

## BAB V PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN



### A. Proses Penyusunan Anggaran Pendidikan yang Diterapkan pada Pemerintah Kabupaten

Data penelitian ini menunjukkan bahwa satuan pendidikan kurang mendapat informasi yang memadai tentang penetapan alokasi anggaran dari Dinas Pendidikan. Sementara itu satuan pendidikan telah mengusulkan hal-hal yang menjadi kebutuhan sekolah khususnya yang dianggap prioritas bagi sekolah. Kemudian rentang angka yang dibutuhkan dan yang diusulkan oleh sekolah terlalu jauh dengan ketersediaan anggaran dan yang dapat direalisasikan memenuhi kebutuhan sekolah tersebut. Data ini menunjukkan bahwa posisi sekolah sangat lemah dipihak lain kemampuan Pemerintah untuk menyediakan anggaran pendidikan khususnya untuk mendukung program pembelajaran dan merealisasikannya sangat terbatas.

Bertitik tolak dari data tersebut bahwa proses penyusunan anggaran pendidikan yang diterapkan pada Pemerintah Kabupaten Garut cenderung masih memiliki paradigma birokrasi. Pihak-pihak bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Garut adalah pengambil kebijakan dari eksekutif yaitu Bupati, dan dari legislatif yaitu DPRD Kabupaten Garut. Eksekutif berperan sebagai pihak yang menyelenggarakan operasional pendidikan, sedangkan legislatif sebagai pihak yang melakukan pengawasan dan melegalisasi program kegiatan pendidikan yang telah disepakati.

Kemudian pihak-pihak yang terkait secara teknis pelayanan administratif dengan urusan pendidikan pada Pemerintah Kabupaten Garut terdiri dari pejabat dan staf administrasi yang bertugas pada kantor Dinas Pendidikan, pengawas sekolah, guru, dan pegawai administrasi di sekolah.

Sedangkan penentu kebijakan anggaran pendidikan dalam tatanan pemerintahan adalah legislatif bersama dengan eksekutif, dimana kesepakatan itu dituangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Garut. Atas dasar Perda tersebut pihak eksekutif menyusun rencana strategis pembangunan pendidikan di Kabupaten Garut dan seterusnya melaksanakan pelayanan administratif untuk memenuhi kebutuhan sekolah. Secara umum yang bertanggung jawab terhadap penyediaan anggaran pendidikan adalah semua pihak seperti orang tua siswa, masyarakat, dan pengambil kebijakan penyediaan dan penggunaan anggaran sekolah yaitu Bupati sebagai pihak eksekutif dan DPRD sebagai pihak legislatif.

Kedudukan para pengambil kebijakan pembiayaan pendidikan ini sesuai dengan prinsip otonomi pemerintahan daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999. Jika mengacu pada prinsip-prinsip manajemen pendidikan pihak eksekutif dan legislatif sebagai pemegang kekuasaan pengambil kebijakan, maka seharusnya mereka menentukan kebijakan pendidikan berdasarkan fakta kebutuhan pembelajaran dan manajemen sekolah. Senada dengan penentuan kebijakan atas dasar kebutuhan ini Vaizey (1972) berpandangan bahwa perlu pengambil kebijakan menggambarkan sebuah *snapshot* mengenai pemakaian dana pendidikan selama satu tahun (misalnya tahun anggaran 1995-1996) dengan data yang bersumber dari pemerintah,

persekolahan, dan keluarga-keluarga di berbagai tingkat dan jenis persekolahan. Gambaran pemakaian dana ini akan memberikan penjelasan program apa saja yang langsung menyentuh program pembelajaran.

Sejalan dengan pemikiran itu, maka sasaran pembangunan pendidikan Kabupaten Garut pada prinsipnya diupayakan untuk mencapai visi dan misi pendidikan yakni "*Garut Cerdas 2005*". Salah satu indikator pencapaian misi itu adalah adanya pergeseran Angka Partisipasi Murni (APM) dari 56% menjadi 71%, dan posisi kualitas rata-rata dari urutan ke 18 di Provinsi Jawa Barat menjadi masuk sepuluh besar. Walaupun secara umum perhitungan seberapa besar anggaran yang dibutuhkan untuk mencapai visi dan misi "*Garut Cerdas 2005*" itu belum dilakukan perhitungan yang rinci dan apa tindakan operasional yang harus dilakukan baik teknis administratif maupun kebutuhan akan pembinaan ketenagaan dalam mewujudkan visi dan misi pendidikan itu.

Data penelitian ini menunjukkan bahwa tingkat pencapaian visi pendidikan Kabupaten Garut jika diukur dari kualitas maupun secara kuantitatif mengacu pada program pendidikan dalam pencapaian visi dan misi menunjukkan sesuatu yang sulit untuk diukur dan juga belum ada upaya pihak-pihak terkait untuk mengukurnya. Kemudian kebijakan penentuan alokasi anggaran pendidikan dilihat dari mekanisme birokrasi pada pemerintahan kabupaten dan prioritas alokasi anggaran yang ditentukan oleh pemerintah, tampak belum menggambarkan sistem anggaran yang dapat mencapai visi dan misi pendidikan pada Pemerintah Kabupaten Garut. Karena mekanisme perencanaan anggaran pendidikan yang diusulkan sekolah kepada

Pemerintah Kabupaten Garut dalam bentuk Rencana Anggaran Pembiayaan Sekolah (RAPBS) tidak mencerminkan upaya pencapaian tujuan dan target sekolah, tetapi usulan anggaran tersebut dengan plafon yang ditentukan untuk memenuhi kebutuhan rutin administratif untuk menunjang pekerjaan-pekerjaan rutin tata usaha sekolah.

Sejalan dengan itu data penelitian ini menggambarkan bahwa belanja pendidikan pada Pemerintahan Kabupaten Garut terdiri dari anggaran rutin yang bersumber dari APBD Pemerintah Kabupaten Garut. Sedangkan anggaran pembangunan berupa proyek-proyek bersumber dari APBD Pemerintah Kabupaten Garut, APBD Pemerintah Provinsi Jawa Barat, dan APBN dari Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas). Kemudian anggaran rutin dan pembangunan yang bersumber dari APBD Kabupaten Garut adalah anggaran yang dapat dialokasikan dan direncanakan oleh Pemerintah Kabupaten Garut untuk program penyelenggaraan pendidikan.

Sedangkan alokasi dan perencanaan anggaran yang bersumber dari Pemerintah Provinsi Jawa Barat dilakukan oleh Pemerintah Provinsi, dalam hal ini Pemerintah Kabupaten hanya sebagai penerima program. Demikian juga dana atau anggaran yang bersumber dari APBN atau Depdiknas dialokasikan dan dikelola sepenuhnya oleh Depdiknas, pihak Pemerintah Kabupaten Garut hanya sebagai penerima program yang telah mereka rencanakan. Pada umumnya sumber dana pendidikan yang bersumber dari APBD Provinsi Jawa Barat dan yang bersumber dari APBN ini dialokasikan dalam bentuk proyek-proyek pembangunan yang pelaksanaannya oleh Pemerintah tersebut dengan mengangkat pimpinan proyek pada unit kerja tertentu di daerah.

Proyek-proyek ini bertanggung jawab kepada Pemerintah sebagai pemberi proyek, bukan oleh satuan pendidikan sebagai institusi penyelenggara pelayanan belajar. Satuan pendidikan tidak bisa merencanakan dan menilai proyek tersebut, mereka pada posisi menerima jika mereka menjadi sasaran dari suatu proyek. Penggunaan anggaran proyek-proyek pembangunan tersebut diantaranya dipergunakan bantuan untuk pembiayaan urusan pendidikan di kantor Pemerintah kabupaten di daerah yaitu Dinas Pendidikan dan juga dialokasikan untuk keperluan proyek-proyek pembangunan fisik pada satuan pendidikan yang menurut Pemerintah sebagai pemberi proyek hal itu diperlukan oleh satuan pendidikan. Mekanisme perencanaan dan pengalokasian proyek tersebut, jika mengacu pada konsep perencanaan sebuah institusi pendidikan yang otonom seperti satuan pendidikan (*school based management*).

Data tersebut menggambarkan bahwa secara institusional satuan pendidikan belum mempunyai kekuatan menyusun perencanaannya menggunakan dana yang bersumber dari APBD Kabupaten, APBD Provinsi, dan APBN. Artinya intervensi para penentu anggaran pendidikan tersebut masih cenderung tinggi, dan sekolah pada posisi tidak berdaya. Ketidakberdayaan sekolah ini berimplikasi pada manajemen sekolah terjebak pada kegiatan instruksi dan bersifat rutin, tidak ada peluang inovasi yang berarti sebagai upaya pemenuhan mutu pendidikan sesuai yang diinginkan oleh visi dan misi pendidikan Kabupaten Garut.

Karena secara faktual data penelitian ini menunjukkan bahwa semua anggaran rutin pendidikan di sekolah jumlah dan peruntukannya sudah ditentukan, demikian juga anggaran pembangunan berupa proyek sepenuhnya direncanakan oleh Pemerintah Daerah dan dilaksanakan secara operasional oleh Dinas Pendidikan kabupaten yang bersumber dari APBD kabupaten, oleh Dinas Pendidikan provinsi yang bersumber dari APBD provinsi, dan oleh Depdiknas dari dana yang bersumber dari APBN. Data ini memberi makna bahwa keseimbangan visi dan misi dengan tujuan dan target yang ditetapkan oleh Pemerintah dengan satuan pendidikan diukur dari penggunaan anggaran dalam menyelenggarakan program kerja pada tingkat institusi satuan pendidikan tidak terpenuhi. Mengacu pada keseimbangan visi dan misi dengan tujuan dan target pendidikan tersebut, maka perlu ada pemahaman yang baik atas kewenangan Pemerintah Daerah seperti yang diatur pada PP No. 25 Tahun 2000 Pasal 2 Bidang 11 ayat d menyatakan kewenangan pemerintah, penetapan pembiayaan penyelenggaraan pendidikan.

Kemudian Pasal 3 Bidang 10 ayat b menyatakan bahwa kewenangan provinsi "penyediaan bantuan pengadaan buku pelajaran pokok/modul pendidikan untuk taman kanak-kanak, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan luar sekolah". Pernyataan PP No 25 Tahun 2000 ini yang berkaitan dengan pembiayaan pendidikan, dimana posisi Pemerintah adalah penetapan pembiayaan pendidikan, artinya Pemerintah tidak melaksanakan kegiatan teknis operasional penggunaan anggaran. Tetapi jika ada anggaran yang bersumber dari pusat (APBN) pengelolaannya seharusnya diserahkan kepada provinsi, jadi masuk dalam perencanaan pembangunan oleh provinsi.

Secara teknis operasional bukan dikerjakan oleh Depdiknas, dalam hal ini Depdiknas cukup mensosialisasikan programnya berkaitan dengan standar yang ditentukan. Satuan pendidikan hanya menyelenggarakan program kerjanya sesuai dengan alokasi anggaran yang ditentukan disetujui dalam bentuk anggaran rutin dengan jumlah yang sudah ditentukan oleh Pemerintah Daerah. Sekolah membuat perencanaan sesuai petunjuk Pemerintah atas plafon dana yang disediakan, bukan atas kebutuhan program sekolah. Data menunjukkan perencanaan yang dibuat sekolah tidak termasuk anggaran yang bersumber dari proyek-proyek.

Solusi dari kekurangan anggaran untuk pengelolaan sekolah yang bersumber dari pemerintah, bagi sekolah-sekolah yang ekonomi orang tua siswanya relatif memadai, maka dapat ditambah atau ditutup yang bersumber dari dana BP3 atau masyarakat. Jadi jelas bahwa anggaran yang bersumber dari BP3 tersebut bagi sekolah dipergunakan untuk menutupi kekurangan anggaran yang disediakan pemerintah. Seharusnya untuk memantapkan akurasi penggunaan anggaran, maka data mengenai pembiayaan menjadi acuan dalam menentukan alokasi anggaran pendidikan. Sejalan dengan hal itu hasil penelitian Clark *at al* (1998:20) antara lain menemukan bahwa model pembiayaan pendidikan di Indonesia dipresentasikan dalam tiga tingkatan agregasi, yaitu : *Level 1*. Keseluruhan biaya pendidikan di Indonesia yang terdiri atas : (a) dana Pemerintah di luar anggaran Pemerintah pusat, yaitu anggaran rutin dan anggaran pembangunan; (b) pembayaran atau kontribusi dari siswa/keluarga; (c) sumber-sumber pembiayaan lain yang tidak selalu disediakan oleh sekolah seperti biaya transportasi, seragam, buku-buku penunjang, dan sebagainya.

*Level 2.* Biaya sistem pendidikan, yaitu suatu kombinasi dana-dana Pemerintah sebagaimana dijelaskan di atas *plus* kontribusi untuk pengeluaran sekolah yang bersumber dari keluarga siswa atau sumber-sumber lain. *Level 3.* Dana yang dibelanjakan untuk proses pengajaran, termasuk pengeluaran sekolah untuk gaji, barang-barang lain, dan berbagai pelayanan di SD, SLTP dan SM. Pernyataan Clark ini memberi gambaran bahwa Pemerintah belum memberi prioritas utama dalam mengalokasikan anggaran pendidikan, sebagai akibatnya beban masyarakat terhadap pendidikan anak-anaknya menjadi tinggi.

Kepustakaan ekonomi internasional sangat jelas menerangkan bahwa investasi disuatu negara dapat diarahkan untuk pendidikan suatu bangsa. Artinya investasi pendidikan sangat berarti meningkatkan tingkat kemampuan ekonomi suatu bangsa. Investasi pendidikan akan dapat mengembalikan keuntungan berbentuk keuntungan sosial dan pertumbuhan ekonomi. Pentingnya pendanaan pendidikan bukan hanya untuk kesejahteraan guru tetapi lebih dari itu. Karenanya paling tidak komponen pembiayaan menyangkut sarana dan prasarana, kebutuhan guru, kebutuhan siswa, kelengkapan pengajaran di sekolah, kebutuhan kantor pendidikan, tenaga ahli pendidikan, dan lainnya sebagai daya dukung peningkatan kualitas pendidikan. Pemerintah bukan hanya mengontrol jalannya administrasi pendidikan di berbagai pulau, tetapi juga merupakan sumber dana untuk seluruh jenis persekolahan.

Melalui investasi pendidikan dasar misalnya, berpengaruh secara signifikan terhadap pembangunan secara umum, karena SDM yang tersedia setidaknya berkemampuan setara dengan pendidikan dasar. Semakin tinggi tingkat pendidikan

masyarakat, maka semakin baik pula kemampuan dan keterampilan SDM yang tersedia. Artinya pendidikan sebagai institusi meningkatkan kualitas SDM merupakan kunci dalam pembangunan ekonomi dan sekaligus sebagai *outcome* proses pembangunan. Dilihat dari kebutuhan pendidikan pada satuan pendidikan program anggaran tersebut mestinya mempunyai alokasi khusus yang memadai yang dapat digunakan untuk keperluan kegiatan belajar dan mengajar sebagai jaminan untuk meningkatkan kualitas pelayanan belajar yang akhirnya menjadi kualitas pendidikan dan kualitas SDM yang dapat meningkatkan ekonomi suatu bangsa.

Sejalan dengan hal itu Becker (1993:15) mengemukakan menanamkan modal pendidikan kepada manusia untuk mencapai produktifitas kerja yang maksimal dengan imbalan yang seimbang serta berupaya mengadakan pertimbangan, perhitungan-perhitungan yang rasional merupakan wujud ekonomi modern. Artinya pendidikan masih memegang peranan penting terhadap peningkatan kemampuan perekonomian suatu bangsa. Pembiayaan pendidikan menurut Zymelman (1973) tidak hanya menyangkut analisis sumber-sumber dana, tetapi juga menyangkut penggunaan untuk apa saja dana-dana itu dan apakah penggunaannya dilakukan secara efisien. Karena makin efisien suatu sistem pendidikan, makin kecil dana yang diperlukan untuk pencapaian tujuan-tujuan pendidikan itu.

Dilihat dari karakteristik dan budaya ekonomi masyarakat tentu model dan desain pendidikannya disesuaikan dengan kultur daerah tersebut. Oleh karena itu pertumbuhan ekonomi pada masyarakat Kabupaten Garut yang agraris atau non industri memerlukan peningkatan prodiktivitas di sektor primer, dan yang penting

dari kesemua itu adalah sistem pendidikan dapat mendukung keterampilan dan motivasi individu sesuai dengan sektor yang ada. Sistem pendidikan yang dapat mendukung keterampilan bagi masyarakat Kabupaten Garut seperti keterampilan pertanian, peternakan, industri jasa, dan sebagainya membutuhkan anggaran pendidikan sesuai misi pendidikan itu sendiri. Satuan pendidikan yang menangani masalah tersebut adalah Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), disamping pembelajaran di kelas juga dilakukan pembelajaran dibengkel maupun tempat praktek lainnya.

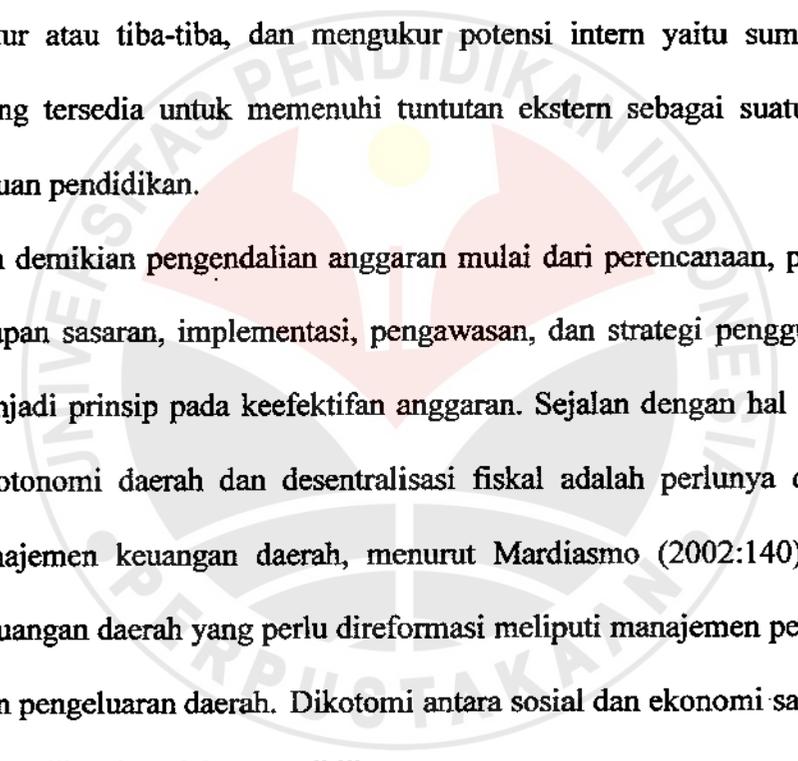
Anggaran yang diperlukan pada SMK adalah yang berkaitan dengan pembelajaran di kelas maupun peraktek kerja sebagai spesialisasi sesuai peminatan keterampilan yang dipilih. Gambaran sistem anggaran ini sebenarnya menunjukkan tidak adanya koordinasi antara tingkat kabupaten, provinsi dan pusat sebagai lembaga pengelola pendidikan terhadap pemenuhan kebutuhan anggaran pada setiap jenis dan jenjang satuan pendidikan. Kemudian atas dasar program apa pemberian bantuan dana ini dilaksanakan oleh setiap satuan pendidikan. Pengelolaan dana dari berbagai sumber pada prinsipnya mempersulit pertanggungjawaban (*akuntabilitas*) baik secara program dilihat dari sudut manajemen maupun keuangan dilihat dari sudut penggunaan. Kemudian tidak jelas pula kontrol terhadap anggaran pendidikan yang dikaitkan dengan sumber sehingga memungkinkan dana yang ada pada setiap satuan pendidikan tidak efektif atau kurang efisien.

Kontrol tersebut menurut The Liang Gie (1983:174) harus mempunyai ciri-ciri sederhana sehingga mudah dijalankan, memberitahu seketika penyelewengan-penyelewengan yang terjadi, tidak subyektif, dan menjamin tindakan korektif. Temuan ini sejalan dengan apa yang dikemukakan Idochi Anwar (2003:192) yaitu penganggaran sistem pendidikan di Indonesia sangat rumit, dan di sana tidak terdapat mekanisme yang teratur untuk mendapatkan gambaran yang utuh mengenai pembiayaan sekolah atau membandingkan perbedaan biaya-biaya antar jenjang dan jenis pendidikan. Vaizey (1972) mengemukakan penjelasan utama peningkatan biaya pendidikan pada tahun-tahun terakhir ini ada hubungannya dengan tekanan sosial.

Untuk pendidikan yang diinstruksikan dari group-group sosial ekonomi mengharapkan menuju sistem pendidikan yang formal dan terarah. Tekanan sosial ini membentuk tidak hanya pendidikan secara murni tetapi menyatukan antara pendapatan dengan ekonomi. Dikotomi antara sosial dan ekonomi memang sangat sulit untuk digambarkan dan dikatakan dalam pendidikan. Apakah tuntutan pendidikan lebih cenderung dipengaruhi oleh tekanan sosial atau tekanan ekonomi, tentu hal ini sangat bergantung pada situasi politik negara kemana arah dan prioritas yang dicanangkannya. Pendidikan dapat dipengaruhi secara keseluruhan yang merupakan kombinasi dari hubungan sosial dan ekonomi, hanya saja kadar masing masing dapat berbeda. Salah satu yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi menjadi negatif adalah SDM yang berpendidikan tetapi tidak didukung oleh kemampuan teknologi oleh SDM itu sendiri maupun pemerintah.

Sedangkan pendidikan di masyarakat non industri menurut Fagerlind dan Saha (1983) tidak sama dengan masyarakat industri. Pada masyarakat non-industri seperti masyarakat Kabupaten Garut kebutuhan akan pelatihan keterampilan disesuaikan dengan pekerjaan non industri. Sehingga dengan model pendidikan ini kelihatan hasil yang sesuai dapat dicapai oleh suatu tingkat pendidikan pada masyarakat non industri. Pertumbuhan ekonomi pada masyarakat non industri memerlukan peningkatan produktivitas disektor primer, hal ini sesuai dengan karakteristik masyarakat non industri tersebut dan yang penting dalam sistem pendidikan dapat mendukung keterampilan dan motivasi individu sesuai dengan sektor yang ada.

Artinya alokasi anggaran pendidikan harus disesuaikan dengan kebutuhan masyarakatnya apakah masyarakat industri, agraris, nelayan dan sebagainya. Sistem pendidikan yang dapat mendukung keterampilan bagi masyarakat non-industri seperti keterampilan pertanian, peternakan, industri jasa, dan sebagainya membutuhkan anggaran pendidikan sesuai misi pendidikan itu sendiri. Keterampilan dan kemampuan masyarakat ini, merupakan tekanan sosial membentuk tidak hanya pendidikan secara murni tetapi menyatukan antara pendapatan dengan ekonomi. Berkaitan dengan hal ini Blocher (2000:17) mengemukakan analisis aktifitas memberikan dasar untuk: (1) *activity based costing* digunakan untuk meningkatkan akurasi analisis biaya dengan memperbaiki cara penelusuran biaya ke objek biaya; dan (2) *activity based management* digunakan untuk analisis aktifitas sehingga dapat meningkatkan pengendalian operasional dan manajemen.



Aktifitas dasar pembiayaan pendidikan diarahkan pada objek biaya yaitu apa saja yang perlu dibiayai, kemudian meningkatkan aktifitas manajemen pendidikan sehingga dapat dikontrol apakah tujuan dan target yang ditentukan dapat dipenuhi atau tidak. Jika hal demikian ini dapat diimplementasikan, maka kekekeliruan dalam penggunaan anggaran dapat dilakukan upaya preventif dan juga repressif. Upaya ini perlu dilakukan untuk peningkatan mutu yang dilakukan terus-menerus atau menganut prinsip pengecualian, langsung atau tidak langsung, antisipasi terhadap hal-hal yang teratur atau tiba-tiba, dan mengukur potensi intern yaitu sumber daya pendidikan yang tersedia untuk memenuhi tuntutan ekstern sebagai suatu strategi pencapaian tujuan pendidikan.

Dengan demikian pengendalian anggaran mulai dari perencanaan, penentuan alokasi, penetapan sasaran, implementasi, pengawasan, dan strategi penggunaannya dipandang menjadi prinsip pada keefektifan anggaran. Sejalan dengan hal itu, salah satu dampak otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah perlunya dilakukan reformasi manajemen keuangan daerah, menurut Mardiasmo (2002:140) lingkup manajemen keuangan daerah yang perlu direformasi meliputi manajemen penerimaan dan manajemen pengeluaran daerah. Dikotomi antara sosial dan ekonomi sangat sulit digambarkan dan dikatakan dalam pendidikan.

Apakah tuntutan pendidikan lebih cenderung dipengaruhi oleh tekanan sosial atau tekanan ekonomi, tentu hal ini sangat bergantung pada situasi politik negara, yaitu kemana arah dan prioritas pembangunan negara yang dicanangkan. Pendidikan dapat dipengaruhi secara keseluruhan yang merupakan kombinasi dari hubungan

sosial dan ekonomi, hanya saja kadar masing masing daerah dapat berbeda. Salah satu yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi menjadi negatif adalah SDM yang berpendidikan tetapi tidak didukung oleh kemampuan teknologi maupun pemerintah. Mengacu pada analisis aktifitas yang digunakan untuk mengembangkan deskripsi yang lebih rinci dari aktifitas Pemerintah kabupaten dalam operasi pendidikan, data penelitian ini menunjukkan bahwa tidak ada kejelasan mana diantara bantuan anggaran yang ada yang menjadi kewenangan satuan pendidikan yang disediakan oleh Pemerintah kabupaten.

Temuan ini memberi makna ada perbedaan tujuan dan target mengenai program pendidikan oleh Pemerintah kabupaten dengan satuan pendidikan sebagai institusi otonom. Kemudian melalui mekanisme sistem pendistribusian dan pengalokasian penganggaran pada panitia anggaran tidak secara sungguh-sungguh mengacu pada kebutuhan manajemen pembelajaran pada satuan pendidikan khususnya yang berkaitan dengan proses belajar-mengajar. Oleh karena itu berdasarkan pengalaman pengelolaan pendidikan oleh Pemerintah dan juga oleh satuan pendidikan, akan sulit memprediksi model pendistribusian dan pengalokasian anggaran yang layak bagi satu satuan pendidikan oleh tim anggaran pemerintah.

Upaya pencapaian visi dan misi pendidikan Pemerintah Kabupaten Garut tersebut pada prinsipnya merupakan bagian dari bagaimana memotivasi para pimpinan level pemerintahan kabupaten agar mampu mensosialisasikan visi-misi itu pada level yang lebih bawah yaitu Dinas Pendidikan dan seterusnya pada satuan pendidikan. Dimana keseluruhan proses itu berkaitan dengan pengembangan individu

secara pribadi dalam suatu sistem pendidikan di Kabupaten Garut. Dalam hal ini Pemerintah kabupaten diharapkan melakukan evaluasi penggunaan keuangan yang telah dialokasikan untuk penyelenggaraan program pendidikan.

Hasil evaluasi tersebut juga seharusnya diberikan sebagai reward atas prestasi yang diperoleh, sekaligus sebagai kontrol sehingga diperoleh keseimbangan antara program dengan beban anggaran pendidikan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Motivasi yang dilakukan Pemerintah kabupaten yang demikian itu kemudian akan mendorong lembaga satuan pendidikan untuk menyatukan program dengan anggaran yang tingkat pencapaian mutunya dapat diukur.

Hal ini dilakukan agar tidak mengalami kesulitan dalam menyatukan aspirasi yang berbeda untuk mencapai tujuan yang telah dibuat sekaligus memberikan otonomi kepada lembaga untuk menyelenggarakan proses pembelajaran. Adapun strategi yang dilakukan melalui proses *feedback dan review* yang dipusatkan pada lembaga dan pegawai yang terlibat agar dapat mencapai pembiayaan yang tepat dan layak. Karenanya SDM yang berpendidikan harus menguasai teknologi dan Pemerintah menyediakan sarana untuk keperluan teknologi tersebut, baik di lembaga pendidikan maupun ditempat lainnya digunakan oleh pendidikan.

Ada beberapa faktor yang perlu diperhatikan dalam manajemen pembiayaan pendidikan dikemukakan oleh Gaffar (1991) yaitu sistem manajemen pendidikan harus diikuti oleh pengelolaan keuangan. Dimana pengelolaannya tergantung apakah sistem itu cukup efisien atau tidak. Pada pemerintahan terpusat sistem pendanaan amat sentralistis, pedoman anggaran yang sudah ada diatur secara sentral, dengan

sistem ini pengelolaan dana tidak mudah difahami. Pelimpahan kewenangan pengelolaan keuangan atau pembiayaan pendidikan dalam sistem otonomi merupakan bagian pemotongan birokrasi yang dimaksudkan agar efisiensi dan efektifitas pengelolaan oleh Pemerintah Daerah melalui aparat Dinas Pendidikan kabupaten/kota semakin terjamin akuntabel, dan dapat mengoptimalkan kinerja dinas kecamatan dengan fokus keefektifan dan efisiensi pengelolaan pembiayaan pendidikan.

Dinas Pendidikan berada pada Dinas Pendidikan provinsi dan Dinas Pendidikan kabupaten/kota yang melaksanakan program pelayanan pendidikan di daerah. Meskipun Dinas Pendidikan tersebut tidak ada khierarki tanggung jawab antara provinsi dengan kabupaten/kota tetapi koordinasi dalam hal penentuan tetap ada, gunanya adalah agar sasaran dana tidak tertuju pada satu sasaran dan juga bisa saja satu sekolah, sehingga tertutup peluang sekolah lainnya. Oleh karena itu sistem pembiayaan terutama pada Kantor Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat dan Kabupaten Garut sebagai pelayan kebutuhan penyelenggaraan sekolah perlu dibenahi manajemen dan sistemnya agar kesulitan dalam pemanfaatan dan distribusi dana penyelenggaraan sekolah bisa diatasi dan memiliki tingkat akuntabilitas yang tinggi.

Aliran dan peruntukan dana yang bersumber dari Pemerintah provinsi dan kabupaten perlu ada kejelasan baik mekanisme maupun aturan yang simpel tetapi tepat sasaran. Yaitu dengan memberdayakan seluruh potensi dinas kabupaten dan mengoptimalkan kinerja pelayanan Dinas Pendidikan di kecamatan yang menjadi wilayah kerjanya. Pada bagian ini dapat disimpulkan bahwa proses penyusunan anggaran pendidikan yang diterapkan pada Pemerintah Kabupaten Garut masih

cenderung birokratis, yaitu secara sepihak dirumuskan dan direncanakan oleh birokrasi yang disahkan oleh DPRD kabupaten. Dilihat dari mekanisme menurut versi Pemerintah Daerah memang telah memenuhi prosedur dan sesuai pula dengan undang-undang maupun peraturan yang berlaku.

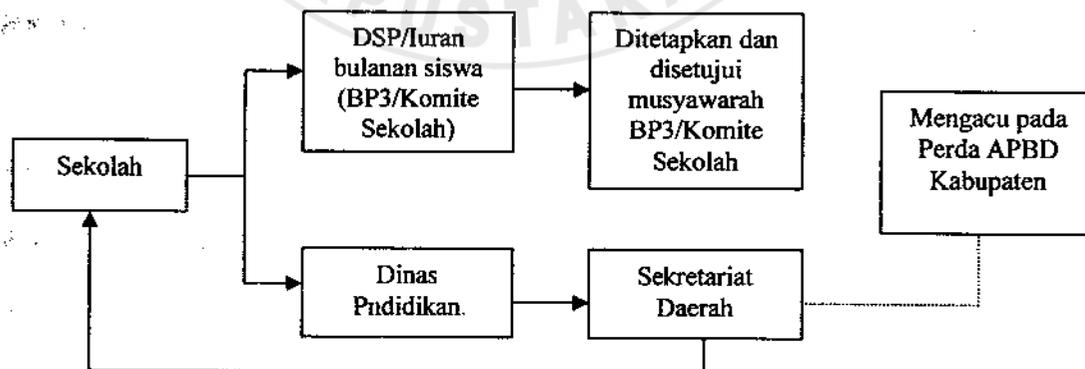
Tetapi dilihat dari kedudukan institusi satuan pendidikan yang diakui sebagai suatu lembaga yang otonom, maka penelitian ini menunjukkan bahwa lembaga satuan pendidikan belum mendapat peran yang berarti merencanakan maupun mengelola anggaran yang bersumber dari Pemerintah Kabupaten Garut, provinsi Jawa Barat, dan Depdiknas. Pilihan otonomi pengelolaan pembiayaan cenderung pada tataran pemerintahan kabupaten, sedangkan pada tatanan satuan pendidikan tetap saja sentralistik dan berada pada ruang yang sempit. Jika ruang manajemen satuan pendidikan berada pada ruang yang sempit, maka berdasarkan teori-teori manajemen yang mengacu pada pencapaian tujuan dan target, maka dengan model yang selama ini berjalan tentu saja tujuan dan target itu akan berfungsi sebagai sebuah statement yang belum menjadi acuan program yang sungguh-sungguh.

#### **B. Pengalokasian dan Pendistribusian Pembiayaan Pendidikan pada Pemerintah Kabupaten**

Salah satu solusi yang paling mendasar terhadap sempitnya ruang gerak Pemerintah Daerah dalam mengambil kebijakan dan keputusan adalah otonomi pemerintahan daerah (*pelimpahan pengelolaan keuangan*). Keputusan politik pemerintahan ini, disamping membuka peluang juga akan membuka persoalan baru khususnya dalam manajemen pendidikan pada tingkat satuan pendidikan.

Pengelolaan penerimaan daerah harus dilakukan secara cermat dan hati-hati, menurut Mardiasmo (2002:144) Pemerintah Daerah hendaknya dapat menjamin bahwa semua potensi penerimaan telah dikumpul dan dicatat ke dalam sistem akuntansi Pemerintah Daerah. Dalam pengalokasian dan pendistribusian anggaran pendidikan khususnya untuk keperluan pembelajaran diperlukan penyederhanaan prosedur administrasi dan birokrasi, namun ditingkatkan prosedur pengendaliannya.

Pembelajaran merupakan kegiatan ini dari manajemen sekolah, untuk mengefektifkan kegiatan pembelajaran diperlukan biaya untuk keperluan fasilitas pembelajaran, peningkatan profesional guru, optimalisasi kemampuan profesional konselor, memperkuat kedudukan supervisor, pengadaan buku dipergustakaan, pengadaan alat dan bahan keperluan belajar di laboratorium dan praktek kerja, dan hal lain berkaitan dengan pembelajaran. Pembahasan mengenai pengalokasian dan pendistribusian pembiayaan dilihat dari anggaran untuk kegiatan belajar mengajar, sarana kegiatan pendukung belajar di sekolah, pemeliharaan dan pembangunan sarana prasarana, dan kegiatan siswa menunjang KBM. Adapun alur permintaan dana berkaitan dengan distribusi dana yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten dapat digambarkan berikut ini.



**Gambar: 5.1 Mekanisme Pencairan Dana**

Analisis mekanisme pencairan dana ini memberi gambaran untuk dana yang bersumber dari masyarakat sekolah mekanisme yang dapat dipertanggungjawabkan secara publik adalah lebih dahulu mengajukan programnya kepada BP3/Komite Sekolah, kemudian dibawa ke rapat organisasi yang ditetapkan besarnya jumlah DSP bagi siswa baru dan iuran bulanan bagi seluruh siswa. Karena sekolah mengutip langsung dari siswa, maka pencairannya langsung oleh sekolah atas persetujuan rapat BP3/Komite Sekolah. Sedangkan anggaran yang bersumber dari Pemerintah dalam hal ini sekolah mengajukan Surat Permintaan Pembayaran (SPP) melalui Dinas Pendidikan kepada Sekretariat Daerah. Setelah SPP disetujui, maka diterbitkan Surat Perintah Membayar Uang (SPMU) yang langsung diserahkan ke sekolah, tidak usah melalui Dinas Pendidikan agar lebih efektif dan tepat sasaran.

#### **1. Anggaran Pendidikan untuk Kegiatan Belajar Mengajar**

Alokasi dana penyelenggaraan pendidikan bagi satuan pendidikan pada Pemerintah Kabupaten Garut berdasarkan jumlah rombongan belajar dan jumlah siswa. Alokasi dana yang diterima sekolah yang bersumber dari APBD Kabupaten Garut bersifat fixcost yaitu sama jumlahnya setiap sekolah. Sedangkan alokasi dana di sekolah berdasarkan program sekolah yang setiap sekolah bervariasi. Karena alokasi dana yang bersumber dari Pemerintah bersifat fixcost, maka sekolah tidak dapat merumuskan anggarannya mengacu pada program, tetapi berdasarkan dana yang disediakan oleh Pemerintah kabupaten. Bagi sekolah-sekolah yang mempunyai

sumber dana masyarakat melalui BP3/Komite Sekolah yang memadai maka sekolah tersebut dapat menutup kekurangan dana yang bersumber dari Pemerintah Kabupaten Garut dengan merumuskan dan mengalokasikan dananya sesuai program yang dibutuhkan yang bersumber dari iuran sekolah atau BP3.

Tetapi bagi sekolah yang tidak memadai pemasukan dana dari sumber masyarakat, maka sekolah tersebut semata-mata mengandalkan dana yang bersumber dari pemerintah. Dana rutin yang telah dialokasikan Pemerintah kabupaten, oleh Dinas Pendidikan kabupaten didistribusikan ke satuan pendidikan dalam bentuk tunai atau barang seperti kertas, kapur tulis, dan sebagainya sesuai dengan plafon anggaran satuan pendidikan (SLTP, SMU, dan SMK). Sedangkan dana pendidikan untuk SD diserahkan ke Cabang Dinas Pendidikan Kecamatan, oleh cabang Dinas Pendidikan kecamatan tersebut selanjutnya diserahkan kepada kepala SD sesuai plafon SD, tidak melalui rekening sekolah pada salah satu bank yang ditunjuk.

Adapun distribusi dana pembangunan oleh sekretaris daerah diserahkan kepada Dinas Pendidikan kabupaten, dan oleh Dinas Pendidikan kabupaten diserahkan kepada masing-masing pimpinan proyek sesuai proyek yang menjadi tanggung jawabnya. Sedangkan sekolah atau unit kerja lainnya pada posisi penerima program. Dalam hal proyek ini tidak semua satuan pendidikan mendapatkan kesempatan yang sama, hal ini sangat tergantung pada kebijakan dan subjektivitas Pemerintah kabupaten siapa yang mendapat program pembangunan. Program utama satuan pendidikan adalah menyelenggarakan pelayanan belajar di kelas, laboratorium, maupun praktek kerja lapangan sesuai keperluan yang dituntut oleh kurikulum.

Artinya anggaran dari Pemerintah Daerah (Pemda) tidak mengacu pada program sekolah, tetapi pada alokasi satuan pendidikan berdasarkan ruang belajar dan siswa untuk dana rutin. Sedangkan untuk membangun berdasarkan kebutuhan riil, yaitu kebutuhan fisik sekolah, permasalahannya kebutuhan lebih besar dibanding ketersediaan dana. Formulasi penyusunan anggaran pendidikan tidak memberikan kejelasan bagi sekolah atau satuan pendidikan yang termasuk kategori rusak berat dan rusak total, kapan mereka memperoleh bantuan fisik. Formulasi strategi perencanaan anggaran yang demikian ini belum terarah dan tidak memiliki target yang jelas dilihat dari strategi perencanaan jangka pendek dan menengah.

Kegiatan yang mendukung proses belajar dan mengajar tersebut memerlukan dukungan anggaran antara lain adalah: (1) administrasi guru yang terdiri dari pembuatan program tahunan, penyusunan satuan pelajaran, analisis materi pelajaran, agenda kegiatan harian KBM, buku nilai, analisis dan pengawasan terhadap ketuntasan belajar, analisis dan pengadaan soal untuk evaluasi hasil belajar dan program perbaikan pengajaran (*remedial teaching*); (2) buku sumber terdiri dari buku wajib siswa, serta buku penunjang untuk guru dan siswa. Buku-buku tersebut dapat disediakan oleh sekolah atau dicari oleh guru yang bersangkutan sesuai bidang ajar yang menjadi tanggung jawabnya. Sementara itu buku teks adalah buku pelajaran suatu bidang studi untuk siswa pada suatu tingkat pendidikan. Buku teks yang baik tentu memenuhi persyaratan suatu standar kualitas yang dinyatakan dalam suatu acuan atau rekomendasi dari pejabat atau orang yang berwenang; dan (3) media pendidikan terdiri dari alat peraga untuk tiap mata pelajaran IPA, IPS, Bahasa, dan lainnya.

Media pendidikan dapat memainkan beberapa peranan dalam proses pendidikan. Pada sekolah yang baik umumnya telah tersedia bermacam macam media pendidikan dalam rangka membantu tugas pendidikan menyampaikan informasi kepada siswanya. Media pendidikan dapat melengkapi pengayaan visual tanpa objek studi langsung berada di muka siswa. Penggunaan media belajar tersebut dengan baik menuntut para guru untuk mampu menggunakannya dengan baik dan tepat. Data penelitian ini menunjukkan bahwa kegiatan belajar mengajar serta peralatan pendukung sebagai bagian dari sistem pendidikan di Kabupaten Garut belum secara sistematis dikaitkan dengan sistem anggaran pendidikan.

Sebab hal ini belum secara spesifik diusulkan oleh Dinas Pendidikan untuk menjadi pertimbangan di dalam anggaran tahunan baik dalam anggaran rutin maupun anggaran pembangunan berupa proyek-proyek. Sebenarnya yang paling penting dalam pembiayaan pendidikan menurut Thomas H. Jones (1985:12) adalah berapa besar uang yang harus dibelanjakan, darimana sumber uang diperoleh dan kepada siapa uang harus dibelanjakan. Ini artinya diakui oleh Pemerintah Kabupaten Garut bahwa sesungguhnya Pemerintah kabupaten dapat menyetujui anggaran pendidikan yang berkaitan dengan pelayanan belajar apabila diminta. Data penelitian ini menunjukkan bahwa pihak panitia anggaran hanya mengkaji dan menyetujui anggaran yang diminta, jika tidak diminta walaupun diperlukan tentu tidak akan diberikan. Permintaan yang diperhatikan adalah yang datangnya dari Dinas Pendidikan, jika Dinas Pendidikan benar-benar memperhatikan kebutuhan akan pembelajaran dan mengusulkannya, tentu Pemerintah akan memperhatikannya.



Oleh karena Dinas Pendidikan tidak mengusulkan spesifik anggaran untuk pembelajaran, maka dana yang disetujui adalah yang bersifat rutin yang sama bentuk dan jenisnya ketika belum ada kebijakan otonomi daerah. Persoalan teknis yang terkait dengan operasional di sekolah dan di dalam kelas tetap berada pada situasi yang sama dengan sebelumnya. Perubahan ini sangat tergantung pada visi Kepala Dinas sebagai pejabat yang disertai tugas mengurus pendidikan di Kabupaten Garut, oleh karena itu kepala dinas yang mempunyai kekuatan untuk menyalurkan permintaan satuan pendidikan berkaitan dengan kebutuhan dan kelengkapan pelayanan belajar kepada Pemerintah kabupaten, bukan kepala sekolah.

Hal yang penting dimaknai dari data penelitian tersebut adalah penyediaan anggaran untuk pelayanan belajar menjadi salah satu indikator penting apakah pendidikan itu bermutu atau tidak. Aspek-aspek yang diasumsikan berkontribusi signifikan terhadap mutu pembelajaran adalah mengalokasikan anggaran untuk keperluan administrasi guru, buku sumber, media pendidikan dan kebutuhan belajar lainnya bagi setiap bidang studi atau mata pelajaran. Karena hal tersebut bersentuhan langsung pada proses kegiatan belajar dan mengajar serta berkontribusi signifikan terhadap mutu pendidikan. Oleh karena itu, alokasi anggaran yang ditetapkan pada komponen tersebut juga menjadi bagian penting untuk mengukur sejauh mana perolehan mutu belajar disekolah yang telah dilakukan. Data penelitian menunjukkan alokasi anggaran lebih banyak pada proyek-proyek fisik seperti gedung sekolah, mebelair, dan keperluan fisik lainnya, hal ini dianggap bagian dari pembelajaran.

Anggaran pendidikan terdiri dari dua sisi yaitu anggaran penerimaan yang diperoleh oleh sekolah dari berbagai sumber resmi dan anggaran pengeluaran yaitu jumlah uang yang dibelanjakan untuk mencapai tujuan (Nanang Fattah, 2000:23). Sehubungan dengan pembahasan mengenai anggaran pendidikan untuk kegiatan belajar mengajar, dapat disimpulkan bahwa fokus penentuan anggaran masih cenderung pada hal-hal yang bersifat rutin dan pembangunan berupa proyek-proyek. Pada prinsipnya perolehan mutu pendidikan dapat diukur dari seberapa besar anggaran yang dialokasikan untuk program pelayanan belajar yang hasilnya akan menggambarkan kemampuan siswa memenuhi standar tes yang menggunakan prosedur dan juga kemampuan lulusan untuk bersaing di bidang ekonomi.

Sebagai lanjutannya para lulusan sekolah tersebut memiliki kualitas sumber daya manusia yang mampu membayar pajak kepada negara. Kemampuan lulusan pendidikan ini membayar pajak disebut "*rate of return*" dari investasi pendidikan, yaitu pengembalian investasi yang telah dikeluarkan oleh pemerintah. Keuntungan pendidikan tidak selalu diukur dengan standar nilai ekonomi atau uang, karena manfaat pendidikan memiliki nilai sosial. Artinya investasi pendidikan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Garut ternyata tidak hanya memberikan memberi keuntungan ekonomi, tetapi juga keuntungan sosial ditandai dari kemampuan SDM lulusan pendidikan membayar pajak kepada Pemerintah maupun bagi masyarakat sebagai pengguna jasa pendidikan, yang didalamnya terkandung keuntungan sosial dan pembangunan kemanusiaan.

## 2. Sarana Kegiatan Pendukung Belajar di Sekolah

Pembahasan mengenai sarana kegiatan pendukung belajar di sekolah yang disediakan oleh Pemerintah melalui alokasi anggaran resmi data penelitian ini menunjukkan bahwa ada berbagai fasilitas dan sarana yang diperlukan untuk mendukung kegiatan belajar antara lain dapat dikemukakan adalah: (1) ruang kelas yang digunakan untuk kegiatan belajar mengajar pada semua mata pelajaran untuk semua jenis dan jenjang sekolah, ruang kelas ini dilengkapi dengan fasilitas seperti papan tulis, meja kursi guru dan murid, lemari, hiasan dinding, lampu penerangan, dan sebagainya; (2) laboratorium untuk keperluan studi lapangan, laboratorium ini digunakan sebagai alat praktikum seperti mata pelajaran IPA, IPS, Bahasa, Matematika, Kimia, Fisika, Biologi, Geografi, dan sebagainya khususnya bagi sekolah menengah. Kemudian kunjungan ketempat yang berkaitan dengan mata pelajaran seperti Geografi, Ekonomi, Sejarah, Sosiologi, dan Antropologi Budaya sebagai bagian dari studi lapangan; (3) perpustakaan sekolah yang terdiri dari perawatan dan pengadaan dan peminjaman buku, majalah koran, dan manuskrip. Idealnya sekolah mulai Sekolah Dasar sampai Sekolah Menengah memiliki perpustakaan baik yang berbentuk referen maupun non referen untuk dan buku paket mata pelajaran yang dapat menunjang pelayanan belajar bagi siswa; dan (4) bengkel kerja atau kebun sekolah dan hal-hal yang sejenis lainnya yang diperlukan sesuai tuntutan kurikulum yang digunakan untuk kegiatan pelayanan belajar bagi para guru dan kegiatan belajar bagi para siswanya.

Alokasi anggaran yang bersumber dari Pemerintah sebagaimana tertera dalam RAPBS perolehannya tidak mencapai angka 30% dari kebutuhan yang dapat dipenuhi. Walaupun demikian menurut Dedi Supriadi (2001:164) Pemerintah telah merasa maksimal membiayai pendidikan, sementara itu dipihak lain keluarga siswa telah habis-habisan mengeluarkan dana untuk membiayai pendidikan anaknya. Hal ini ditandai bahwa bagi sekolah untuk memenuhi kebutuhan tersebut dibebankan kepada siswa (keluarga) dalam bentuk iuran praktek laboratorium atau praktek lapangan. Perhatian Pemerintah yang sudah maksimal ini datang dari pihak pemerintah, sedangkan pihak sekolah berpendapat perhatian Pemerintah masih cukup rendah terhadap program pendidikan, terlebih otonomi perencanaan dan pengelolaan anggaran sekolah yang diberikan kepada sekolah juga masih cukup rendah.

Keadaan pembiayaan pendidikan ini memberi gambaran betapa bervariasinya model pengelolaan anggaran sekolah dilihat dari jenis dan tempat aktifitasnya yang berimplikasi pada bervariasinya mutu lulusan satuan pendidikan. Karena hal ini sangat tergantung pada dukungan dana pendidikan yang diperoleh sekolah dari Pemerintah dan juga yang bersumber dari masyarakat sesuai keadaan sosial ekonomi masyarakat dimana sekolah itu berada. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, jika orang tua siswa pada sekolah yang bersangkutan keadaan ekonominya relatif cukup mampu, maka kebutuhan dana pengeioloan sekolah tersebut relatif dapat terpenuhi, tetapi jika sebaliknya, maka sekolah itu digerakkan seadanya saja tidak ada kreatifitas maupun inovasi yang berarti.

Pembahasan mengenai sarana kegiatan pendukung belajar di sekolah, dari data yang diperoleh menunjukkan bahwa, sarana dan kelengkapan pembelajaran terdiri dari ruang kelas, laboratorium, dan perpustakaan dengan segala kelengkapan dan fasilitas yang menyertainya. Pemerintah dalam hal ini dengan alasan keterbatasan anggaran belum mampu untuk memenuhi kebutuhan anggaran sarana dan fasilitas pembelajaran tersebut, maka Pemerintah tidak pada posisi mengatasi problematika kesulitan dana pengelolaan sekolah tersebut. Tetapi Pemerintah menempatkan diri hanya membantu sekolah dengan mengalokasikan anggaran sesuai kemampuan dan kebijakan pemerintah, hal yang demikian inilah yang dilakukan Pemerintah dari tahun ke tahun baik pada masa orde baru dan juga berlanjut pada orde reformasi.

### **3. Pemeliharaan dan Pembangunan Sarana Prasarana**

Program pemeliharaan dan pembangunan sarana prasarana yang memerlukan alokasi anggaran yang digambarkan dalam data penelitian ini antara lain terdiri dari Kantor Dinas Pendidikan Kabupaten, Kantor Cabang Dinas Kecamatan dan Sekolah. Sebenarnya jika dilihat dari eksistensi kantor Dinas Pendidikan kabupaten maupun kecamatan tentu saja konsekwensi biaya operasional dan pemeliharaannya merupakan bagian dari alokasi anggaran rumah tangga Pemerintah Daerah. Karena biaya operasional dan pemeliharaan kantor tersebut dapat dikatakan tidak ada kaitannya dengan pembelajaran di sekolah, tetapi berkaitan dengan kinerja atau pelayanan Pemerintah kabupaten terhadap institusi sekolah dan juga masyarakat.

Data penelitian ini memberi informasi mengenai kebutuhan operasional Dinas Pendidikan bahwa untuk keperluan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut: (1) biaya yang diperlukan untuk pengelolaan kantor Dinas Pendidikan, dalam hal ini adalah untuk keperluan pengadaan dan pemeliharaan gedung kantor Dinas Pendidikan kabupaten dan Cabang Dinas Pendidikan di Kecamatan, mebelair, kendaraan dinas, alat rumah tangga dinas dan lain sebagainya; (2) sekolah yaitu kesejahteraan guru dan personel dalam bentuk gaji dan tunjangan fungsional yang dialokasikan dalam anggaran rutin; (3) pemeliharaan dan pembangunan sarana prasarana sekolah terdiri dari pengadaan tanah, pengadaan dan pemeliharaan: bangunan gedung sekolah, ruang kelas, ruang guru dan kepala sekolah, ruang TU, aula dan ruang rapat, mushola, lapangan olah raga, WC, laboratorium, perpustakaan, pagar sekolah dan lain sebagainya yang mendukung program sekolah yang dialokasikan dalam anggaran pembangunan dikerjakan dalam bentuk proyek-proyek oleh Dinas Pendidikan bukan oleh sekolah; dan (4) rumah tangga kantor Dinas Pendidikan dan sekolah terdiri dari pengadaan ATK, rapat-rapat, langganan listrik, langganan telepon, langganan air, langganan surat kabar, layanan administrasi, pemeliharaan kendaraan dinas, perjalanan dinas, dan sebagainya yang alokasi anggarannya masuk pada alokasi rutin anggaran Dinas Pendidikan, bukan anggaran sekolah. Sejalan dengan penelitian ini peruntukan anggaran menurut Nanang Fattah (2000:112) pembiayaan pendidikan merupakan jumlah uang yang dihasilkan dan dibelanjakan untuk berbagai keperluan penyelenggaraan pendidikan pada satuan pendidikan.



Keperluan penyelenggaraan pendidikan tersebut mencakup peningkatan profesional guru, pengadaan sarana ruang belajar, perbaikan pengadaan peralatan/mebelair, pengadaan alat-alat dan buku pelajaran, alat tulis kantor, kegiatan ekstrakurikuler, kegiatan pengelolaan pendidikan, dan supervisi pendidikan. Namun jika dilihat dari konsep anggaran pendidikan (*budget*) sebagai alat penjabaran dari suatu program pembelajaran pada satuan pendidikan berdasarkan perencanaan dan kordinasi dari berbagai kegiatan pengalaman belajar terdapat ketimpangan yang tajam. Hal ini ditandai dari penyelenggaraan program kebutuhan yang berkaitan langsung dengan pelayanan belajar terlalu banyak ditangani oleh proyek-proyek dimana sekolah-sekolah tidak tahu menahu tentang program tersebut.

Uraian di atas memberi gambaran bahwa penggunaan anggaran pendidikan yang berkaitan dengan pelayanan belajar masih lebih banyak dikerjakan oleh Dinas Pendidikan dalam bentuk proyek-proyek dibanding sekolah sebagai institusi yang bertanggung jawab terhadap mutu pendidikan. Hal ini memberi makna bahwa sekolah tidak mempunyai ruang yang memadai untuk mengakomodir tuntutan eksternal mengenai mutu yang kompetitif. Artinya manajemen sekolah dilihat dari penggunaan anggaran masih menggunakan manajemen konvensional yaitu atas instruksi dan petunjuk para birokrat yang berada pada Dinas Pendidikan di kabupaten maupun kecamatan. Perolehan mutu pendidikan sangat tergantung pada sejauhmana para birokrat pendidikan tersebut memberi petunjuk dan memenuhi permintaan sekolah bagi sekolah-sekolah yang kemampuan ekonomi masyarakatnya tidak memadai.

#### **4. Kegiatan Siswa Menunjang KBM**

Kegiatan Siswa yang dapat menunjang KBM biasa disebut termasuk kategori kegiatan ekstrakurikuler atau diluar ketentuan kurikulum yang teralokasikan waktunya. Sebagaimana telah ditunjukkan oleh sejumlah pengalaman, bahwa kegiatan ini dapat membangun kecerdasan dan kematangan intelektualitas para siswanya khususnya melatih kemampuan berinteraksi diantara sesamanya dalam memecahkan berbagai permasalahan mengacu pada ketentuan ilmu pengetahuan. Kegiatan ekstrakurikuler ini seperti kegiatan pramuka, olah raga, kesenian, dan sebagainya membutuhkan anggaran karena kegiatan ini difasilitasi oleh sekolah baik dari segi pembiayaannya maupun teknis kegiatannya.

Data penelitian menunjukkan bahwa kegiatan ekstrakurikuler ini antara lain terdiri dari perlombaan karya ilmiah remaja (KIR) yang dilaksanakan dalam bentuk kegiatan perlombaan, pecinta alam untuk mengenal alam dan dekat ke alam, pramuka untuk melatih keterampilan fisik, olah raga prestasi untuk kesehatan jasmani dan kemampuan bersaing, seni prestasi sebagai bagian dari pengembangan budaya dari sudut seni, PMR sebagai kegiatan kemasyarakatan, organisasi siswa untuk belajar mengatur sesama, paskibra menanamkan jiwa kebangsaan, hari besar nasional sebagai upaya menanamkan rasa nasionalisme dan kebangsaan yang tinggi, hari besar keagamaan sebagai upaya meningkatkan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, pesantren kilat bagi pemeluk Islam sebagai bagian dari pembinaan ahlak dan keimanan, dan sebagainya.

Secara khusus Pemerintah Kabupaten Garut tidak mengalokasikan anggaran untuk kegiatan ekstrakurikuler kesiswaan. Meskipun pada setiap Sub Dinas persekolahan ada seksi kesiswaan, mestinya seksi ini dapat mengagendakan usulan anggaran untuk kegiatan ekstrakurikuler kesiswaan tersebut. Adapun anggaran yang diperoleh sekolah untuk kegiatan tersebut, diambil dari iuran OSIS, pembagian dari anggaran BP3, dan bantuan pihak-pihak terkait dalam program kesiswaan. Nawawi (1982:149) mengatakan kegiatan ekstrakurikuler dan organisasi kesiswaan, maka siswa akan belajar berorganisasi dalam arti belajar menjadi anggota dan pemimpin kelompok dengan hak dan kewajiban masing-masing.

Dengan demikian data penelitian ini menunjukkan bahwa kegiatan ekstrakurikuler yang dapat diidentifikasi antara lain kegiatan kesenian, olah raga, kegiatan sosial, menerbitkan buletin, belajar kelompok dan lain lain dibawah bimbingan guru yang membidangi kesiswaan. Data ini menunjukkan bahwa alokasi anggaran kegiatan ekstrakurikuler kesiswaan sebagai bagian dari kegiatan pelayanan belajar siswa oleh Pemerintah belum dialokasikan secara khusus dan terencana, sebagai solusi dari kesulitan anggaran ini diperoleh dari orang tua siswa. Sedangkan bagi sekolah-sekolah yang relatif mampu mendukung pembiayaan pendidikan di sekolah, maka perolehan mutu sekolah itu erat kaitannya dengan kontribusi yang diberikan orang tua siswa.

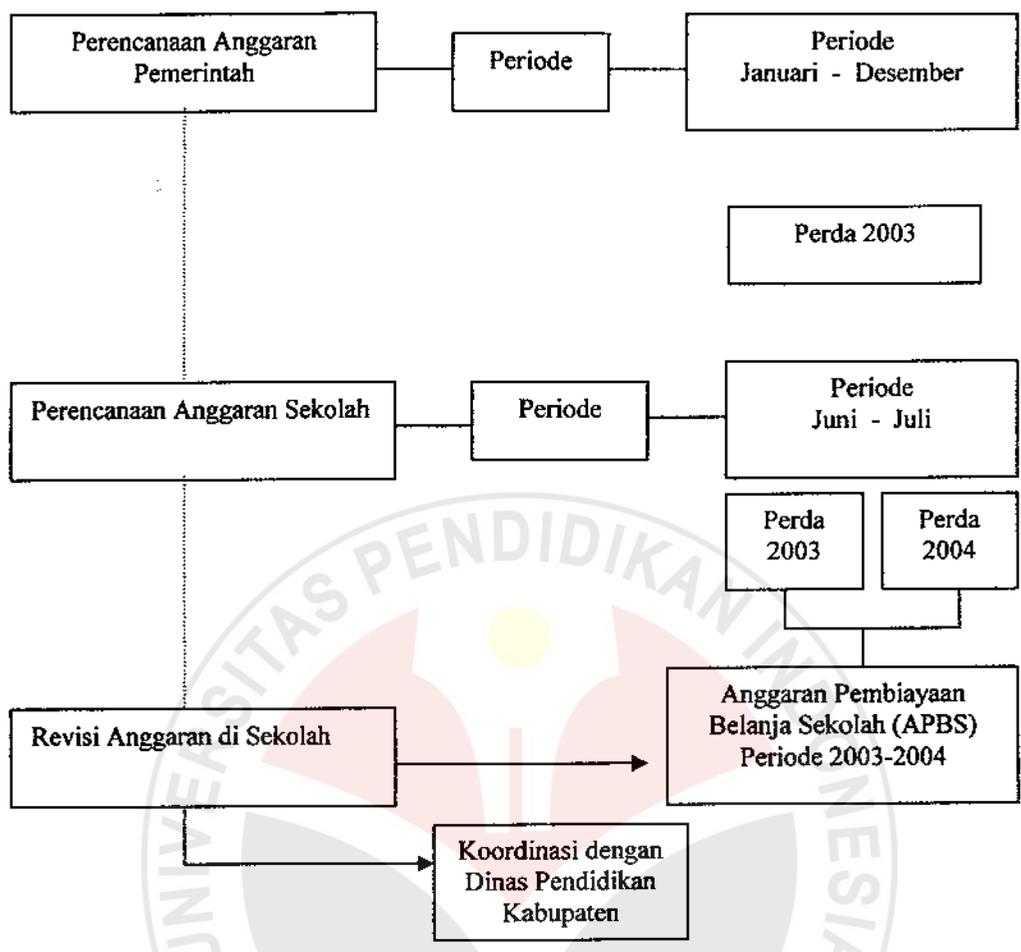
## **C. Realisasi Penggunaan Dana dan Pertanggung Jawaban dalam Penyelenggaraan Pendidikan pada Pemerintah Kabupaten**

### **1. Pola Perencanaan dan Penyusunan Anggaran Pendidikan di Kabupaten**

Perencanaan anggaran pendidikan pada tingkat Pemerintah Kabupaten Garut bersamaan dengan perencanaan anggaran pada sektor pembangunan lainnya. Perencanaan anggaran pendidikan merupakan salah satu dari berbagai sektor di kabupaten baik anggaran rutin maupun anggaran pembangunan. Sedangkan perencanaan anggaran pada tingkat satuan pendidikan (sekolah) adalah perencanaan yang otonom, yaitu tidak terkait dengan perencanaan sektor lainnya.

Dilihat dari segi waktu atau periode perencanaannya menunjukkan bahwa perencanaan anggaran di kabupaten sesuai tahun anggaran Pemerintah mulai dari Pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota yaitu periode per Januari-Desember. Penentuan anggaran dilakukan setelah menghitung seluruh usulan dari seluruh sektor pembangunan di kabupaten, setelah anggaran ini difinalkan pada tingkat panitia anggaran yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah, maka selanjutnya diajukan ke DPRD, oleh DPRD dibahas kebutuhan anggaran setiap sektor pembangunan dengan mengundang seluruh dinas yang ada di Kabupaten untuk dengar pendapat mengenai program dan anggaran yang dibutuhkan.

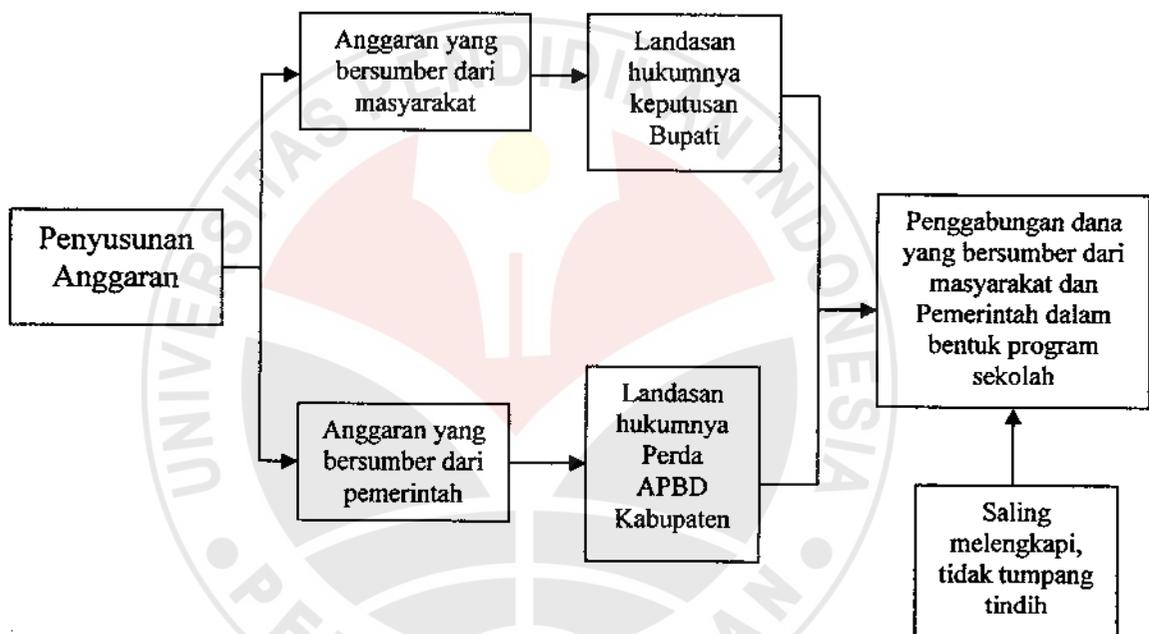
Setelah mendapat penjelasan mengenai program dan prioritas program, maka panitia anggaran DPRD merumuskan dan memfinalkan anggaran, setelah dipandang tidak ada masalah selanjutnya dilakukan rapat paripurna DPRD, sehingga diterbitkan Peraturan Daerah (Perda) APBD Kabupaten Garut tahun 2003, demikian seterusnya untuk tahun-tahun berikutnya.



**Gambar: 5.2 Pola Perencanaan Anggaran Pendidikan Kabupaten**

Oleh karena adanya perbedaan tahun atau periode anggaran pada Pemerintah kabupaten dengan periode anggaran sekolah. Untuk pemakaian anggaran sekolah yang bersumber dari Pemerintah pada Juli - Desember 2003, maka sekolah tersebut mengacu pada Perda 2003, sedangkan pemakaian anggaran Januari – Juni 2004, maka sekolah tersebut menggunakan Perda 2004. Karena ada perbedaan Perda pada tahun berikutnya tetapi masih dalam periode anggaran sekolah, maka sekolah pada penggunaan anggaran periode Januari – Juni melakukan revisi.

Revisi anggaran sekolah ini diperlukan, karena selalu ada perubahan anggaran yang bersumber dari Pemerintah dari periode (Perda) sebelumnya ke periode (Perda) berikutnya, sedangkan periode anggaran sekolah berada pada dua periode anggaran pemerintah. Jika ada kenaikan atau penurunan pada periode anggaran Pemerintah untuk pendidikan, maka mau tidak mau sekolah harus merevisi anggarannya yang bersumber dari pemerintah.



**Gambar : 5.3 Model Penyusunan Anggaran Sekolah**

Sedangkan penggunaan anggaran yang bersumber dari masyarakat dapat berjalan sesuai rencana anggaran sekolah. Model penyusunan anggaran sebagaimana dideskripsikan pada gambar 5.3. Penyusunan anggaran untuk penyelenggaraan program dan kegiatan sekolah terdiri dari dua sumber yaitu yang bersumber dari

masyarakat berupa Dana Sumbangan Pendidikan (DSP) yang dipungut bagi siswa yang pertama kali masuk sekolah atau siswa kelas 1 yang jumlahnya bervariasi, karena tiap sekolah berbeda dengan sekolah lainnya, dana ini digunakan untuk pembangunan. Kemudian pungutan iuran bulanan yang disebut uang BP3 yang digunakan untuk operasional kegiatan sekolah.

Sedangkan penyusunan anggaran yang bersumber dari Pemerintah (APBD Kabupaten, APBD Provinsi, dan APBN) alokasi dan peruntukannya telah diatur sedemikian rupa. Anggaran yang bersumber dari Pemerintah kabupaten landasan hukum penggunaannya adalah Perda Kabupaten, yang bersumber dari APBD Provinsi adalah Perda APBD Provinsi, dan yang bersumber dari APBN adalah UU APBN. Penggunaan dana tersebut sebaiknya tidak tumpang tindih, tetapi saling melengkapi.

## **2. Model dilihat dari Sistem Anggaran**

Kebijakan program pembangunan pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Garut 2001-2005 ditetapkan tujuan umum. Kemudian dilanjutkan dengan tujuan kebijakan pembangunan sekolah dasar (SD). Hal ini dilakukan sebagai bagian dari kebijakan di Kabupaten Garut adalah menyediakan informasi. Fakta-fakta, dan data-data yang teruji untuk digunakan pertimbangan dalam menentukan kebijakan SD di Kabupaten Garut untuk memenuhi target Garut Cerdas 2005. Secara keseluruhan alokasi anggaran rutin (DIK) dan anggaran pembangunan (DIP) untuk pendidikan tahun anggaran 2001-2005 pada Pemerintah Kabupaten Garut mencapai 50%.

Anggaran terbesar adalah untuk gaji guru sebagai PNS yang berjumlah 15.000 orang dari 19.400 PNS yang ada. Ini menggambarkan bahwa hampir 70% PNS di Kabupaten Garut adalah pada Dinas Pendidikan yang mayoritas guru pada berbagai satuan dan tingkat pendidikan. Anggaran rutin Dinas Pendidikan direalisasikan pada Dinas Pendidikan kabupaten dan cabang dinas kecamatan dipertanggung jawabkan kepada kepala dinas melalui Kepala Bagian Tata Usaha. Sedangkan anggaran rutin yang direalisasikan di sekolah dipertanggungjawabkan kepada Dinas Pendidikan kabupaten oleh kepala sekolah. Kemudian anggaran pembangunan direalisasikan oleh para pimpinan proyek sesuai penggunaan dan dipertanggungjawabkan kepada Bupati melalui Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten.

Realisasi anggaran pendidikan kabupaten menggambarkan bahwa ada dua kelompok besar sebagai pengguna anggaran pendidikan yaitu kantor Dinas Pendidikan kabupaten bersama cabang dinas kecamatan, dan unit kerja non sekolah lainnya disatu pihak, dan dipihak lainnya satuan pendidikan (TK, SD, SLTP, SMU, SMK, dan pendidikan luar sekolah, pemuda, olah raga, dan kebudayaan). Kebijakan realisasi penggunaan dana tersebut berdasarkan program pendidikan yang dilakukan untuk DIKDA adalah biaya gaji dan operasional pendidikan yang termasuk kategori dana rutin. Tujuannya untuk memperlancar penyelenggaraan operasional masing-masing unit kerja tersebut. Sementara DIPDA adalah pembangunan fisik baik yang rusak ringan maupun rusak berat. Pembangunan fisik melalui DIPDA ini seperti halnya pada tingkat sekolah dasar yaitu revitalisasi sarana dan prasarana sekolah.

Dengan adanya program revitalisasi gedung sekolah dasar, bisa mengurangi jumlah bangunan yang mengalami kerusakan namun hingga saat ini program tersebut hanya dapat menjangkau sekitar 2% setiap tahun dari 70% seluruh bangunan yang mengalami kerusakan. Untuk program revitalisasi bangunan sekolah dasar pada tahun 2001-2005 diharapkan bisa menjangkau 10 % setiap tahunannya dari seluruh bangunan yang mengalami kerusakan. Rendahnya perbaikan tersebut disebabkan karena terbatasnya anggaran pemerintah, maka pada masa mendatang diharapkan adanya peningkatan dari partisipasi masyarakat. Penentuan anggaran pendidikan pada Pemerintahan Kabupaten Garut prosesnya dimulai dari Badan Perencana Pembangunan Daerah (Bappeda). Bappeda ini menyusun perencanaan pembangunan pada semua sektor pembangunan Pemerintah Daerah.

Diantara sektor pembangunan ini adalah pendidikan. Perencanaan disusun setelah memperoleh data dari dinas terkait, khusus pada Dinas Pendidikan data diperoleh dari satuan pendidikan. Data-data yang diperoleh dari satuan pendidikan dianalisis oleh Bappeka, selanjutnya untuk penentuan anggaran diserahkan kepada sekretariat daerah. Atas nama Pemerintah Daerah, maka sekretariat daerah melalui seluruh jajarannya yang berkaitan dengan keuangan atau anggaran, kepegawaian, dan pembangunan dialokasikan anggaran pembangunan daerah sesuai sasaran pembangunan yang dipandang layak dan dibutuhkan. Untuk keperluan *check and ballances* dinas terkait diminta untuk mengecek sasaran kegiatan yang akan dipenuhi anggarannya, jika dipandang sudah sesuai, maka oleh panitia anggaran diteruskan kepada Bupati untuk disetujui, kemudian menyerahkan kepada DPRD kabupaten.

Oleh pihak DPRD dilakukan kajian melalui komisi pendidikan, dan setelah selesai dilanjutkan dengan mengundang Bupati untuk dilakukan dengan pendapat atau penjelasan mengenai prioritas pembangunan pendidikan yang diusulkan. Setelah dilakukan pembahasan dan perbaikan sesuai keperluan, kemudian DPRD kabupaten memberikan pengesahan terhadap anggaran dan programnya yang ditetapkan melalui peraturan daerah (Perda). Perda anggaran inilah yang menjadi landasan juridis bagi Bupati dan seluruh jajarannya untuk melaksanakan pembangunan kabupaten. Satuan pendidikan menerima anggaran untuk biaya operasionalnya juga bagian dari Perda tersebut. Sementara kebijakan anggaran belum menggambarkan perolehan sekolah dengan jumlah guru dan siswa yang lebih besar akan memperoleh alokasi anggaran yang lebih besar pula.

Artinya belum ada standarisasi unit cost suatu sekolah sebagai ukuran yang dapat dipedomani untuk menyusun perencanaan program sekolah secara keseluruhan. Data ini memberi makna efisiensi dan efektifitas itu masih dilihat dari versi pemerintah, bukan dari kebutuhan riil sekolah. Sebagaimana diungkapkan oleh Yahya (2003) bahwa sistem anggaran pendidikan untuk Kabupaten Garut jumlah dan sistem penganggaran masih tetap dilakukan seperti sebelum otonomi daerah dimana dana yang dianggarkan dihitung berdasarkan jumlah gaji dan alokasi per kelas dan sekolah. Dilihat dari efektifitas pencapaian tujuan khususnya yang berkaitan dengan mutu layanan belajar belum memberikan perubahan yang berarti dari masa sebelum kebijakan otonomi daerah, meskipun maksud dari kebijakan otonomi daerah tersebut adalah untuk lebih menjamin kualitas layanan belajar menjadi lebih baik.

Kemudian pelaksanaan proyek yang dianggarkan pada DIPDA mekanismenya adalah draft yang diusulkan oleh Kepala Dinas Pendidikan kepada Bupati dimasukkan ke dalam draft RAPBD. Proses finalisasi anggaran ada pada panitia anggaran yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah di dalam anggaran dengan peserta seluruh dinas pengusul. Pada institusi pendidikan baik pada kantor Dinas Pendidikan maupun di sekolah sebagai satuan pendidikan dibutuhkan personel untuk mengelolanya. Adapun personel pendidikan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut: (1) tenaga guru (Edukatif) yang melaksanakan tugas mengajar di kelas. Tenaga guru ini diberi persyaratan untuk mendukung profesionalismenya seperti latar belakang pendidikan, pengalaman kerja, pendidikan dan pelatihan jabatan dan sebagainya; (2) kepala sekolah yang bertanggung jawab terhadap manajemen sekolah, kegiatannya yang khas adalah berkaitan dengan urusan personel dan ketenagaan terdiri dari penataran kepala sekolah, guru, dan tata usaha, kesejahteraan guru, rapat dinas, kelebihan jam mengajar, honor TU (insentif), honor wali kelas, guru piket, honor wakil kepala sekolah, honor guru pembimbing, dan sebagainya; (3) pejabat struktural Dinas Pendidikan Kabupaten dan Cabang Dinas Pendidikan Kecamatan baik yang berada pada eselon II, eselon III dan eselon IV, serta pegawai pelaksana yang disebut dengan tenaga administrasi pada kantor Dinas Pendidikan maupun pada TK-SD, SLTP, SMU, dan SMK. dan (4) jabatan penilik pendidikan masyarakat, generasi muda dan olah raga, serta pengawas mata pelajaran untuk satuan pendidikan disebut pejabat fungsional sebagai pengawas.

Pemerintah mengalokasikan anggaran bagi mereka SDM pendidikan yang menduduki jabatan struktural dan fungsional mendapat tunjangan jabatan, biaya perjalanan dinas, pendidikan dan pelatihan, dan honorarium lainnya. Untuk tunjangan jabatan dan fungsional masuk pada pos anggaran pegawai negeri sipil, sedangkan untuk perjalanan dinas, pendidikan dan pelatihan serta honorarium lainnya masuk pada pos anggaran biaya operasional pendidikan yang kesemuanya termasuk alokasi anggaran rutin pendidikan untuk Pemerintah Daerah. Kondisi ini menggambarkan bahwa untuk anggaran pendidikan tidak tergambar bahwa ada pertimbangan usulan dari pihak sekolah maupun satuan pendidikan yang didasarkan atas program-program yang terkait langsung dengan kegiatan di setiap satuan pendidikan. Jelasnya proses penganggaran cenderung pada paradigma *top down*.

Dilihat dari proses perencanaan, sasaran anggaran, kebutuhan satuan pendidikan, dan penggunaan anggaran oleh satuan pendidikan, sistem dan aturan pendistribusian anggaran yang dilakukan Dinas Pendidikan atas nama Pemerintah Daerah termasuk kategori kurang efektif dan juga tidak efisien. Dikatakan kurang efektif karena strategi penyusunan perencanaan anggaran belum memfokuskan diri pada pencapaian tujuan dan target sekolah, tetapi mengacu pada tujuan dan target bahwa dana yang dialokasikan sebagai tanggung jawab Pemerintah untuk penyelenggaraan pendidikan diukur dari pencapaian target penggunaan anggaran oleh pemerintah. Sebagai implikasi dari kebijakan model ini, belum membuka ruang yang memadai bagi sekolah untuk menjamin kualitas layanan belajar yang ditargetkan.

### 3. Model Pendidikan yang Berkualitas

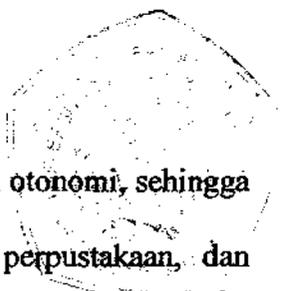
Untuk memperoleh pendidikan yang berkualitas, maka pengelolaan pendidikan difokuskan pada kualitas belajar, dengan memperhatikan secara khusus pada kualitas belajar. Konsekwensinya adalah meningkatkan mutu personel dan guru, mutu peralatan dan perlengkapan, mutu sarana dan prasarana. Dengan terpenuhinya mutu sebagaimana ditentukan yang dilaksanakan secara teori diestimasikan akan dapat mempersiapkan individu masyarakat Garut menuju masyarakat madani yaitu individu yang mandiri, beriman, dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berbudi luhur, terampil, berteknologi, dan mampu berperan sosial sesuai ukuran kemampuan lulusan sekolah pada masing-masing tingkatan dan jenisnya.

Pembahasan tersebut menggambarkan bahwa program pendidikan yang berkualitas membutuhkan anggaran yang sesuai dengan kebutuhan akan mutu personel dan guru, mutu peralatan dan perlengkapan, mutu sarana dan prasarana yang diperlukan. Alokasi anggaran untuk keperluan tersebut, tentu saja melebihi anggaran yang disediakan oleh pemerintah. Untuk itu bagi satuan pendidikan yang masyarakat dan orang tua siswa yang mempunyai kemampuan ekonomi yang lebih baik, maka sekolah tersebut dapat bantuan dari masyarakat. Sedangkan bagi sekolah di lingkungan masyarakat yang pada posisi ekonomi yang lemah, maka sekolah tersebut semata-mata mengandalkan anggaran yang dialokasikan oleh pemerintah. Hal ini ditandai kebijakan pendistribusian anggaran untuk satuan pendidikan masih memakai pola sebelum kebijakan otonomi daerah.

#### **D. Pelaksanaan Pengawasan dalam Penggunaan Pembiayaan Pendidikan pada Pemerintahan Kabupaten**

Untuk mendukung penyelenggaraan pendidikan yang lebih bermutu sesuai dengan rencana program yang ditentukan diperlukan landasan yuridis sebagai dasar implementasi kewenangan dan tanggung jawab penyelenggaraan pendidikan. Dalam konteks otonomi pengelolaan pendidikan oleh Pemerintah Daerah mengacu pada profesionalisme kependidikan diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab secara proporsional dan berkeadilan. Implementasinya dalam satuan pendidikan jauh dari praktek-praktek yang menyimpang baik dalam kegiatan belajar dan mengajar maupun dalam pengelolaan anggaran.

Dalam pelaksanaannya diperlukan pengawasan penggunaan pembiayaan pendidikan, adapun landasan yuridis pengawasan penggunaan dana pendidikan sebagai dasar penentuan penganggaran dan juga sistem anggaran pendidikan Kabupaten Garut adalah UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 25 Tahun 1999, PP No. 25 Tahun 2000, dan PP No. 84 Tahun 2000. Secara teknis didukung oleh Perda mengenai APBD Kabupaten Garut. Dilihat dari landasan yuridis tersebut, sistem penganggaran pendidikan Kabupaten Garut telah memiliki landasan dan dasar yang kuat. Artinya tidak ada keraguan bagi Pemerintah kabupaten untuk menentukan kebijakan anggaran pendidikan yang sesuai dengan prinsip-prinsip otonomi Pemerintah Daerah. Prinsip otonomi ini secara institusional juga berlaku bagi satuan pendidikan dilihat dari kedudukannya sebagai kegiatan dan aktifitas profesional.



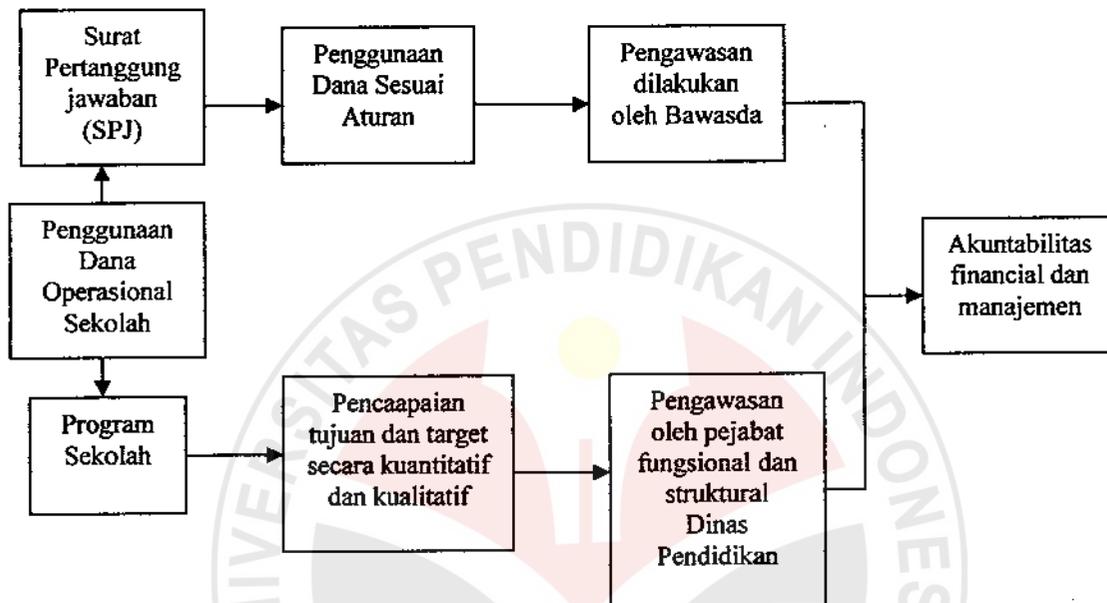
Tentu dalam hal pengelolaan anggaran juga memerlukan otonomi, sehingga keperluan kegiatan belajar mengajar di kelas, laboratorium, perpustakaan, dan kegiatan lapangan dapat dipenuhi sesuai kebutuhan. Secara struktural pengawasan pendidikan dilakukan oleh kepala Dinas Pendidikan kabupaten untuk penggunaan dana pada kantor Dinas Pendidikan kabupaten dan cabang dinas kecamatan. Sedangkan dana pendidikan yang digunakan oleh satuan pendidikan langsung dibawah pengawasan kepala sekolah masing-masing. Disamping pengawasan struktural dilakukan juga pengawasan fungsional yang dilakukan oleh unit yang berfungsi sebagai badan pengawas. Dana yang bersumber dari APBD kabupaten, pemeriksaan dan pengawasan fungsional dilakukan oleh Badan Pengawas Daerah (Bawasda) Kabupaten Garut. Sedangkan pemeriksaan dan pengawasan dana yang bersumber dari provinsi dilakukan oleh Bawasda Provinsi Jawa Barat, dan dana yang bersumber dari APBN dilaksanakan oleh Inspektorat Jenderal Departemen dan Badan Pengawas Keuangan Pemerintah (BPKP).

Pengawasan tersebut semata-mata mengacu pada bagaimana dana itu dibelanjakan yaitu akuntabilitas keuangan, bukan bagaimana dana itu digunakan yaitu akuntabilitas manajemen. Pada prinsipnya akuntabilitas disini adalah kewajiban untuk menyajikan dan melaporkan segala tindak tanduk dan kegiatannya terutama dibidang administrasi keuangan kepada pihak yang lebih tinggi atau atasannya. Dilihat dari sudut pandang pengendalian akuntabilitas adalah tindakan pada pencapaian tujuan dengan mempertanggungjawabkan kinerja individu dan organisasi melaksanakan program melalui anggaran yang digunakannya.

Mengacu pada landasan atau dasar penganggaran pendidikan, apabila anggaran menghendaki fungsi sebagai alat dalam perencanaan maupun pengendalian, maka anggaran menurut Nanang Fattah (2000:49) harus disusun berdasarkan (1) adanya pembagian wewenang dan tanggung jawab yang jelas dalam sistem manajemen dan organisasi; (2) adanya sistem akuntansi yang memadai dalam melaksanakan anggaran; (3) adanya penelitian dan analisis untuk menilai kinerja organisasi; dan (4) adanya dukungan dari pelaksana mulai dari tingkat atas sampai yang paling bawah. Keempat kategori tersebut dapat tercipta jika landasan dan dasar kebijakan organisasinya jelas dan kuat, serta organisasi dan manajemennya termasuk kategori sehat. Organisasi Dinas Pendidikan Kabupaten Garut termasuk organisasi yang besar dengan dasar hukum yang kuat.

Hasil penelitian ini menggambarkan bahwa pelaksanaan pengawasan dalam penggunaan pembiayaan pendidikan pada pemerintahan kabupaten dilakukan secara struktural oleh atasan langsung seperti Bupati, Kepala Dinas Pendidikan, Kepala Sekolah, dan sebagainya sebagai pejabat struktural. Kemudian pengawasan fungsional sebagai pengawasan oleh suatu badan yang ditunjuk oleh Pemerintah yaitu Badan Pengawas Daerah Kabupaten untuk anggaran yang bersumber dari Pemerintah Kabupaten Garut, Badan Pengawas Provinsi untuk anggaran yang bersumber dari Pemerintah Provinsi Jawa Barat, dan Inspektorat Jenderal Depdiknas maupun BPKP untuk anggaran yang bersumber dari Pemerintah pusat. Pengawasan yang dilakukan menekankan pada pertanggungjawaban anggaran dengan benar, bukan pada pencapaian tujuan pembelajaran dan tujuan sekolah.

Dinas Pendidikan dalam hal ini berfungsi sebagai pengawas apakah anggaran tersebut benar-benar sudah diterima oleh sekolah dan juga digunakan sesuai program yang diusulkan. Akuntabilitas penggunaan anggaran tersebut dijelaskan dalam bentuk skema pada gambar berikut ini.



**Gambar: 5.4 Akuntabilitas Penggunaan Anggaran**

Pengawasan penggunaan anggaran operasional sekolah secara administratif dilakukan dengan menyerahkan Surat Pertanggungjawaban (SPJ) yang dilakukan sesuai aturan dan prinsip-prinsip penggunaan uang negara, untuk ini dilakukan pengawasan oleh Badan Pengawasan Daerah (Bawasda). Penggunaan anggaran dalam program sekolah dilihat dari pencapaian tujuan baik secara kuantitatif maupun kualitatif khususnya dilihat dari sudut manajemen dilakuakan pengawasan langsung oleh birokrasi Dinas Pendidikan dan penilik atau pengawas sekolah. Pengawasan ini diarahkan pada manajemen sekolah yaitu pembelajaran, dan pengendalian sekolah.

## **E. Implementasi Pembiayaan Pendidikan yang Efektif dan Efisien**

### **1. Implementasi Pembiayaan Pendidikan yang Efektif**

Implementasi pembiayaan pendidikan pada Pemerintah Kabupaten Garut direalisasikan pada Kantor Dinas Pendidikan Kabupaten Garut untuk keperluan SLTP dan sekolah menengah di jalur pendidikan formal dan cabang Dinas Pendidikan kecamatan untuk mengurus sekolah dasar, kemudian pada satuan pendidikan. Dilihat dari kedudukan Dinas Pendidikan sebagai bagian integral dari Pemerintah kabupaten, mestinya anggaran kantor Dinas Pendidikan dan cabang Dinas Pendidikan kecamatan merupakan bagian yang integral dari anggaran Pemerintah kabupaten. Sedangkan anggaran yang digunakan untuk satuan pendidikan dalam urusan pendidikan formal maupun non formal, barulah merupakan dana pengelolaan pendidikan.

Hal ini cukup beralasan karena seluruh pegawai dan personel yang berada pada Dinas Pendidikan kabupaten maupun cabang dinas kecamatan kecuali pengawas dan penilik pendidikan bukanlah personel kantor Dinas Pendidikan, tetapi aparat Pemerintah Daerah kabupaten. Pada prinsipnya dalam pengelolaan satuan pendidikan program pembelajarannya dilaksanakan untuk menuju individu yang mandiri yang tahan dan adaptif terhadap perubahan. Individu yang demikian ini adalah individu yang tangguh memiliki keterampilan yang mampu mengatasi berbagai problema hidup yang dihadapinya. Model pendidikan tersebut mencerminkan budaya belajar yang diarahkan untuk menghasilkan manusia Indonesia yang mampu mengatasi krisis, individu tersebut beriman dan bertaqwa, berbekal teknologi dan kemampuan sosial dalam mengatasi krisis.

Implementasinya menjadi tanggung jawab satuan pendidikan, dimana proses pembudayaan melalui pendidikan ini membutuhkan anggaran yang diintegrasikan dalam bentuk pelayanan belajar di kelas, laboratorium, perpustakaan, praktek kerja lapangan, dan kegiatan ekstrakurikuler, pemenuhan kebutuhan anggaran inilah yang menjadi tanggung jawab Pemerintah kabupaten untuk dialokasikan dan didistribusikan. Jika anggaran yang dibutuhkan untuk keperluan tersebut dapat dipenuhi sesuai dengan prinsip otonomi satuan pendidikan, maka diasumsikan dapat menanamkan dan meningkatkan sikap disiplin dan etos kerja yang tinggi. Perhatian akan pendidikan yang berkualitas oleh kepala daerah (Bupati), unsur legislatif, dan pelaksana pendidikan pada satuan pendidikan menjadi ukuran sejauhmana kualitas pendidikan itu dapat diperoleh. Untuk ini diperlukan perencanaan anggaran dengan memastikan implementasi program yang akan dilakukan benar-benar diarahkan pada sasaran mutu baik dilihat dari proses maupun lulusan.

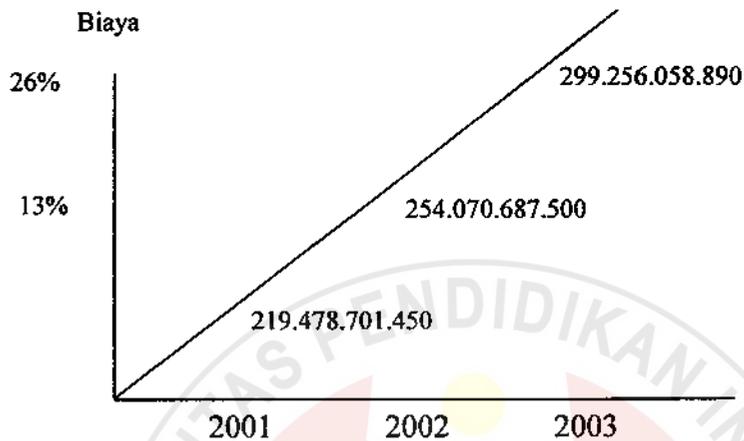
## **2. Implementasi Pembiayaan Pendidikan yang Efisien dan Kompetitif**

Pendidikan yang komprehensif adalah pemberdayaan organisasi maupun proses pendidikan yang memenuhi standar sebagaimana ditetapkan pemerintah. Organisasi pelaksana pendidikan dengan cakupan yang luas dan otonom harus mampu menampung kebutuhan masyarakat dalam berbagai situasi. Proses pendidikan tersebut dilaksanakan secara terbuka untuk memperbesar masukan dalam masyarakat. Pendidikan dilaksanakan secara efektif dan efisien, proses pendidikan diusahakan tetap terselenggaranya program pendidikan secara optimal.

Otonomi, keterbukaan, partisipasi pasar dan masyarakat mulai dilaksanakan. Efisiensi penggunaan anggaran yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Garut antara lain dilakukan melalui penggabungan sekolah (regrouping) pada SD yang memiliki gedung yang sama tetapi ada dua atau tiga kepala sekolah. Pengelolaan tenaga kependidikan dengan mempertahankan kualitas guru SD yaitu memperketat/ seleksi perpindahan guru keluar Kabupaten Garut untuk itu dibuat instrumen aturan/ ketentuan perpindahan, menggunakan pola perputaran, mengutamakan pendekatan aspek kesejahteraan. Selektivitas dan pengendalian guru yang dibutuhkan sarjana yang akan pindah menjadi guru SLTP/SLTA dengan membuat instrumen/aturan/ ketentuan yang dibutuhkan dan sesuai, pola pendekatan adalah pengembangan karier, dan untuk menjadi penilik/pengawas berasal dari kepala sekolah.

Pemerataan persebaran guru dengan program pemerataan guru mengacu pada kebutuhan baik yang berada di kecamatan maupun tingkat kabupaten. Pemerataan ini berdasarkan pendekatan aspek kesejahteraan, pembinaan jabatan, dan pengangkatan guru baru berdasarkan formasi pensiun. Meningkatkan kualitas guru SD dengan program memacu peningkatan kualitas ijazah, pada akhir 2005, semua guru SD, Kabupaten Garut telah menyelesaikan pendidikan DII/Penyetaraan PGSD melalui UT, kemudian memacu peranan Dinas Pendidikan kabupaten sebagai sekretariat/ koordinasi penyelenggaraan pendidikan lanjutan guru khususnya UT. Memacu pendidikan setara SI (sarjana) khususnya kepala sekolah dan calon kepala SD, kerjasama dengan perguruan tinggi yang mengelola program studi kependidikan yang berada di Kabupaten Garut.

Analisis biaya yang bersumber dari APBD Kabupaten Garut tahun 2001 s/d 2004 menunjukkan ada peningkatan nilai nominal yang dialokasikan sebagaimana dideskripsikan pada grafik berikut:



**Gambar: 5.5 Peningkatan Nilai Nominal**

Peningkatan nilai nominal ini untuk anggaran rutin yang terdiri dari belanja pegawai/personalia, belanja barang dan jasa, belanja perjalanan dinas, dan belanja pemeliharaan pada tahun 2001 sebesar Rp.208.611.718.450,-, tahun 2002 sebesar Rp.249.608.327.000,-, dan tahun 2003 sebesar Rp.292.577.631.890,-. Sedangkan untuk anggaran pembangunan menunjukkan tahun 2001 sebesar Rp.10.866.983.000,-, tahun 2002 sebesar Rp.4.462.360.500,-, dan tahun 2003 sebesar Rp.6.678.427.000,-. Data ini menunjukkan adanya peningkatan nilai nominal dari tahun ketahun untuk anggaran rutin, sedangkan untuk pembangunan cenderung menurun. Peningkatan nilai nominal pada anggaran rutin ini lebih disebabkan oleh fluktuasi kenaikan harga kebutuhan bahan pokok pengelolaan sekolah, bukan pada pencapaian mutu yang ditargetkan

Dilihat dari Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM) menunjukkan bahwa ada peningkatan mulai dari tahun 2001 s/d 2003 seperti dideskripsikan pada tabel berikut ini.

Tabel: 5.1 APK dan APM Kabupaten Garut Tahun 2001-2003

Tahun	Sekolah	APK	APM
2001	SD	97.60%	92.70%
	SLTP	56.40%	51.90%
	SLTA	23.56%	19.50%
2002	SD	99.42%	94.20%
	SLTP	60.75%	58.30%
	SLTA	26.44%	24.60%
2003	SD	101.0%	96.30%
	SLTP	64.62%	62.45%
	SLTA	30.85%	27.20%

Data ini menunjukkan bahwa ada selisih antara APK dengan APM yang berarti ada anak pada usia tersebut yang tidak lagi bersekolah, dan mungkin juga ada anak yang pindah sekolah ke daerah lain di luar Kabupaten Garut. Peningkatan APK dan APM ini menjadikan formulasi strategis perencanaan pendidikan semakin dinamis baik dilihat dari segi alokasi dana maupun program sekolah. Dengan demikian formulasi strategi perencanaan dan penentuan alokasi anggaran masih mengacu pada manajemen konvensional atas dasar paradigma birokratik. Mengusahakan sumber bantuan biaya belajar dari Pemerintah Daerah/sumber lain, dan menyelenggarakan diklat fungsional dalam rangkaian memacu tingkat pengetahuan guru SD. Pemeliharaan kualitas guru SD dengan meninjau kembali dan menata kembali kebijakan yang mengatur kepegawaian dengan memperpendek/

menyederhanakan proses dan mekanisme yang terlalu panjang maupun terlalu rumit. Sebagai solusinya beberapa jalur birokrasi dipotong dengan menata serta menyesuaikan alokasi biaya dana dengan kebutuhan pelayanan kepegawaian yang logis serta transparan.

Prioritas kepegawaian dengan menata ulang proses dan mekanisme izin perkawinan dan izin perceraian PNS khususnya guru SD, menata ulang proses dan mekanisme izin belajar, menata ulang proses dan mekanisme, prosedur promosi dan mutasi jabatan kepala sekolah dasar, pengawas TK/SD, pemilik dan perpindahan menjadi guru SLTP/SLTA, menata ulang proses dan mekanisme dan prosedur perpindahan tempat kerja, menata ulang proses dan penyusunan DUK. D.P 3 dan instrumen penilaian jabatan Kepala Sekolah SD. Kebutuhan anggaran untuk penataan personel pendidikan sebagai PNS ada pada Badan Kepegawaian Kabupaten dan ada juga pada Sub Bagian Kepegawaian pada Bagian Tata Usaha Dinas Pendidikan Kabupaten dalam bentuk dana rutin, tetapi dalam hal ini tidak dapat dijelaskan secara eksplisit karena terintegrasi dengan program sekretariat daerah.

Peningkatan anggaran pendidikan seperti DOP memenuhi kebutuhan rutin proses belajar mengajar, DBO berlanjut selama krisis ekonomi dan moneter masih berlangsung, dan dana yang bersumber dari PAD, perlu ditingkatkan terutama dapat mengakomodasi kegiatan yang langsung menyentuh proses belajar mengajar serta pemberdayaan masyarakat dengan meningkatkan masyarakat secara aktif melalui pemberdayaan BP3, serta penerapan konsep manajemen berbasis sekolah.

Kebijakan Pendidikan Luar Sekolah (PLS) kebudayaan di Kabupaten Garut diarahkan pada: (1) adanya pelatih (kursus), jenis-jenis keterampilan yang lebih praktis, aplikatif dan produktif melalui kelas pembangunan (KP). Kelas pembangunan tersebut diharapkan sampai tahun 2005 di seluruh kecamatan di Kabupaten Garut sudah dapat terbentuk secara merata; (2) peningkatan kuantitas kursus keterampilan bagi kader pembimbing masyarakat (KBM) dengan orientasi pada agrobisnis agar dapat memanfaatkan sumber daya alam serta mampu menyerap tenaga kerja serta membuka lapangan kerja luas, (3) meningkatkan kuantitas dan kualitas kelompok belajar bina usaha (PBU) untuk menyalurkan dan mewartakan hasil karya pelatihan dari berbagai jenis pelatihan sehingga dapat dijadikan hasil karya (home industry) yang dapat dipasarkan, (4) meningkatkan koordinasi dalam pelaksanaan program kepemudaan, kepramukaan, dan olah raga di Kabupaten Garut, (5) meningkatkan kualitas dan intensitas penuntasan buta aksara melalui program kejar paket A, dari jumlah warga belajar sebanyak 4.680 orang pada tahun 1996 dapat teratasi dalam waktu yang sangat dekat.

Hasil penelitian ini memberi informasi bahwa implementasi pembiayaan pendidikan yang efektif dan efisien menggunakan model pendidikan yang mencerminkan budaya belajar untuk menghasilkan manusia Indonesia yang mampu mengatasi krisis, individu tersebut beriman dan bertaqwa, berbekal teknologi dan kemampuan sosial dalam mengatasi krisis. Efisiensi penggunaan anggaran dilakukan antara lain dilakukan melalui penggabungan sekolah (regrouping) pada SD yang memiliki gedung yang sama tetapi ada dua atau tiga kepala sekolah.

**F. Sistem Pembiayaan Pendidikan yang Mungkin dapat Dikembangkan untuk Mendukung Penyelenggaraan Pendidikan yang Efektif dan Efisien pada Pemerintah Kabupaten Garut**



**1. Sistem Pembiayaan Pendidikan**

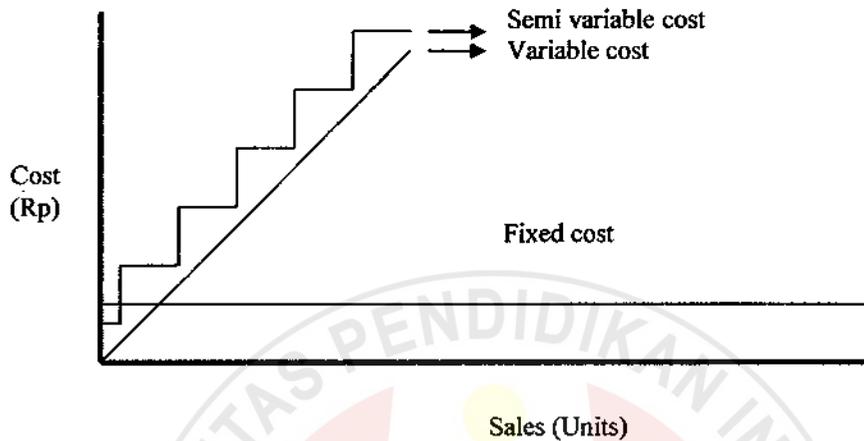
Untuk menemukan jalan keluar dari berbagai permasalahan pendidikan di Kabupaten Garut, maka perlu ada kejelasan bagi semua pihak bahwa eksekutif dan legislatif mempunyai peran yang cukup penting khususnya dalam penentuan kebijakan pendidikan. Hal yang penting dalam pengambil kebijakan ini adalah kemampuan pemenuhan kebutuhan dalam kecukupan untuk digunakan operasional teknis manajemen satuan pendidikan. Disamping kecukupan juga diperlukan birokrasi yang simple atau sederhana sehingga dalam urusan birokrasi tidak menghabiskan waktu yang tidak perlu.

Secara teknis administratif penyelenggaraan pelayanan oleh pemerintah kabupaten kepada satuan pendidikan dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Garut, untuk memperlancar pelayanan tersebut maka Pemerintah Kabupaten Garut perlu mencanangkan rencana strategis berikut. (1) melakukan pemetaan dan monitoring SD menggunakan instrumen yang relevan dengan kebutuhan pada setiap kecamatan di Kabupaten Garut; (2) mengeliminasi kerusakan fasilitas SD baik rusak total maupun rusak berat, hal ini dilakukan kerja sama pemerintah dengan masyarakat secara bertahap sampai tuntas tahun 2005; (3) melakukan regrouping SD yang memenuhi syarat untuk efisiensi dan efektifitas pengelolaan; dan (4) mengeliminasi kerusakan baik rusak total maupun rusak berat sarana maupun fasilitas belajar.

Sejalan dengan program Dinas Pendidikan Kabupaten Garut mencanangkan rencana strategis pendidikan, maka para pengambil kebijakan pendidikan menurut Vaizey, John (1972) perlu menggambarkan sebuah *snapshot* mengenai pemakaian dana pendidikan selama satu tahun (misalnya 1995-1996) dengan data yang bersumber dari pemerintah, persekolahan, dan keluarga-keluarga diberbagai tingkat dan jenis persekolahan. Data mengenai pembiayaan, dipresentasikan dalam tiga hal yaitu: Pertama: keseluruhan biaya pendidikan di Indonesia terdiri atas: (a) dana pemerintah diluar anggaran pemerintah pusat, yaitu anggaran rutin dan anggaran pembangunan; (b) pembayaran atau kontribusi dari siswa/keluarga; (c) sumber-sumber pembiayaan lain yang tidak selalu disediakan sekolah seperti biaya transportasi, seragam, buku-buku penunjang, dan lain sebagainya.

Kedua: biaya sistem pendidikan, yaitu suatu kombinasi dana-dana pemerintah dan ketersediaannya untuk memenuhi kontribusi bagi pengeluaran sekolah yang bersumber dari pemerintah pusat dan daerah, masyarakat, keluarga siswa atau sumber-sumber lain. Terakhir dan ketiga dana yang dibelanjakan untuk proses pengajaran, termasuk pengeluaran sekolah untuk gaji personel, barang-barang lain keperluan pengajaran dan sekolah, dan berbagai pelayanan di SD, SLTP dan SM. Para pengambil kebijakan pendidikan perlu menggambarkan sebuah *snapshot* mengenai pemakaian dana pendidikan selama satu tahun dengan data yang bersumber dari pemerintah, persekolahan, dan keluarga-keluarga diberbagai tingkat dan jenis persekolahan.

Terakhir yang ketiga, dana yang dibelanjakan untuk proses pengajaran, termasuk pengeluaran sekolah untuk gaji, barang-barang lain dan berbagai pelayanan di SD, SLTP dan SM.



**Gambar 5.6 Konstruksi Biaya Menurut Sifatnya**

Sumber data sebagai dasar perumusan dan penstrukturan masalah untuk kebijakan pendidikan demikian penting, agar keputusan yang ditetapkan relevan dengan kebutuhan pendidikan, oleh karena itu para pengambil kebijakan pendidikan harus didukung oleh tiga sumber data yaitu (1) anggaran pemerintah pusat baik anggaran rutin maupun pembangunan, dan dana-dana yang dihimpun atas inisiatif institusi pendidikan itu sendiri; (2) Informasi keuangan untuk pendidikan dari Departemen Dalam Negeri (Depagri), Departemen Keuangan (Depkeu); dan (3) Informasi keuangan untuk pendidikan dari Departemen Agama (Depag). Semua data sumber-sumber anggaran ini diperlukan dan diterima agar kebijakan tidak tumpang tindih.

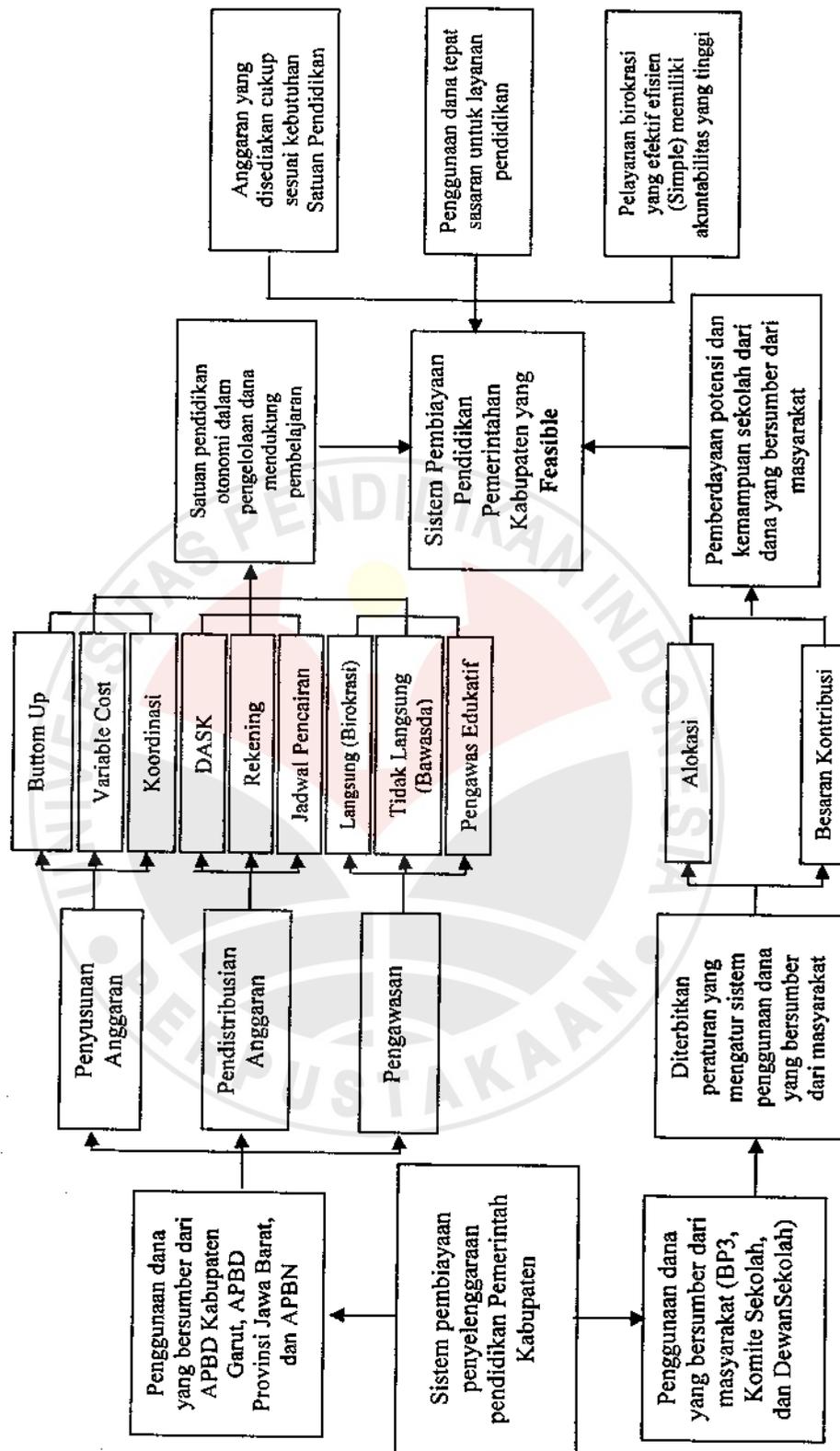
Bertitik tolak dari hasil penelitian ini, untuk mencari solusi sistem pembiayaan penyelenggaraan pendidikan kabupaten. Dapat diungkapkan bahwa data penelitian ini seperti dideskripsikan pada gambar 5.6 dilihat dari sumber dana pendidikan pada satuan pendidikan pada semua jenis dan jenjang menunjukkan bahwa terdiri dari: (1) dana yang bersumber dari pemerintah yaitu APBD Pemerintah Kabupaten Garut, APBD Pemerintah Provinsi Jawa Barat, APBN Pemerintah Pusat; dan (2) dana yang bersumber dari masyarakat yaitu yang diperoleh melalui iuran BP3/Komite Sekolah. Dana yang bersumber dari pemerintah yang berbentuk dana rutin pada umumnya dipergunakan untuk gaji guru dan pegawai, sedangkan dana pembangunan berupa proyek-proyek umumnya dipergunakan untuk pembangunan fisik berkaitan dengan sarana dan prasarana, dan pembangunan non fisik berupa pelatihan guru. Kurang dari 10% yang digunakan untuk proses belajar mengajar.

Konsep ideal mengacu pada prinsip-prinsip manajemen untuk mencapai mutu yang diharapkan dan juga prinsip otonomi sebagai upaya pemberdayaan potensi pendidikan, dana dialokasikan dan didistribusikan atas dasar kebutuhan pembelajaran baik fasilitas maupun kesejahteraan personel pada satuan pendidikan. Karena inti dari aktivitas satuan pendidikan adalah pembelajaran yang berimplikasi pada hasil belajar peserta didik. Hasil belajar peserta didik inilah yang menjadi indikator apakah pendidikan itu bermutu atau tidak. Oleh karena itu untuk memenuhi mutu yang kompetitif sesuai dengan peran dan fungsi satuan pendidikan sebagai pengelola pembelajaran, maka institusi satuan pendidikan harus memiliki otonomi yang memadai mengelola dana untuk keperluan pembelajaran.

Dilain pihak, Pemerintah Kabupaten Garut, Pemerintah Provinsi Jawa Barat, dan Pemerintah Pusat harus membagi secara berimbang penyediaan dana untuk dana rutin gaji, administrasi, dan pemeliharaan dengan dana kebutuhan pembelajaran. Khusus mengenai gaji, tentu diperlukan kedudukan guru sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan pegawai negeri sipil non guru, apakah anggarannya menjadi satu paket menjadi anggaran PNS. Menurut aturan mengenai anggaran pemerintah bahwa gaji guru sebagai PNS masuk alokasi belanja pegawai secara keseluruhan, bukan menjadi alokasi anggaran teknis seperti anggaran pendidikan. Tetapi pada RAPBS tampak bahwa dalam rencana anggaran satuan pendidikan tersebut termasuk gaji guru, sehingga anggaran terbesar adalah untuk gaji guru, untuk hal ini perlu ada ketegasan bagi satuan pendidikan agar dapat direncanakan anggaran pembelajaran.

Demikian juga dana yang dipergunakan untuk pembangunan proyek-proyek juga harus berimbang dana yang digunakan untuk keperluan fisik dan non fisik dengan dana keperluan pembelajaran. Apa saja keperluan pembelajaran itu, serahkan saja kepada satuan pendidikan, karena merekalah yang mengetahui hal-hal penting untuk mendukung peningkatan mutu pembelajaran, bukan para birokrat yang ada pada pemerintah kabupaten, provinsi, dan bahkan pemerintah pusat. Tetapi standar mutu dan kualifikasi dapat ditentukan oleh pemerintah. Otonomi satuan pendidikan ini penting sebagai penghargaan terhadap profesionalisasi kependidikan, dan juga sebagai jaminan perolehan mutu yang dibutuhkan oleh masyarakat luas.

### Sistem Pembiayaan Pendidikan Pemerintahan Kabupaten yang Feasible



Gambar: 5.7 Model Hipotetik Sistem Pembiayaan Pemerintahan Kabupaten yang Feasible

Sebagaimana dideskripsikan pada gambar 5.7 bahwa model hipotetik sistem pembiayaan pemerintahan kabupaten yang feasible adalah: (1) penyusunan anggaran pendidikan menjelaskan bahwa (a) dinas pendidikan mengalokasikan anggaran pendidikan atas dasar usulan sekolah (RAPBS), (b) koordinasi penyusunan anggaran pendidikan antara pemerintah pusat (APBN), pemerintah provinsi (APBD), dan pemerintah kabupaten (APBD) untuk menghindari duplikasi anggaran dan penentuan skala prioritas, dan (c) melakukan revisi APBS setelah pengesahan APBD kabupaten; (2) pendistribusian anggaran yaitu (a) setiap sekolah membuat/memiliki dokumen anggaran satuan kerja (DASK) tersendiri, (b) pendistribusian bersifat transfer (rekening), dan (c) jadwal pencairan anggaran disesuaikan dengan jadwal pembelajaran; dan (3) pengawasan dan pertanggungjawaban yaitu (a) pengawasan langsung oleh pejabat dinas pendidikan dalam hal penggunaan, pelaksanaan dan pencapaian tujuan serta sasaran program, (b) pengawasan tidak langsung (fungsional) mengenai penggunaan anggaran secara administratif, dan (c) pengawasan kinerja pembelajaran oleh pengawas edukatif mengacu pada standar mutu yang dipersyaratkan.

Sementara itu dana yang diperoleh dari masyarakat secara faktual diperoleh dari Dana Sumbangan Pendidikan (DSP). Pungutan DSP ini dirasakan oleh masyarakat sebagai kewajiban, dasar hukum pungutan DSP tersebut adalah rapat komite sekolah sedangkan yang diperlukan adalah legalitas dari pemerintah baik berupa keputusan bupati maupun peraturan daerah. Akibatnya akuntabilitas penggunaan DSP tersebut tidak dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis. Model

hipotetik ini menggambarkan bahwa penggunaan dana yang bersumber dari masyarakat (DSP) perlu didukung oleh aturan berupa keputusan bupati atau peraturan daerah yang memuat sistem subsidi silang. Model subsidi silang ini dapat dilakukan dengan menyisihkan perolehan dana masyarakat sebesar 15% untuk bantuan pada sekolah yang perolehan dananya rendah. Dana masyarakat yang dapat diterima langsung oleh satuan pendidikan adalah iuran siswa yang dipungut melalui BP3 atau Komite Sekolah. Perolehan dana dilihat dari jumlahnya amat bervariasi, dan untuk sekolah-sekolah yang berada di pedesaan sulit untuk mengutip iuran ini, karena ekonomi masyarakatnya yang cukup sulit. Sebagai upaya pemberdayaan sekolah-sekolah yang ekonomi masyarakatnya sulit, maka perlu bagi pemerintah kabupaten menerbitkan aturan subsidi silang sebagai bantuan kepada sekolah-sekolah yang lemah, subsidi silang ini hanya dana yang bersumber dari iuran BP3. Karena anggaran yang diperoleh dari iuran siswa ini secara otonom dapat dikelola untuk menunjang pembelajaran oleh sekolah.

Model ini memberi gambaran sistem pembiayaan pendidikan pemerintah kabupaten yang feasible. Hal ini ditandai oleh: (1) dana yang disediakan pemerintah kabupaten berimbang untuk kebutuhan rutin, kebutuhan pembangunan, dan juga kebutuhan pembelajaran; (2) penggunaan dana oleh pemerintah maupun oleh satuan pendidikan tepat sasaran untuk layanan pendidikan; dan (3) pelayanan birokrasi terhadap satuan pendidikan yang efektif, efisien, simple, dan memiliki akuntabilitas yang tinggi. Kemudian pelayanan belajar oleh satuan pendidikan baik di kelas, di laboratorium, di perpustakaan, dan juga praktek kerja sebagai proses pembelajaran



mencerminkan mutu yang dipersyaratkan mengacu pada kurikulum yang distandarisasi oleh pemerintah. Jadi, pelayanan pendidikan yang diberikan pemerintah dan juga oleh satuan pendidikan bertumpu pada mutu pembelajaran.

Pada prinsipnya pembangunan pendidikan dan pembangunan ekonomi sama pentingnya, karena ekonomi akan sulit digerakkan jika sumber daya manusia (SDM) tidak mempunyai kemampuan untuk menggerakkan roda ekonomi. Untuk mendapatkan SDM yang berkemampuan dan berketerampilan seharusnya disiapkan sejak dini. Sektor paling mungkin menyiapkan SDM yang handal dan bermoral adalah pendidikan. Negara-negara maju seperti Jepang, Korea, Singapore dan lainnya tidak memiliki sumber daya alam yang memadai, tetapi mereka memiliki SDM yang handal, yang mendukung, oleh karena itu mereka dapat menikmati kehidupan yang layak sehingga mendukung pergerakan roda ekonomi negara yang untuk memenuhi kebutuhan rakyatnya. Bagi Indonesia modal sumber daya alam sudah terbentang

Desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pengambilan keputusan pada tingkat pemerintahan yang lebih rendah yaitu mengambil kebijakan sesuai kewenangan yang dilimpahkan. Kewenangan juga pada orang-orang. Salah satu hambatan dalam penyelenggaraan sektor pemerintahan juga sektor lain adalah diluar sistem atau masyarakat umum dengan aturan yang ditentukan untuk memenuhi semangat berdemokrasi dan penghargaan terhadap hak asasi seluruh masyarakat.

Terpusatnya kewenangan yang mengakibatkan kualitas dan kemandirian bangsa yang rentan, kesuksesan yang dicapai ternyata bagaikan fatamorgana karena kenyataannya Indonesia mengalami krisis yang berkepanjangan maka di era reformasi ini kewenangan yang terpusat sebagian telah diserahkan pada pemerintahan daerah (kabupaten/kota) melalui UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai upaya menerapkan sistem desentralisasi. Dengan demikian kebijakan pendidikan dapat lebih terfokus dan pembinaan sumber daya manusia juga lebih terarah, yang menjadi persoalan tentu adalah kesiapan seluruh aparat pelaksana dan masyarakat. Oleh karena itu budaya kerja dan menyelesaikan masalah menjadi salah satu pilihan penting masyarakat dalam menetapkan kebijakan pendidikan bukan jawaban untuk mengisi sistem pemerintahan yang otonom, bukan budaya kesempatan mumpung ada kesempatan maka mengambil keuntungan tanpa perhitungan yang mengakibatkan krisis sulit diatasi. Pemerintah pusat lebih memusatkan perhatian pada penetapan-penetapan tujuan, standar mutu, menyalurkan sumber daya pendidikan untuk kebutuhan khusus sebagai penyeimbang kualitas pendidikan ditataran nasional, dan melakukan pamantauan terhadap kinerja pendidikan tingkat lokal. Sedangkan manajemen yang berifat operasional diserahkan kepada pemerintahan daerah bahkan sekolah. Kebijakan pembangunan dan pengelolaan pendidikan di daerah untuk dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi individu maupun masyarakatnya. Sumber daya manusia (SDM) yang belajar di sekolah pada semua jenjang dan jenis dibekali ilmu pengetahuan dan keterampilan yang mampu menghidupi dirinya atau memenuhi nafkahnya dari sudut ekonomi sekaligus mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Dengan demikian investasi pendidikan akan mendapat mengembalikan keuntungan

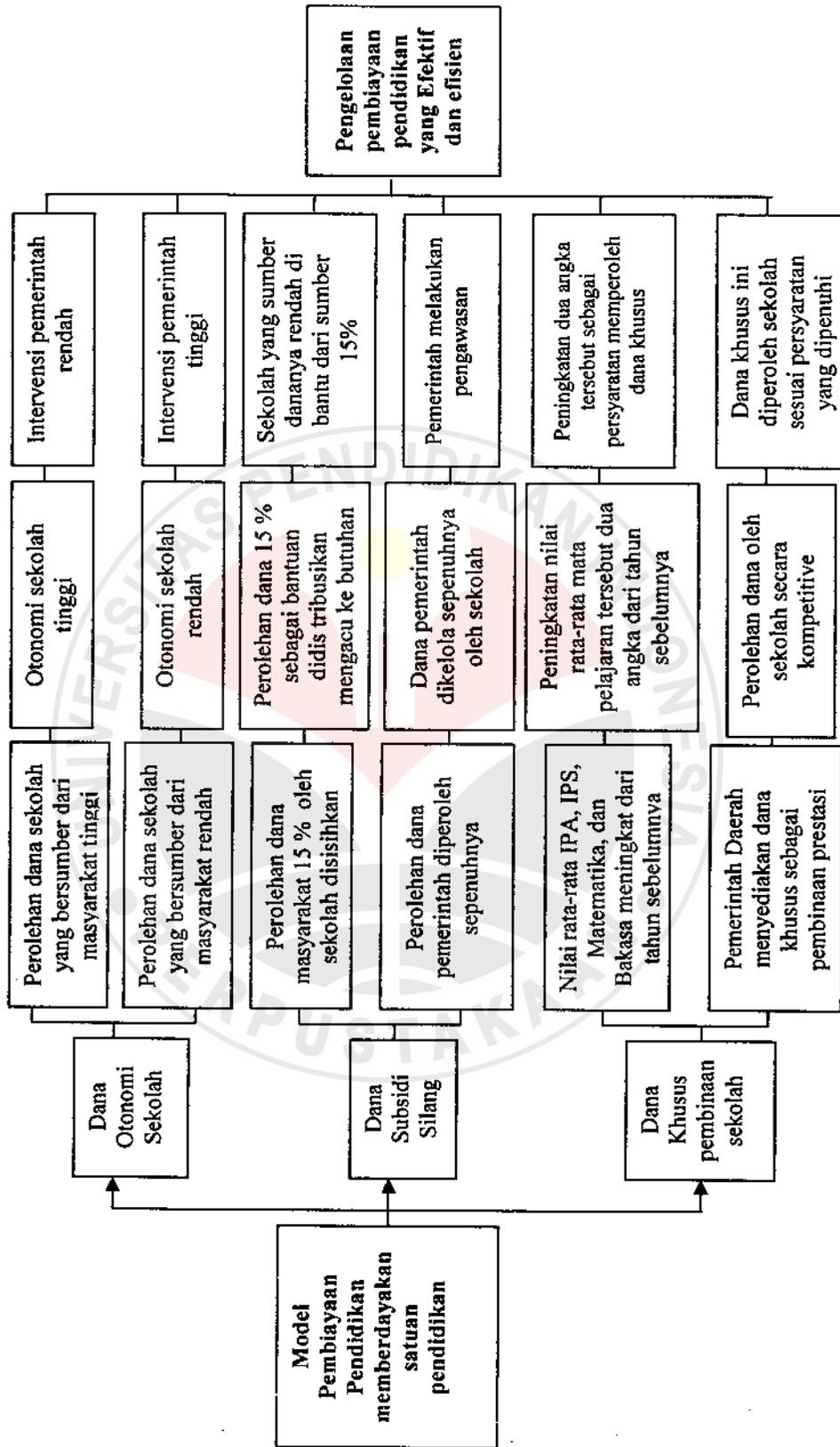
berbentuk keuntungan sosial dan pertumbuhan ekonomi. Pentingnya pendanaan pendidikan bukan hanya untuk kesejahteraan guru tetapi lebih dari itu, karena komponen pembiayaan paling tidak menyangkut sarana dan prasarana, kebutuhan guru, kebutuhan siswa, kelengkapan pengajaran di sekolah, kebutuhan kantor pendidikan, tenaga ahli pendidikan, dan lainnya sebagai daya dukung peningkatan kualitas pendidikan. Pemerintah bukan hanya mengontrol jalannya administrasi pendidikan di berbagai pulau, tetapi juga merupakan sumber dana utama untuk seluruh jenis persekolahan. Pendidikan merupakan sumber kunci pembangunan ekonomi dan sekaligus sebagai *outcome* proses pembangunan.

Kepustakaan ekonomi internasional sangat jelas menerangkan bahwa investasi di suatu negara dapat diarahkan untuk pendidikan bangsa. Melalui investasi pendidikan dasar, misalnya; berpengaruh secara signifikan terhadap pembangunan. Dalam waktu yang bersamaan, mungkin jalan yang paling efektif adalah membantu masyarakat biasa memperoleh kemanfaatan pembangunan dengan cara memperluas akses anak-anak terhadap pendidikan yang bermutu.

## **2. Model Pembiayaan Pendidikan di Kabupaten yang dapat dikembangkan**

Model pembiayaan pendidikan adalah suatu mekanisme yang dapat memberdayakan satuan pendidikan dalam melaksanakan pembelajaran sebagai tugas pokoknya. Setelah menganalisis hasil-hasil penelitian ini, maka peneliti sampailah pada pemikiran konseptual, bagaimana konsep ideal secara teoritik yang mungkin dapat dikembangkan oleh pemerintah kabupaten untuk memberdayakan satuan pendidikan dilihat dari manajemen pembiayaan pendidikan.

**Model Pembiayaan Pendidikan Kabupaten**



Gambar: 5.8 Konstruksi Model Pembiayaan Pendidikan di Kabupaten

Model ini untuk menjawab atau sebagai solusi atas problematika dana yang mendorong otonomi pendidikan, dana subsidi silang sebagai bantuan kepada yang lemah, dan dana khusus pembinaan bagi sekolah-sekolah yang mencapai target yang ditentukan pada kurun waktu tertentu. Spesifikasi dari model ini dapat dijelaskan:

1. Dana yang mendorong otonomi sekolah. Jika sekolah yang memperoleh dana bersumber dari masyarakat cukup tinggi dan mampu memenuhi kebutuhan pembelajaran, sedangkan dana yang diperoleh dari pemerintah untuk kebutuhan pembelajaran masih sama dengan yang selama ini diberlakukan yaitu kurang dari 10%, maka perlu ada aturan yang menggambarkan otonomi sekolah. Sekolah yang memenuhi kriteria perolehan dana dari masyarakat mampu memenuhi kebutuhan pembelajaran, maka kepada sekolah tersebut diberi otonomi yang tinggi, termasuk dalam penentuan kepala sekolah diserahkan kepada sekolah, posisi pemerintah adalah melakukan pengawasan dan pembinaan. Tetapi bagi sekolah yang kemampuan perolehan dana dari masyarakat rendah, dan tidak mampu membiayai pembelajaran, maka otonomi sekolah tersebut relatif rendah, sedangkan intervensi pemerintah tinggi untuk mengatasi kesulitan manajemen pembelajaran. Hal ini berlaku sampai sekolah tersebut satu saat mampu memenuhi kebutuhan pembelajarannya.
2. Dana subsidi silang. Pemerintah perlu membuat aturan yang dapat menolong sekolah-sekolah yang lemah perolehan dananya yang bersumber dari masyarakat dengan sistem subsidi silang. Semua sekolah akan menyisihkan dana yang diperolehnya dari iuran siswa sebesar 15%, sedangkan 85%

lainnya digunakan secara penuh oleh sekolah yang bersangkutan. Dana 15% tersebut dikelola lembaga independen mewakili BP3 atau Komite Sekolah, lembaga inilah yang mengatur distribusi subsidi silang tersebut sesuai Peraturan Daerah yang diterbitkan untuk itu. Dengan demikian semua sekolah yang perolehan dana masyarakatnya mendapat bantuan dana untuk keperluan pembelajaran. Sedangkan dana untuk pembelajaran yang diperoleh dari pemerintah kabupaten, provinsi, dan pemerintah pusat dikelola sepenuhnya oleh sekolah yang bersangkutan, dan aturan yang berlaku sesuai aturan pihak-pihak pemberi dana.

3. Dana khusus pembinaan sekolah. Untuk meningkatkan daya saing dan mencapai standar yang dipersyaratkan perlu diberlakukan sistem reward. Sistem ini memberi kesempatan kepada setiap sekolah untuk berkompetisi paling tidak pada bidang kecakapan dasar seperti matematika, IPA, IPS, dan Bahasa untuk semua jenjang dan jenis pendidikan yang memperoleh mata pelajaran tersebut. Atas kesepakatan bersama ditentukan target nilai rata-rata hasil tes siswa untuk Ujian Akhir Nasional, misalnya target yang ditentukan adalah dua angka lebih baik dari tahun sebelumnya untuk semua bidang kecakapan dasar. Barang siapa sekolah yang mencapai target tersebut, maka pemerintah menyediakan dana pembinaan katakanlah Rp.50.000.000,- untuk sekolah tersebut. Kriteria lainnya tentu dapat dimusyawarahkan, tetapi yang penting disini adalah pemerintah daerah kabupaten menyediakan dana khusus untuk pembinaan prestasi sekolah, dan dana khusus ini akan diterima sekolah jika memenuhi persyaratan yang telah ditentukan.

Model ini pada akhirnya dapat menggambarkan sistem pembiayaan pendidikan untuk kebutuhan pembelajaran yang efektif dan efisien. Model ini memberi peluang untuk memperoleh otonomi yang tinggi bagi sekolah-sekolah tertentu yang perolehan dana pembelajarannya memenuhi kebutuhannya. Sedangkan bagi sekolah-sekolah yang perolehan dana pembelajarannya rendah mendapat pembinaan yang intensif dari pemerintah sampai sekolah itu pada satu saat memiliki otonomi yang tinggi pula. Sekolah-sekolah yang memiliki sumber dana pembelajaran dari masyarakat yang rendah, dengan sistem ini mendapat subsidi silang sesuai ketersediaan dana yang dikelola oleh pihak independen yang disepakati bersama dibawah pengawasan pemerintah dan masyarakat. Sebagai bagian dari pemberdayaan sekolah dalam pembelajaran sekolah-sekolah diberi perangsang untuk berprestasi secara kompetitif. Jika sekolah tersebut pada waktu tertentu memenuhi persyaratan kualitas yang ditentukan, maka sekolah tersebut memperoleh dana pembinaan yang cukup berarti sebagai bukti sekolah itu berprestasi.