Kayu 1 meter - Mistar 50 Cm - Penghapus papan - Kertas Grafik - Blanko DP3 - Balanko KP4 - Balanko Laporan Bulanan - Balanko lain-lain - Lem - Kwitansi dinas - Kwitansi Biaya	100 Dos x Rp 23.000 3 rim x Rp 25.000 1 pak x Rp 23.000 4 lusin x Rp 72.000 5 botol x Rp 500 1 Isn x Rp 60.000 4 botol x Rp 5.000 2 botol x Rp 4.000 3 Isn x Rp 11.000 4 Isn x Rp 6.000 2 Isn x Rp 12.000 6 ktk x Rp 3.500 2 ktk x Rp 3.500 3 Isn x Rp 5.000 2 bh x Rp 10.000 1 bh x Rp 7.000 1 bh x Rp 7.500 1 ktk x Rp 5.000 6 bh x Rp 6.000 10 lbr x Rp 2.000 7 bh x Rp 4.500 7 bh x Rp 3.500 12 bh x Rp 2.000 20 eks x Rp 4.000 50 lbr x Rp 500 50 lbr x Rp 150 100 lbr x Rp 100 30 lbr x Rp 100 1 Isn x Rp 10.000 6 eksx Rp 1.500 3 eks x Rp 3.500	2.300.000 75.000 23.000 288.000 25.000 60.000 20.000 8.000 33.000 24.000 24.000 21.000 7.000 15.000 20.000 7.000 7.500 5.000 36.000 20.000 31.000 24.000 24.000 80.000 25.000 75.000 10.000 3.000 10.000 9.000 7.500	5.724.000
2	Pelaksanaan tes EBCA - Penyusunan Naskah - Pengadaan Naskah - Pemeriksaan tes - Pelaporan	9 pel x 6 x Rp 50.000 168 x 7 x Rp 500 168 x 7 x Rp 500 3 x Rp15.000	2.100.000 588.000 378.000 45.000	3.111.000
3	Pelaksanaan EBTA Pelaksanaan Ebta	40 x Rp 22.500	900.000	900.000
4	Alat Pelajaran - IPA (kit) - IPS - Alat Olah Raga - Mate-matika - Bahasa	Untuk Kelas I - VI 20 Jenis 50 Jenis 15 Jenis (individu & Kelompok) 50 Jenis 20 Jenis	7.500.000 2.500.000 6.000.000 20.000.000 1.500.000	Pemakaian 25% (4 tahun) 46.000.000 =

	- Alat Kesenian - Papan tulis - Papan panel - Kartu Huruf - Keterampilan	10 Jenis 6 buah 6 buah 50 set 20 Jenis	5.000.000 1.200.000 900.000 200.000 2.000.000	11.700.000
5	Buku Pelajaran Pokok - B. Indonesia - IPS - PPKN - Matematika - IPA - Olah Raga - Muatan Lokal - Kesenian - Bacaan - Buku Pegangan Guru - Buku Penunjang	Kelas I –VI 12 Judul 6 Judul 4 Judul 12 Judul 6 Judul 3 Judul 4 Judul 3 Judul 14 Judul 64 Judul x 35 eks x Rp 9.000 1 Jdl/guru 9 x 6 x Rp 10.000 2 Jdl/guru 9 x 6 x Rp 10.000	20.160.000 540.000 1.080.000	Masa pakai 4 tahun (25%) 21.780.000 = 5.445.000
6	Biaya Perawatan - Gedung - Taman dan Halaman - Mobiler - Sapu - Keranjang	5 % dari harga Bagunan 5 % dari harga taman 15% dari harga 6 x Rp 15.000 6 x Rp 10.000	7.500.000 100.000 7.500.000 90.000 60.000	15.000.000
7	Biaya Operasional - Biaya Listrik - Biaya Telephone - Air	Beban + Pulsa Beban + Pemakaian 20 M3	300.000 600.000 100.000	1.000.000
8	Ekstra Kurikuler - Perlombaan Olah Raga - Perlombaan Mata Pelajaran - Kegiatan Seni Budaya - Kegiatan Agama - Kegiatan Periodik	Sekolah, Daerah, DII		12.000.000
		Jumlah		54.430.000
		Rata-rata siswa 168/tahun		323.000
9	Gaji - Guru - Tata Usaha - Penjaga sekolah	9 org x 12 x Rp1.000.000 1 org x 12 x Rp 800.000 1 org x 12 x Rp 700.000 Rata-rata 168 siswa/sekolah	108.000.000 9.600.000 8.400.000	126.000.000 750.000
	Satuan Biaya/siswa/tahun			1.073.000

Estimasi biaya yang dilakukan belum memberi peluang biaya bagi setiap guru yang membuat satuan pelajaran atau media pengajaran setiap kali mengajar di depan kelas, atau fasilitas yang dibutuhkan ketika seorang guru berimprovisasi, berkreasi serta melakukan inovasi di dalam pengajaran. Artinya bahwa estimasi pembiayaan yang dilakukan hanya berdasarkan kebiasaan-kebiasaan yang dilakukan secara rutin di Sekolah Dasar dan belum mengacu pada penawaran program.

Tabel 5.15
Contoh Format Analisis Biaya SD 03 Simanau
Kecamatan Payungsekaki Kabupaten Solok 2001

No	Penerimaan		No	Pengeluaran	
	Sumber Dana	Jumlah (Rp)		Jenis Pengeluaran	Jumlah (Rp)
1	Saldo Awal		1	Gaji Pegawai	67.505.100
	Penerimaan Pusat		2	Honor Kesra Pegawai	472.500
	a. Gaji Pegawai	67.505.100	3	Alat Pelajaran	820.000
	b. SBPP (4 Komponen)	855.000	4	PBM dan CBSA	1.225.000
	c. Dana DOP/DBO	3.642.618	5	Pemeliharaan	729.618
	e. DIK/Beasiswa	1.320.000	6	Rehab R.Kelas/Bgn	660.000
	2	Yayasan		7	Pengadaan Sarana/Pra
	a. Gaji Guru	-	8	Kegiatan Ekstra Kur.	546.000
	b. Operasional/Perawat	-	9	Listrik, Air, Gas, Tel.	
	c. Administrasi	-	10	PMTAS	2.930.960
3	Orang Tua Murid	-	11	Tata Usaha dan Adm.	112.500
	a. Uang Pangkal		12	Pelaporan /Pendataan	45.000
	b. Uang Sekolah	-	13	Lainnya, Beasiswa	1.320.000
	d. BP3/PMOG	620.000		Sub Jumlah	76.83.678
	e. Ekstra Kurikuler			Saldo Akhir	-
	4	Pemda (APBD), PMTAS	2.930.960		
5	Masyarakat	-			
	Jumlah	76.873.678			76.873.678

Tabel 5.14 menjelaskan keadaan Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) seluruh Indonesia dalam hal 1) jumlah murid dan kelas, 2) pelaksanaan proses belajar Mengajar, 3) sarana belajar, 4) pelaksanaan

belajar, 5) prestasi belajar, 6) satuan biaya persiswa serta 7) keadaan pegawai yang dibuat suatu melalui kuesioner yang dilakukan atas kerja sama, antara Bappenas, Departemen pendidikan, Departemen Dalam Negeri, Departemen Keuangan dan Departemen Agama. Bentuk Kuesioner yang digunakan khusus untuk mengetahui pembiayaan di Sekolah Dasar dan Madrasah Iptidaiyah.

Dari kuesioner ini terlihat bahwa besarnya dana yang diterima suatu sekolah dibagi dengan jumlah siswa pada sekolah tersebut akan ditemukan biaya rata-rata untuk seorang siswa per tahun. Dimana anggaran yang ditemukan belum mewakili investasi yang diberikan secara keseluruhan kepada sekolah baik dari pemerintah, orang tua murid maupun masyarakat secara akumulatif.

Kalau dihitung dengan penyusutan bangunan dan buku paket yang digunakan maka angka rata-rata persiswa setiap tahun dari Rp 383.460 ditambah lebih kurang Rp 400.000,- menjadi Rp 783.460. Kemudian angka Rp 783.460 jika dikonversi dengan dollar untuk kondisi sekarang (\$1 adalah Rp 8.500) adalah sekitar \$ 92.-

Tabel berikut ini memberi gambaran perbandingan antara biaya permurid SD/tahun dari hasil temuan dengan hasil perhitungan estimasi dalam kondisi normal minimal, ternyata memang defisit sebesar Rp 323.000-Rp 62.955 = Rp 260.045 atau biaya PBM, perawatan, pemeliharaan dan lain sebagainya baru tercapai 5,12. Ini tergolong rendah dibanding dengan

pengeluaran pendidikan di Negara Bagian Illionis dengan rata-rata pengeluaran untuk siswa adalah \$ 6,281 pertahun dengan persentase pengeluaran adalah; pengajaran 47,6%, penunjang pengajaran dan layanan murid 32,0%, staf dan ongkos lainnya 17,8%, Administrasi umum 2,6%. (IASB 2001:hal 4 <http://www.iasb.com/files/issue2htm>).

Tabel 5.16
Perbandingan Temuan Biaya Pendidikan per Murid SD
Diluar Gaji Guru dengan Perhitungan Estimasi

N o	Kabupaten Kota	Kecamatan	Desa/ Kelurahan	Sekolah Dasar	Jlh Murid	Rata-rata permurid	Estimasi Biaya
1	Kabupaten Agam	IV Koto *	Ggk. Randah	SDN 33	137	41.040	323.000
			Ggk Randah	SDN 17	80	71.020	323.000
		Tj. Mutiara	Bdr. Gadang	SDN 05	222	24.245	323.000
			Gasam Kecil	SDN 03	192	34.900	323.000
2	Kota Padang	Padang Barat *	Pdg. Pasir	SDN 05	282	86.055	323.000
			Pdg. Pasir	SDN 18	188	83.870	323.000
		Bungus Tik. Kabung	Kp. Pinang	SDN 07	240	67.156	323.000
			Timbalun	SDN 02	112	67.200	323.000
3	Kabupaten Solok	Kinari *	Kinari Timur	SDN 11	115	83.856	323.000
			Kinari Timur	SDN 04	204	42.264	323.000
		Py. Sekaki	Kp. Tengah	SDN 05	168	68.570	323.000
			Simanau	SDN 03	117	85.285	323.000
Rata-rata					175	62.955	323.000
Persen (%)						5,12	100

Sumber: Diverivikasi * = Kecamatan yang beruntung secara ekonomi

Walaupun biaya pendidikan bukan satu-satunya faktor yang mempengaruhi mutu pelaksanaan dan kualitas lulusan tetapi dapat diprediksi bahawa biaya yang minim tidak akan mampu mendukung proses pelaksanaan pendidikan secara maksimal, dan akhirnya akan memperburuk mutu lulusan.

Sebagai gambaran Lunenburg dan Ornstein (2000;386) memberikan perbandingan pengeluaran persiswa setiap tahun serta persentase anggaran yang dikeluarkan dari GNP untuk beberapa negara di dunia terlihat seperti tabel berikut. Negara paling kecil memberi biaya pendidikan untuk siswa/tahun adalah adalah Turki sebesar \$.832 atau lebih kurang Rp 7.072.000 (harga \$ diperkirakan Rp 8.500), sementara yang paling besar adalah Negara Swirdzelan \$.5835 atau lebih kurang Rp 49.597.500.

Tabel 5.17
Pengeluaran Setiap Siswa/tahun dan % dari GNP Beberapa Negara di Dunia

No	Negara	% Pengeluaran dari GNP	Pengeluaran/Siswa \$
1	Australia	4,9	4.291
2	Austria	5,3	2.953
3	Belgia	5,6	4.745
4	Denmark	6,7	3.154
5	Jerman	4,5	2.815
6	Irlandia	5,2	1.882
7	Italia	5,0	-
8	Jepang	37	3.960
9	Luxemburg	-	-
10	Selandia Baru	6,0	-
11	Norwegia	7,6	-
12	Portugal	5,3	-
13	Spanyol	4,5	2.293
14	Swedia	6,7	4.917
15	Swirdzelan	5,6	5.835
16	Turki	3,3	832
17	United Kingdom	4,7	3.213
18	United State	5,1	5.768

Pengeluaran pendidikan untuk Sekolah Dasar di Sumatera Barat masih sebesar Rp 383.460,- termasuk gaji guru pertahun masih relatif kecil dibanding dengan pengeluaran di beberapa negara termasuk Turki yang paling kecil apalagi negara lain seperti Swirdzelan, Amerika, Australia dan Swedia.

E. Sistem Pembiayaan Pendidikan yang Ditawarkan untuk Sekolah Dasar Sumatera Barat

Temuan penelitian berdasarkan observasi, wawancara dan analisis SWOT menunjukkan bahwa pada umumnya pembiayaan pendidikan di Sumatera Barat mayoritas dari pemerintah pusat dengan persentase sebesar 91,4% kemudian BP3 5,18%, yayasan 1,28% dan pemerintah daerah 1.09%, dimana setiap Kabupaten/Kota tidak sama, hal ini mengindikasikan bahwa pembiayaan pendidikan di Sumatera Barat agak sulit menemukan klasifikasi sistem atau model pembiayaan yang sedang berkembang.

Temuan ini memperkuat temuan Clark et al. (1998) yang dipublikasikan oleh Asian Development Bank bahwa sistem pendidikan di Indonesia memang sangat kompleks, tidak ada mekanisme yang jelas berapa satuan biaya untuk jenis dan jenjang pendidikan tertentu. Ini memberi makna bahwa acuan pendidikan di Indonesia termasuk di Sumatera Barat belum memiliki pola yang jelas diantaranya:

- a. Tidak jelasnya berapa anggaran yang layak untuk seorang murid pendidikan sekolah dasar dalam rentang waktu tertentu.
- b. Tidak adanya kejelasan mengenai sumber biaya untuk sekolah dasar berapa dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan orang tua murid baik di daerah yang beruntung maupun kurang beruntung.

- c. Adanya tompang tindih pembiayaan dari anggaran yang berbeda, misalnya dana dari SBPP dimasukkan biaya untuk kesejahteraan guru pegawai, demikian halnya dari iuran BP3 juga dicantumkan biaya untuk guru dan pegawai demikian juga dari dana BOP.
- d. Adanya ketidakadilan (*unadequate*) pembiayaan antara daerah yang beruntung dan daerah yang kurang beruntung, sementara subsidi yang diberikan pemerintah yang dihitung tetap berdasarkan jumlah kelas dan jumlah murid.
- e. Terlalu minimnya anggaran untuk proses belajar mengajar sebagai ujung tombak peningkatan mutu pendidikan.
- f. Tidak jelasnya konsep adil, merata dan layak di dalam pelaksanaan pendidikan Sekolah Dasar sebagai suatu pendidikan yang wajib diperoleh oleh seluruh masyarakat serta sebagai terminal pertama di dalam melanjutkan program wajib belajar 9 tahun.

Kondisi seperti ini akan cenderung menimbulkan ketidakefektifan di dalam pelayanan pendidikan terutama dari segi fasilitas belajar, kualitas pengajaran serta semangat guru dalam mendidik yang pada akhirnya akan memberi dampak negatif terhadap kualitas proses, output dan outcome pendidikan Sekolah Dasar itu sendiri.

Gagasan yang disampaikan Komisi Nasional (Komnas) Pendidikan untuk membiayai pendidikan dari pajak yang diambil dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan lain sebagainya perlu dilakukan dengan konsensus

politik bersama antara Departemen terkait (Kompas Jumat 15 November 2001) pantas disimak dan ditindaklanjuti untuk mencarikan suatu model pembiayaan bersifat adil (*equity*), sama (*equality*), cukup (*adequacy*) dan layak (*feasibility*) khususnya untuk sekolah dasar, sebab SD merupakan dasar pengembangan sumber daya manusia yang tidak saja memberi manfaat atau keuntungan ekonomi tetapi juga keuntungan sosial (Gaffar 1991;58).

Sukses pelaksanaan wajib belajar Sekolah Dasar 6 tahun selama Repelita III dan IV hanya ditunjukkan oleh Angka Partisipasi Murni (APM) yang mencapai 93 persen (Wardiman 1995). Kesuksesan ini belum dinilai dari segi kualitas proses, kualitas lulusan serta kualitas dampak sebagai wujud pengembangan sumber daya manusia yang sesungguhnya. Kesuksesan ini erat kaitannya dengan sistem pembiayaan sebagai salah satu faktor yang melekat pada proses belajar mengajar, proses perencanaan dan pengawasan.

Konsep pembiayaan pendidikan yang dipungut melalui pajak sebagaimana yang digagas oleh Komnas Pendidikan memang sudah lama berkembang di negara lain khususnya di Amerika. Sumber dari pajak ini dapat efektif disana karena didukung oleh budaya tertib pajak, pengelolaan yang sistematis serta peralatan lain yang sudah bisa mengkomodir seluruh komponen penunjang misalnya undang-undang atau peraturan.

Pemaksimalan pajak atau pajak pendidikan yang dipungut dari masyarakat secara tidak langsung dapat melibatkan masyarakat di dalam pelaksanaan pendidikan sekaligus masyarakat dapat mengontrol proses pendidikan yang sedang berjalan.

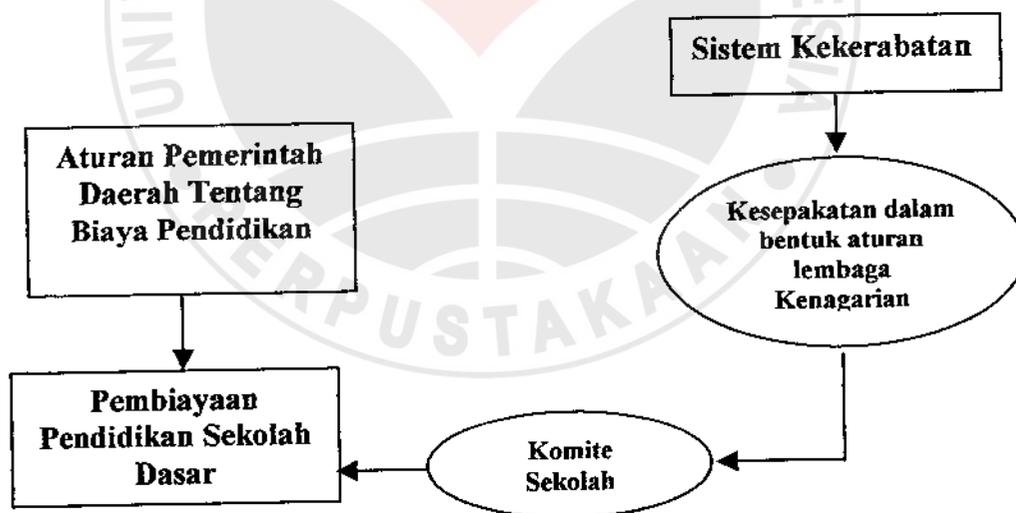
Tetapi berdasarkan isu strategi pembangunan baik yang bersifat makro, meso dan mikro terlihat ada suatu benang merah yang dapat ditarik untuk pengembangan pembiayaan pendidikan di Sumatera Barat khususnya pembiayaan pendidikan Sekolah Dasar .

Strategi tingkat *Makro* dengan isu otonomi daerah yang diatur lewat UU No. 22 tahun 2000 tentang otonomi daerah dan UU Nomor 25 Tahun 2000 perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, merupakan kekuatan hukum bagi daerah untuk dapat mengelola daerahnya masing-masing dengan memaksimalkan potensi dan sumber daya yang ada di daerah.

Ditingkat *Meso* yaitu salah satu visi pembangunan sumber daya manusia di Sumatera Barat yang memprioritaskan *pendidikan* yakni peningkatan peranserta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan sehingga pengelolaan pendidikan yang berbasis sekolah dapat dilaksanakan. Visi pendidikan yang ada didukung oleh program pemerintah daerah yang membenahi sistem pemerintahan sampai pada tingkat "*nagar*". Hal ini merupakan suatu konsep pembangunan yang memanfaatkan potensi masyarakat nagari dengan segala aspek yang ada di dalamnya.

Ditingkat *mikro* dengan adanya School Based Management (MBS) dimana sekolah dituntut berperan lebih aktif dengan kewenangan yang dimilikinya untuk menata dan membenahi sekolahnya masing-masing. Dalam konsep ini sekolah dan masyarakat setempat menjadi tumpuan penyelenggaraan pendidikan yang jauh dari birokrasi yang sentralistik termasuk dalam pembiayaan pendidikan.

Pembiayaan Sekolah Dasar dikaitkan dengan *School Based Management* atau *Community Base* erat kaitannya dengan sistem kekerabatan dan budaya Minangkabau yang peduli dengan pendidikan anak-kemamanan. Tetapi perlu kesepakatan atau aturan untuk melegalisasi kepedulian tersebut dengan bentuk aturan lain yang dapat menjaring dana dari masyarakat, baik yang berada di rantau maupun di daerah.



Gambar 5.5
Mekanisme Pembiayaan Pendidikan SD dengan Sistem Kekerabatan

Berdasarkan UU No 22 dan 25 tahun 1999 memberi makna bahwa ada kewenangan daerah untuk berimprovisasi dalam menentukan suatu model pembiayaan pendidikan yang dapat melibatkan seluruh komponen dengan proporsi tertentu dari masing-masing komponen yang terkait seperti; pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat.

Dari berbagai model yang berkembang di beberapa negara, maka salah satu model pembiayaan yang mungkin diadaptasi untuk pembiayaan pendidikan sekolah dasar di Propinsi Sumatera Barat adalah Model Bantuan Berstandar (*Foundation Plan*). Sebab model ini di samping sesuai dengan nafas *desentralisasi pendidikan* yang sedang dalam proses penyempurnaan juga sejalan dengan cara yang sudah dikembangkan selama ini dengan konsep bahwa pendidikan itu adalah tanggung jawab bersama antara *pemerintah, masyarakat dan orang tua murid*, hanya saja konsep ini belum dijabarkan lebih jauh apa bentuk tanggung jawab masing-masing komponen itu atau kah dalam bentuk dana dengan perhitungan persentase baik dari pemerintah, dari masyarakat dan orang tua murid.

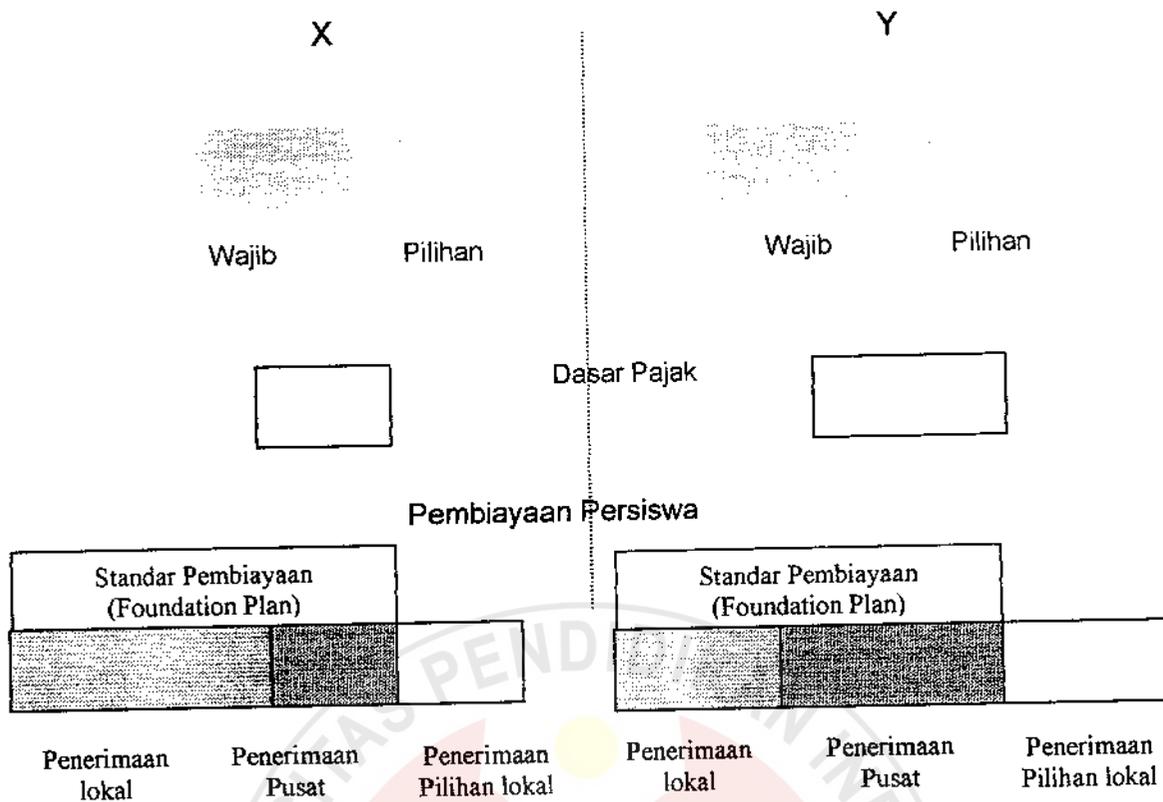
Cara-cara pembiayaan pendidikan yang selama ini di samping tidak menjelaskan berapa biaya minimal yang harus dibelanjakan oleh seorang murid Sekolah Dasar setiap tahun juga kurang memperhatikan tingkat keberuntungan suatu daerah secara ekonomi dan kaitannya dengan pendidikan di daerahnya.

Hal ini sama dengan apa yang dilaporkan Komisi Nasional Pendidikan (2001:75) bahwa dasar pengalokasian DAU sebagai hibah blok dari pemerintah pusat tidak dilakukan atas dasar Penilaian Biaya Standar (*Standard Spending Assesment*) tetapi dilakukan dengan model simulasi yang menggunakan variabel makro secara agregat.

Bantuan pembiayaan pendidikan dengan model ini disebut sebagai model penyamaan biaya dari pemerintah dengan memberi kebebasan bagi distrik mengumpulkan dana dari berbagai sumber. Morphet (1975;263) mengatakan bahwa model demikian merupakan suatu model yang dilakukan untuk menyeleksi distrik yang beruntung dan kurang beruntung secara ekonomi. Hal ini sudah dilaksanakan beberapa tahun yang lalu sebagai suatu usaha merangsang inovasi pengembangan kualitas pendidikan.

Menurut Thomas H. Jones (1985) model *Foundation Plan* merupakan model yang terbanyak dipergunakan Amerika, dimana 32 Negara bagian telah menggunakan ini sejak tahun 1972. *Foundation plan* mematok tarif pajak properti dan tingkat pembelanjaan minimum untuk setiap distrik sekolah lokal di negara bagian. Namun tiap distrik sekolah diperbolehkan melanggar batas minimum jika mereka memang ingin melakukannya.

Cara kerja *Foundation Plan* menurut Jones (1984) dapat juga dilakukan dengan perhitungan matematis akan, tetapi untuk lebih mudah memahaminya secara rasional dapat diilustrasikan melalui grafis. Dalam ilustrasi ini misalkan X dan Y merupakan dua distrik yang berbeda.



Gambar 5.6
Ilustrasi Sistem Pembiayaan Pendidikan Foundation Plan

Ilustrasi di atas menjelaskan bahwa kedua distrik yang berbeda terlihat bahwa daerah Y lebih kaya dari daerah X. Dari penerimaan pajak yang berbeda, negara harus menyeimbangkan pembiayaan pendidikan sampai batas minimum, kemudian distrik dapat melakukan pungutan pajak sesuai kebutuhan program sekolah yang disepakati.

Cara kerja *Foundation Plan* dengan matematis menurut Jones adalah: Pertama, negara bagian menentukan biaya per siswa per tahun sebagai biaya minimum yang telah memuaskan. Kemudian negara mematok tarif pajak yang harus diberlakukan untuk semua distrik sekolah.

Akhirnya negara memberi bantuan (*grant*) kepada tiap distrik sekolah dengan jumlah yang sama sampai selisih antara jumlah yang berhasil dikumpulkan secara lokal pada tarif pajak minimum dengan jumlah yang diperlukan untuk membiayai pelayanan minimum.

Misalnya:

$$SAIDA = PUP_A \times \$FDN - FLTR \times AVA$$

Dimana:

$SAIDA$ = Bantuan negara untuk distrik A

PUP_A = Jumlah siswa di distrik A

$\$FDN$ = Penilaian dolar dari *Foundation plan* \$ 1.000 konstan di semua distrik

$FLTR$ = Tarif pajak lokal *Foundation plan* yang diperlukan 0,010 konstan di semua distrik.

AVA = Nilai taksiran di distrik A

Dengan mensubstitusikan nilai-nilai yang ada ke dalam formula maka diperoleh:

$$\begin{aligned} SAIDA &= (1.000 \times \$ 1.000) - (0,01 \times \$ 20.000.000) \\ &= \$ 1.000 - \$ 200.000 \\ &= \$ 800.000 \quad \$ 800 \text{ persiswa.} \end{aligned}$$

Di dalam perhitungan ini ada dua angka yang konstan yaitu tingkat *foundation plan* sebesar \$ 1.000 dan tarif pajak lokal *foundation plan* yang dipersyaratkan yakni 0.010. Ini yang dianggap oleh negara

bisa memenuhi titik minimum pembiayaan. Kedua bilangan ini tetap konstan dalam setiap perhitungan terlepas dari seberapa kaya atau seberapa miskin sesungguhnya distrik-distrik tersebut dan terlepas seberapa banyak sesungguhnya yang akan dipajak dan dibelanjakan oleh masing-masing distrik lokal. Angka yang dapat berubah adalah jumlah siswa di masing-masing distrik dan penilaian taksiran. Artinya bahwa besarnya bantuan yang akan diberikan oleh negara kepada suatu distrik tergantung pada kekayaan daerah lokal.

Total pembelanjaan pendidikan akan sama dengan jumlah penerimaan dari pemerintah lokal ditambah dengan bantuan negara. Dimana penerimaan dari pemerintah lokal adalah \$300.000 maka total penerimaan distrik adalah $\$ 800.000 + \$300.000 = \$ 1.100.000$ dibagi dengan 1000 siswa dan akhirnya diperoleh \$ 1.100 persiswa.

Thomas J. Sergiovani (1992;371) menamakan *Foudation Plan* sebagai *Fixed-Unit Equalizing Grant* atau gabungan bantuan yang disamakan. Dimana konsep ini menentukan lebih dahulu berapa biaya minimal untuk masing-masing murid. Pemerintah lokal memberi biaya berdasarkan kemampuan pajak yang diterima didaerahnya, kemudian negara bagian memberi bantuan untuk mencapai batas minimum biaya yang dipersyaratkan. Distrik dapat memberi bantuan berdasarkan kewenangan pungutan yang dimiliki. Formula yang digunakan adalah:

$$Dd = Nd \times f - (r \times Vd)$$

Dimana :

Dd = Uang yang diterima suatu distrik dari negara

Nd = Jumlah murid di sebuah distrik

f = Level standar dari foundation konstan untuk seluruh distrik

r = kualifikasi pengembalian pajak, sama untuk seluruh distrik

Vd = taksiran pajak dari suatu distrik.

Konsep ini sebenarnya tidak berbeda dengan sistem penganggaran yang dilakukan pemerintah pada daerah tingkat propinsi dan kabupaten/Kota yang mempertimbangkan potensi daerah. Dimana formula yang digunakan adalah:

$$KDAUD = KD - PPD$$

Dimana :

KDAUD = Kebutuhan Dana Alokasi Umum Daerah

KD = Kemampuan Daerah

PPD = Potensi Penerimaan Daerah

$$KD = \frac{IP + ILD + IHB + IKR}{4}$$

IP = Indeks Penduduk
 ILD = Indeks Luas Daerah
 IHB = Indeks Harga Bagunan
 IKR = Indeks Kemiskinan Relati

$$PPD = \frac{II + ISDA + ISDM}{3}$$

Dimana:

- II = Indeks Industri
- ISDA = Indeks Sumber Daya Alam
- ISDM = Indeks Sumber Daya Manusia

Kemudian dicari bobot Daerah dengan Formula:

$$BDAUD = \frac{KDAUsD}{KDAUSD}$$

Dimana:

- BBAUD = Bobot Dana Alokasi Umum Suatu Daerah
- KDAUsD = Kebutuhan Dana Alokasi Umum suatu Daerah
- KDAUSD = Kebutuhan Dana Alokasi Umum Seluruh Daerah

Sumber PP No. 104 tahun 2000

Formula dana perimbangan yang sudah dikembangkan berdasarkan PP No. 104 tahun 2000 dimana salah satu pos anggaran belanja rutin adalah untuk dana pendidikan sudah mempertimbangkan potensi daerah dengan bagan seperti berikut;



Gambar 5.7
Pos Anggaran Rutin Daerah

Potensi daerah berupa pajak dan retribusi yang dipungut oleh pemerintah daerah belum dianggarkan secara khusus untuk membiayai pendidikan di daerah. Dana yang terkumpul dari hasil potensi daerah (PAD) sendiri untuk beberapa daerah hanya mampu untuk mendanai urusan pemerintahan tidak cukup untuk membiayai pendidikan.

Tetapi sebagai daerah yang turut bertanggung jawab atas pendidikan di daerahnya selayaknyalah mempertimbangkan dana yang terkumpul itu di sisihkan sebahagian untuk pendidikan melalui kemauan atau kesepakatan politik dengan menentukan suatu formulasi perimbangan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat. Artinya masyarakat sebagai pembayar pajak selayaknya juga menikmati pelayanan pendidikan atas pajak yang dibayarnya.

Model formulasi *Foundation Plan* suatu hal yang mungkin dipertimbangkan, mengingat model ini mampu mengakomodir keinginan dan tanggung jawab masyarakat melalui pajak sekaligus sebagai kontrol masyarakat atas proses pendidikan yang berjalan, demikian halnya pemerintah daerah sebagai pelaksana otonomi pemerintahan yang diberi kewenangan mengelola pendidikan di daerah.

Formula perhitungan yang dilakukan yang diadopsi dari *Foundation Plan* (Jones & Sergiovani) dimulai dari menaksir biaya yang layak untuk seorang siswa SD pertahun di suatu daerah dikalikan dengan jumlah seluruh siswa. Kemudian ditaksir berapa yang harus dibayar oleh pemerintah pusat

melalui pajak pendidikan setelah mempertimbangkan kemampuan bayar masyarakatnya dan berapa dari pemerintah daerah dengan mempertimbangkan kekayaan daerah. Sehingga formula yang didapatkan adalah:

$$BK = Js \times DP - \left\{ \frac{(P \times APBDp \times Js) + (p \times APBDk)}{JSp} \right\}$$

Dimana

- BK = Bantuan untuk siswa SD Kabupaten/kota
- JS = Jumlah siswa SD di Kabupaten/Kota
- DP = Dana dari Pemerintah Pusat untuk murid SD
- P = Persen (%) Biaya dari APBD Propinsi
- JSp = Jumlah Siswa SD Seluruh Propinsi
- p = Persen (%) Biaya untuk SD dari APBD Kabupaten/Kota
- APBDp = Anggaran Pendapatan Belanja dan Daerah Propinsi
- APBDk = Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kab./Kota

Persentase (%) biaya dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Propinsi dan Kabupaten/Kota dianggap konstan berdasarkan kesepakatan nasional, setelah mempertimbangkan kelayakan dibanding dengan jenjang pendidikan lain seperti SLTP, SMU dan SMK di samping komitmen atau kemauan politik daerah setempat (eksekutif dan legislatif) berapa persen anggaran yang harus disisihkan untuk pendidikan Sekolah Dasar sebagai wujud tanggung jawab, perhatian dan kewajiban pemerintah daerah untuk meningkatkan mutu layanan sekaligus menuntaskan wajib



belajar sembilan tahun enam tahun di Sekolah Dasar dan tiga tahun di Sekolah Lanjutan Pertama.

Kalau amandemen UUD 1945 pasal 31 direalisasikan dimana anggaran untuk seluruh pendidikan itu adalah 20% dari APBN dan APBD maka ini dibuatkan proporsinya berapa persen untuk TK, SD, MI, SLTP, MST, SMU, MI dan SMK. Salah satu pertimbangan yang dapat dilakukan adalah bahwa Sekolah Dasar merupakan pendidikan di tingkat dasar yang wajib di lewati setiap anak bangsa yang sudah mencapai umur 7-12 tahun oleh sebab itu perlu proporsi lebih besar yang diambil dari 20% alokasi dana pendidikan misalnya 5% dari APBD.

Dana dari BP3 dan masyarakat tidak dapat dimasukkan pada formula umum sebab dana ini bersumber dari orang tua murid dimana sekolah itu berada dan disepakati bersama antara pihak sekolah dan wali murid pada rapat paripurna. Dengan demikian jumlah dana untuk setiap murid yang telah diketahui dari pemerintah ditambah dengan BP3 di sekolah. Demikian halnya dengan dana yang bersumber dari masyarakat khususnya masyarakat nagari yang peduli dengan pendidikan anak-anak di nagari itu sendiri. Sehingga biaya keseluruhan permurid untuk seorang murid SD per tahun adalah:

$$\mathbf{BKS = BK + Ms}$$

Dimana :

- BKS = Biaya per siswa SD secara keseluruhan di Sekolah
BP = Biaya dari pemerintah
Ms = Sumbangan dari orang tua murid dan Masyarakat yang peduli dengan pendidikan

Jika formula di atas dimasukkan angka sesuai dengan kondisi daerah setempat misalnya untuk kota Padang Propinsi Sumatera Barat dimana:

- BK = Bantuan untuk Kabupaten Kota
JS = 76.412 siswa SD Kota Padang
DP = Rp 1000.000/siswa SD
P = 5 %
JSp = 601.577 Jumlah Siswa SD Propinsi
p = 5%
PDAP = Rp 453.762.005.640
PADk = Rp 338.908.245.593

$$BK = 76.412 \times Rp 1000.000 - \left(\frac{0.05 \times Rp 453.762.005.640 \times 76.412}{601.577} + 0.05 \times Rp 338.908.245.593 \right)$$

= Rp 56.584.661.124 Untuk Kota Padang
atau Rp 740.520 /siswa SD di Kota Padang

Berdasarkan perhitungan yang dilakukan bahwa pemerintah pusat harus mensubsidi biaya pendidikan Sekolah Dasar Kota Padang sebesar Rp 56.584.661.124,- atau sebesar Rp 768.697,- untuk setiap siswa SD Kota Padang. Biaya Rp 740.520,- adalah dari pemerintah pusat dan sisanya adalah dari Pemerintah Kota Padang yakni sebesar Rp 1000.0000 – Rp 740.520,- =

Rp 259.480-. Dan ini akan ditambah lagi dana dari orang tua murid dan masyarakat setempat yang peduli dengan keadaan sekolah di daerah itu sebagai dana pemicu (*cost driver*) atas program-program yang ditawarkan sekolah dan diinginkan masyarakat.

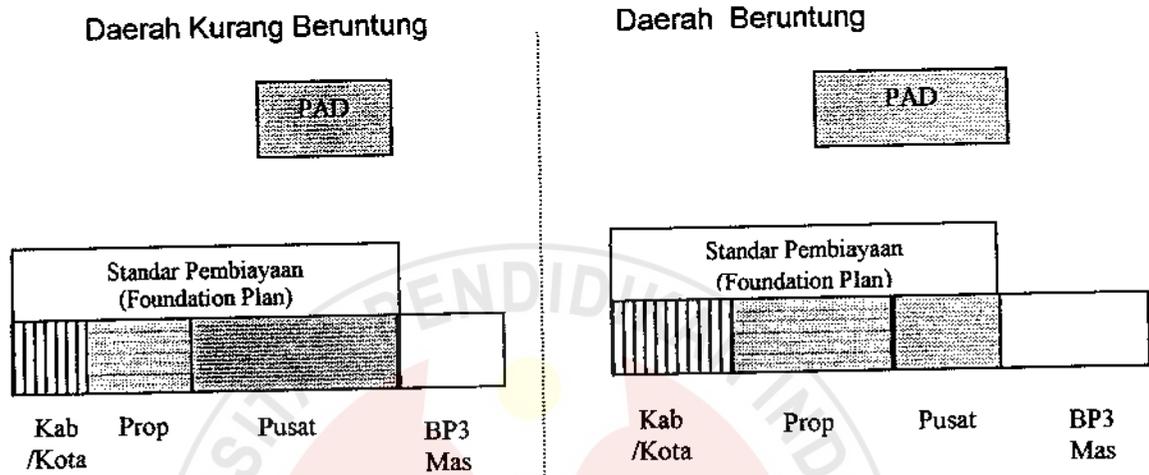
Secara keseluruhan formula di atas telah mengakomodir biaya pendidikan dari seluruh pihak yang bertanggung jawab dan peduli atas pendidikan baik dari pihak pemerintah, orang tua murid dan masyarakat sebagaimana yang diamanatkan oleh UU No. 2 Tahun 1989.

Nilai konstanta persentase biaya baik dari pemerintah Propinsi (P) maupun dari pemerintah Kabupaten/Kota (p) harus dijadikan sebagai pertimbangan atas kemauan dan kepedulian pemerintah (*political will*) terhadap pendidikan di daerahnya masing-masing.

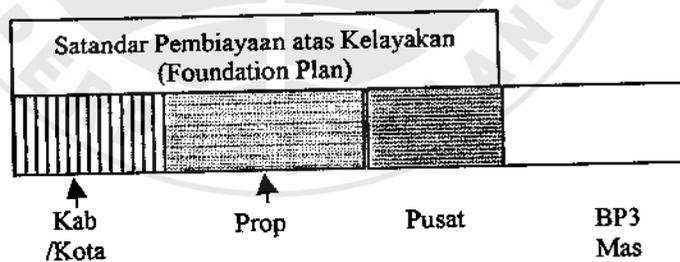
Masyarakat Minangkabau sebagai suatu etnis yang cenderung *egaliter* (tidak terlalu membedakan kedudukan) dan memiliki tata kerama pergaulan yang fleksibel yang terikat falsafah *kekerabatan* merupakan potensi yang dapat dikemas menjadi sumberdaya yang bermanfaat bagi pendidikan SD di daerah atau nagarinya sendiri.

Konsep kembali ke *nagari* yang di kembangkan merupakan alternatif pemberdayaan masyarakat untuk peduli terhadap pembiayaan pendidikan anak kemanakan di nagari sendiri. Para perantau dari masing-masing nagari dengan tanpa mengurangi kepedulian kepada anak-kemanakan secara pribadi dapat juga memberi kontribusi bantuan dana kepada anak-

anak di nagari yang dikelola oleh lembaga nagari setempat. Konsep Jones diadaptasi sedemikian rupa dengan ilustrasi sebagai berikut.



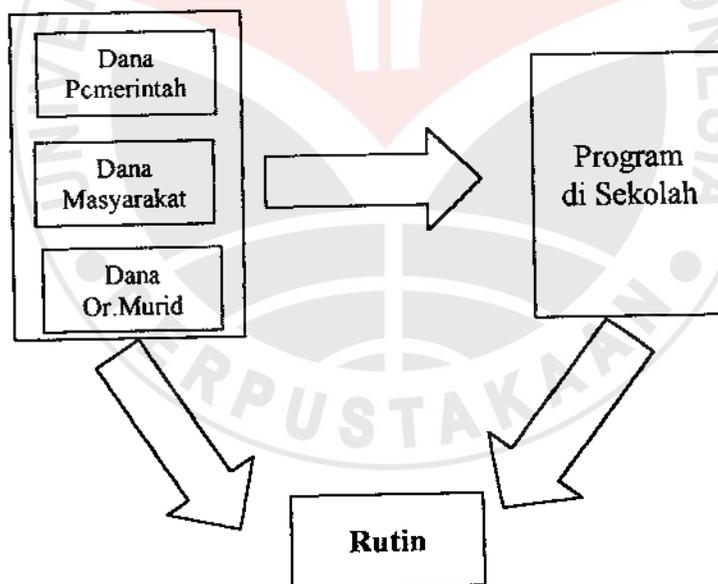
Gambar 5.8
Ilustrasi Sistem Pembiayaan Pendidikan SD yang Ditawarkan



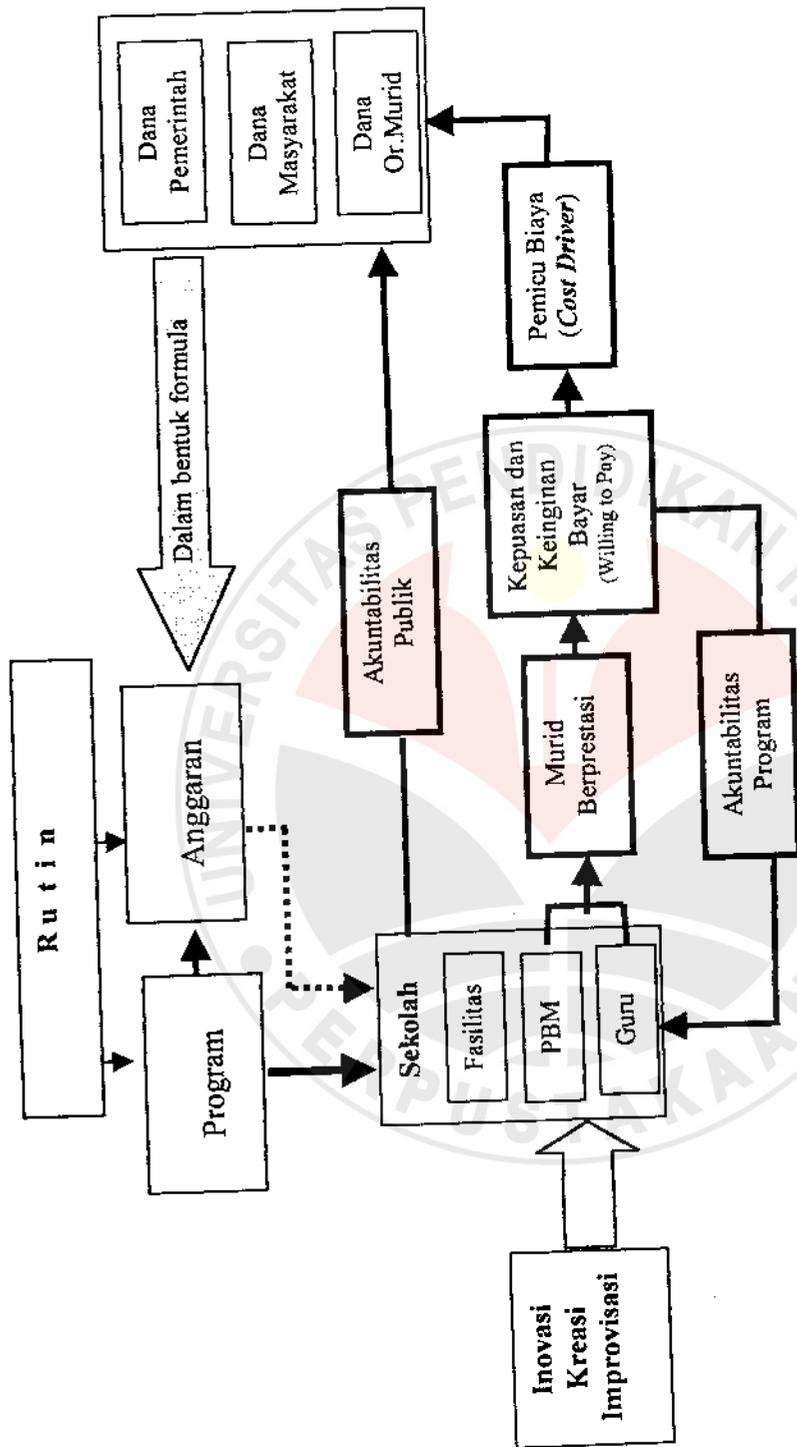
Gambar 5.9
Persentase Biaya dari Pemerintah Sebagai Kemauan Politik Daerah

Lembaga masyarakat yang ada seperti Gerakan Ekonomi dan Budaya (Gebu) Minangkabau sebaiknya juga memberi formula yang tepat untuk menyalurkan dana pendidikan melalui lembaga nagari yang sudah ada. Sebab Lembaga Kenagarian yang ada di samping sebagai administrasi pemerintahan di tingkat bawah juga pemuka adat yang dapat melakukan pendekatan budaya atau kultural.

Sistem pembiayaan selanjutnya menginginkan sekolah tidak hanya pelaksana rutin baik dari segi program dan anggaran, tetapi sebaliknya sekolah dapat menentukan program di atas program standar yang diberikan oleh pusat.



Gambar 5.10
Sistem Pembiayaan Pendidikan SD Kondisi Sekarang



Gambar 5.11 Paradigma Pembiayaan Pendidikan SD yang Ditawarkan

Paradigma ini menggambarkan bahwa anggaran rutin yang diperoleh oleh sekolah dari pemerintah diharapkan mampu membiayai kegiatan rutin (*fixed cost*) di Sekolah Dasar sebagai layanan minimal dan konsekuensi kebijakan wajib belajar tanpa membedakan daerah kaya atau miskin, daerah kota atau pinggiran. Kemudian *inovasi*, *kreasi* dan *improvisasi* yang dilakukan sekolah perlu penambahan biaya terutama untuk proses belajar mengajar dan tenaga guru sebab ini akan memicu penambahan biaya (*cost driver*).

Biaya yang dipicu oleh program proses belajar mengajar dari *inovasi*, *kreasi* dan *improvisasi* yang dilakukan oleh sekolah merupakan *reward* sehingga guru atau pihak sekolah termotivasi dan selalu berusaha untuk melakukan program pendidikan dan pengajaran lebih sempurna dan efektif untuk mencapai mutu lulusan yang lebih baik. Layanan yang baik dimungkinkan untuk meningkatkan mutu lulusan dan hal ini akan membuat orang tua murid atau masyarakat merasa puas (*satisfaction*) sehingga memiliki keinginan untuk membayar lebih (*willing to pay*). Program yang dilakukan oleh sekolah menuntut perubahan-perubahan, baik alat yang dibutuhkan fasilitas penunjang, perangkat keras maupun lunak sehingga ini masuk kategori biaya yang berubah-ubah (*variabel cost*).