BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pendidikan mempunyai peranan penting dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia. Pendidikan juga memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap kemajuan suatu bangsa, dan merupakan wahana dalam menterjemahkan pesan-pesan konstitusi, serta sarana dalam membangun watak bangsa (*Nation Character Building*). Pentingnya pendidikan tercermin, baik pada UUD 1945 maupun GBHN 1998 yang menyatakan bahwa pendidikan merupakan hak setiap warga negara yang bertujuan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa (Badan Kependudukan Nasional, 2002). Pendidikan mempengaruhi secara penuh pertumbuhan ekonomi suatu bangsa, hal ini bukan saja karena pendidikan akan berpengaruh terhadap produktivitas, tetapi juga akan berpengaruh terhadap fertilitas masyarakat. Fattah (2000:v) memberikan pandangan bahwa: "apabila negara memiliki penduduk dengan tingkat pendidikan yang tinggi akan mempunyai tingkat pertumbuhan ekonomi yang pesat." Hal tersebut dapat dipahami, karena masyarakat yang cerdas akan memberi nuansa kehidupan yang cerdas pula, dan secara progresif akan membentuk kemandirian, dan kreatifitas.

Dalam Upaya peningkatan kualitas manusia Indonesia yang menyangkut pendidikan masyarakatnya, pemerintah telah memberikan dasar hukum dalam

penyelenggaraan pendidikan pada UUD 1945 (amandemen) Pasal 31 ayat 1, 2, dan 4 sebagai berikut:

1) Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan
2) Setiap warga negara wajib menikmati pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya
4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD untuk menyelenggarakan pendidikan nasional

Dalam UU No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dikemukakan bahwa pendidikan nasional harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global sehingga perlu dilakukan pembaruan pendidikan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan. Penyelenggaraan pendidikan merupakan kewajiban bersama antara pemerintah dan masyarakat, oleh karena itu pendidikan merupakan kewajiban pemerintah dan masyarakat, namun pada kenyataannya kewajiban lebih besar ditanggung orang tua murid dan atau masyarakat sehingga banyak penduduk Indonesia yang tidak dapat meneruskan pendidikannya hanya karena faktor biaya. Peran pemerintah yang lebih besar dalam membiayai pendidikan nasional khususnya pendidikan dasar merupakan suatu harapan yang besar bagi sebagian besar penduduk di Indonesia.

Kehidupan masyarakat Indonesia dewasa ini berada pada masa transisi, yaitu dalam proses perubahan memasuki dunia yang semakin menyatu, dinamik, terbuka dan rentan terhadap persaingan hidup dengan bangsa-bangsa lain. Dengan demikian manusia Indonesia dituntut untuk menjadi manusia berkualitas yang dapat ikut bersaing dengan bangsa-bangsa lain, pada akhirnya akan mendorong

meningkatnya kualitas hidup bangsa-bangsa di dunia. Tilaar (1997:6) mengungkapkan pandangannya bahwa manusia yang berkualitas di dalam masyarakat yang berkualitas yaitu masyarakat yang menjunjung tinggi moralitas yang merupakan fungsi dari setiap pendidikan, dan juga fungsi dari sistem pendidikan nasional Indonesia.

Sistem pendidikan juga harus menumbuhkan jiwa patriotik dan mempertebal rasa cinta tanah air, meningkatkan semangat kebangsaan dan kesetiakawanan sosial, dan sikap menghargai jasa para pahlawan serta berkeinginan untuk maju. Iklim belajar mengajar yang dapat menumbuhkan rasa percaya diri sendiri dan budaya belajar di kalangan masyarakat terus dikembangkan agar tumbuh sikap dan perilaku kreatif, inovatif, dan berorientasi ke masa depan.

Kepedulian bangsa Indonesia akan pentingnya pendidikan itu telah diwujudkan di dalam dasar, fungsi dan tujuan pendidikan nasional sesuai dengan pasal 2 dan 3 UU No. 20 Tahun 2003, yang menjelaskan bahwa Pendidikan Nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pendidikan Nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Pendidikan nasional adalah pendidikan yang berakar pada kebudayaan bangsa Indonesia dan berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Menurut Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional No. 20 tahun 2003, sistem pendidikan nasional berfungsi untuk mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Berdasarkan pada Undang-Undang No 20 tahun 2003 pasal 13, 14, 15, dan 16, sistem pendidikan nasional dibedakan menjadi jalur pendidikan, jenjang pendidikan dan jenis pendidikan.

1) Jalur pendidikan terdiri atas pendidikan formal, non-formal, dan informal yang dapat saling melengkapi dan memperkaya.
2) Jenjang pendidikan formal terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi.
3) Jenis pendidikan mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan, dan khusus.
4) Jalur, jenjang dan jenis pendidikan dapat diwujudkan dalam bentuk satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah, Pemerintah daerah, dan/atau masyarakat.

Dasar, fungsi dan tujuan pendidikan nasional sebagaimana tertuang dalam Pasal 31 UUD 1945 tersebut di atas merupakan penjabaran lebih lanjut dari tugas negara untuk mencerdasakan kehidupan bangsa sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. Hal tersebut mengandung arti bahwa upaya pencerdasan kehidupan bangsa diatur secara sistematis agar sesuai dengan kondisi-kondisi objektif di masyarakat.

Khusus untuk pendidikan dasar Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 pasai 17 menjelaskan bahwa : ayat (1) Pendidikan dasar merupakan jenjang pendidikan yang melandasi jenjang pendidikan menengah; ayat (2) Pendidikan dasar berbentuk Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs), atau bentuk lain yang sederajat; dan ayat (3) Ketentuan mengenai pendidikan dasar sebagaimana dimaksud dalam butir (1) dan butir (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Sedangkan pendidikan menengah tercantum dalam Pasal 18 yang menyatakan bahwa: (1) Pendidikan menengah merupakan lanjutan pendidikan dasar, (2) Pendidikan menengah terdiri atas pendidikan menengah umum dan menengah kejuruan, (3) Pendidikan menengah berbentuk Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), dan Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK) atau bentuk lain yang sederajat, (4) Ketentuan mengenai Pendidikan Menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Pengembangan pendidikan dasar menjadi sembilan tahun merupakan kebijaksanaan yang mendukung konsep bahwa investasi pada sumber daya manusia itu perlu serta langkah yang amat strategis dalam rangka memperluas kesempatan belajar, ini didasarkan pada GBHN 1988 dan 1993, UUSPN No. 2 tahun 1989, PP No, 28/1990 dan Kepmenkokesra No. 01 Kep/Menko-Kesra/1/1991 tentang pembentukan koordinasi wajib belajar sembilan tahun serta arah pelaksanaan pendidikan dasar pada Pelita V. Dalam keputusan tersebut

ditetapkan penuntasan anak usia 7-12 tahun untuk masuk SD, penuntasan wajib belajar SLTP bagi tamatan SD dan pendidikan untuk semua. Kebijakan ini mulai dilaksanakan sejak tahun anggaran 1994/1995.

Wajib belajar sembilan tahun merupakan kebijakan pemerintah di dalam memperbaiki kualitas sumber daya manusia Indonesia agar memiliki standar pendidikan minimal sembilan tahun sebagai modal dasar pembangunan bangsa dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan produktivitas tenaga kerja di masa mendatang sekaligus mempersiapkan masyarakat agar mampu bersaing di pasar global. Hal ini juga merupakan wujud kesungguhan dan kesadaran pemerintah akan pentingnya penanaman investasi di sektor pendidikan sebagai upaya peningkatan perluasan dan keadilan untuk memperluas kesempatan pendidikan yang bermutu bagi setiap warga.

Sebagai perbandingan pendidikan nasional di negara maju seperti Amerika, untuk pendidikan dasar dilaksanakan dengan bebas biaya. Mulai dari biaya transportasi dengan menyediakan bus-bus sekolah, sampai kepada tanggungan biaya makan siang untuk setiap murid sekolah yang disediakan oleh Pemerintah Federal (Pusat), Negara Bagian (Provinsi) serta Pemerintah Lokal (Kabupaten/Kota). Penanggungjawab penyelenggaraan pendidikan tersebut melibatkan dewan sekolah yang dibentuk dari dan oleh masyarakat, serta dimonitor oleh pengawas secara khusus, dan oleh masyarakat melalui berbagai cara yang diselenggarakan secara objektif dengan berpegang pada prinsip-prinsip manajemen secara umum. Hal ini dilakukan sebagai bagian dari politik negara, dan sekolah merupakan laboratorium politik, tempat berlangsungnya pendidikan

politik, sosialisasi politik, serta proses politik itu sendiri (pemilihan, pengambilan keputusan, pembuatan kebijakan dan pelaksanaannya). Hal ini pula dijelaskan dalam UU No. 20 Tahun 2003 pasal 34 ayat 2, bahwa pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya. Namun, UU No. 20 Tahun 2003 pasal 12 ayat (2) butir (b) menjelaskan bahwa setiap peserta didik berkewajiban ikut menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan, kecuali bagi peserta didik yang dibebaskan dari kewajiban tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Memahami hal tersebut, pembiayaan pendidikan dasar di Indonesia belum sepenuhnya menjadi tanggungjawab Pemerintah, tetapi juga merupakan tanggungjawab masyarakat (orang tua), terutama bagi yang mampu.

Secara umum pemerintah telah melakukan berbagai usaha untuk menyeimbangkan pembiayaan pendidikan dengan sumber dana yang ada, tetapi belum sepenuhnya dapat memenuhi kebutuhan pendidikan karena keterbatasan sumber dana serta tuntutan perkembangan ilmu dan teknologi yang sangat cepat. Dana perluasan sistem pendidikan yang dibuat pun kurang mampu memenuhi kebutuhan pendidikan anak usia sekolah secara sempurna, khususnya di daerah yang jauh dari pusat kota, sehingga terkesan sekolah yang mereka tempuh tidak mendukung untuk pekerjaan yang ada.

Pembiayaan yang cenderung menurun dari pemerintah secara tidak langsung akan berdampak negatif terhadap kuantitas dan kualitas pendidikan untuk berbagai jenjang. Dalam UU N0. 20 Tahun 2003 Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) dijelaskan bahwa (1) Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama

antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Masyarakat; (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab menyediakan anggaran pendidikan sebagaimana diatur dalam UUD 1945 pasal 31 ayat (4). Kemudian Penjelasan Pasal 46 ayat (1) diuraikan bahwa sumber pendanaan pendidikan dari pemerintah meliputi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan sumber pendanaan pendidikan dari masyarakat mencakup antara lain sumbangan pendidikan, hibah, wakaf, zakat, pembayaran nadzar, pinjaman, sumbangan perusahaan, keringanan dan penghapusan pajak untuk pendidikan, dan lain-lain penerimaan yang sah. Secara legal ini mengandung arti bahwa pendidikan itu merupakan tanggung jawab bersama pemerintah dan masyarakat, karena memang pendidikan merupakan kepentingan bersama yang menyentuh hajat hidup orang banyak.

Pemerintah Indonesia yang masih memprioritaskan pendidikan dasar dalam pembiayaan pendidikan selama ini, karena Indonesia memandang perlunya pendidikan dasar sebagai standar minimum pendidikan masyarakat. UU No. 20 Tahun 2003 pasal 49 ayat (1) menjelaskan bahwa Pengalokasian dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Meskipun pembiayaan pendidikan terus meningkat secara absolut, tetapi peningkatan ini tidak diikuti secara konsisten menurut persentase, pengeluaran untuk pendidikan terhadap biaya APBN total. Secara persentase biaya pendidikan mulai menurun tahun 1997/1998 dari 12% menjadi 9% pada tahun berikutnya.

Peningkatan mulai diterapkan tahun 1999/2000 menjadi 10% untuk mengantisipasi dampak krisis terhadap dunia pendidikan.

Dalam kondisi bagaimanapun pendidikan itu seharusnya adalah tanggung jawab bersama antara masyarakat, pemerintah dan orangtua, namun konsep ini belum terformulasi secara nyata bagaimana wujud partisipasi yang dimaksud. Dalam konteks normal pembiayaan pendidikan sebagaimana gambaran studi *Asian Development Bank* tahun 1998 bahwa jumlah pengeluaran pendidikan untuk SD, SLTP, dan SLTA terlihat seperti pada tabel di bawah ini:

Tabel 1.1
Pengeluaran Tahunan Menurut Sumberdana untuk SD, SLTP, dan SLTA (dalam triliunan rupiah)

Jenis Sekolah	Jumlah Murid (1000)	Depdiknas		Subsidi SD	Inpres SD	Depdagri	Depag		Jumlah
		Biaya Rutin	Pembangunan				Biaya Rutin	Pembangunan	
SD									
Pemerintah	24.057		77	110	742	4.386			5.316
Swasta	1.892					161			161
Madrasah Negeri	193				7	21	4		32
Madrasah Swasta	3.306								
SLTP									
SMPN	4.684	1.130	630						1.760
SMP Swasta	2.262	20	9						29
Madrasah Negeri	355						44	61	105
Madrasah Swasta	1.103		7				23		30
SLTA									
SMUN	1.429	497	535						1032
SMKN	500	261	186						447
SMU Swasta	1.148	7							7
SMK Swasta	1.148								
Madrasah Negeri	192						194	20	214
Madrasah Swasta	259						14		14
Pendidikan Lain		60	290						350
Administrasi		923	6						929
Jumlah Keseluruhan	42528	2898	1740	110	749	4569	279	81	10426
Penyebaran		28%	17%	1%	7%	44%	3%	1%	100%

Sumber : *Asian Development Bank*, 1998 (dalam Gaffar, 2000: 18)

Dari tabel di atas tampak bahwa sebagian besar dana pendidikan dialokasikan kepada Depdiknas sebesar 45%, sejumlah 44% dialokasikan kepada Departemen Dalam Negeri, dan hanya 4% yang dialokasikan kepada Departemen

DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA UPT PERPUSTAKAAN

Agama. Selanjutnya sekolah swasta terutama pada jenjang pendidikan dasar dan menengah, tidak menggantungkan sumber dananya dari pemerintah baik melalui Depdiknas, Departemen Dalam Negeri, maupun Departemen Agama. Dana yang dialokasikan pada Departemen Dalam Negeri didistribusikan khusus untuk sekolah dasar. sedangkan dana yang dialokasikan pada Departemen Agama disebar pada sekolah dasar hingga menengah negeri dalam tanggung jawab departemen tersebut.

Tabel 1.2
Pengeluaran Tahunan Pemerintah dan Swasta
Mulai dari Tingkat SD sampai SLTA
(dalam triliunan rupiah)

Jenjang Sekolah	Jumlah Murid	Sumber Dana		
		Pemerintah Pusat	Masyarakat	Jumlah Keseluruhan
Sekolah Negeri				
SD	24.057	5.315	192	5.568
SLTP	4.684	1.761	209	1.970
SLTA	1.929	1.477	150	1.629
Jumlah	30.670	8.553	551	9.104
		98%	32%	87%
Sekolah Swasta				
SD	1.892	161	104	265
SLTP	2.262	29	489	518
SLTA	2.292	7	598	605
Jumlah	6.450	197	1.191	1.388
Jumlah Seluruhnya	37.120	8.750	1.742	10.492
Persentase Penyebaran Dana				
Pengeluaran dana berdasarkan jenjang sekolah				
Sekolah Negeri		94%	6%	100%
Sekolah Swasta		14%	86%	100%

Sumber : *Asian Development Bank*, 1998 (dalam Gaffar, 2000: 20)

Tabel di atas menunjukkan bahwa pemerintah hanya memberikan subsidi bagi sekolah-sekolah negeri. Pengeluaran untuk seluruh sekolah negeri 94% berasal dari pemerintah dan hanya 6 % berasal dari keluarga atau masyarakat. Sebaliknya sekolah swasta, sebagian besar dana berasal dari orang tua atau masyarakat 86% dan hanya 14% berasal dari dana pemerintah.

Tabel 1.3
Penerimaan Dana Persiswa Untuk Sekolah-Sekolah Negeri

Sekolah Negeri	Jumlah Murid (1000)	Iuran Persiswa	Sumber Dana		
			Pemerintah	Orang Tua	Lain-lain
SD	24.057	190	183	6	2
		100%	96%	3%	1%
SLTP	4.429	287	242	35	9
		100%	84%	12%	3%
SLTA	1.429	407	333	67	7
		100%	82%	17%	2%
SMK	500	497	410	76	11
		100%	82%	15%	2%

Sumber : *Asian Development Bank*, 1998 (dalam Gaffar, 2000: 21)

Tabel di atas menunjukkan bahwa unit *cost* persiswa untuk Sekolah Dasar Negeri dari berbagai sumber dana adalah hanya Rp. 190,000,- pertahun. Sedangkan untuk SLTP sebesar Rp. 287,000,- pertahun dan untuk SLTA sebesar Rp. 407.000,- pertahun, serta untuk sekolah menengah kejuruan sebesar Rp. 497.000,- pertahun. Selanjutnya *unit cost* persiswa untuk sekolah-sekolah swasta lebih kecil lagi, seperti terlihat pada tabel berikut ini.

Tabel 1.4
Penerimaan Dana Persiswa Untuk Sekolah-Sekolah Swasta

Sekolah Swasta	Jumlah Murid (1000)	Iuran Persiswa	Sumber Dana		
			Pemerintah	Orang Tua	Lain-lain
SD	1.892	176	121	53	2
		100%	69%	30%	1%
SLTP	2.262	275	57	180	36
		100%	21%	65%	13%
SLTA	1.148	342	80	230	32
		100%	23%	67%	9%
SMK	1.148	270	12	224	26
		100%	4%	83%	13%

Sumber : *Asian Development Bank*, 1998 (dalam Gaffar, 2000: 22)

Dari tabel di atas nampak bahwa unit cost persiswa yang dapat dihimpun dari berbagai sumber dana adalah untuk Sekolah Dasar sebesar Rp. 176,000,- persiswa, sedangkan untuk SLTP sebesar Rp. 275.000,- persiswa, dan untuk SMU Rp. 342.000,- persiswa, serta Sekolah Menengah Kejuruan sebesar Rp. 270.000,-

per siswa untuk setiap tahunnya Dari tabel 1.3 dan tabel 1.4 tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa *unit cost* persiswa untuk swasta jauh lebih kecil dibandingkan dengan *unit cost* untuk sekolah-sekolah negeri.

Sejumlah instansi pemerintah memegang peranan penting dalam proses penganggaran pendidikan. Institusi tersebut adalah Depdikbud, Depdagri, Depag, Depkeu dan Bappenas. Anggaran untuk pendidikan terdiri atas anggaran rutin (DIK) dan anggaran pembangunan (DIP). Meski total anggaran rutin jauh lebih besar daripada anggaran pembangunan, sebagian besar anggaran rutin berkaitan dengan gaji guru dan staff lainnya, yang jumlahnya meningkat dari tahun ke tahun.

Sistem penganggaran pendidikan di Indonesia sangat rumit dan tidak terdapat mekanisme yang jelas. Untuk mendapatkan gambaran yang utuh mengenai pembiayaan atau membandingkan perbedaan biaya-biaya antar jenjang dan jenis pendidikan, dipresentasikan dalam tiga tingkatan agregasi, yaitu:

1. Keseluruhan biaya pendidikan di Indonesia yang terdiri atas: (a) dana dari pemerintah, yaitu anggaran rutin dan anggaran pembangunan; (b) pembayaran atau kontribusi dari siswa (orang tua); (c) sumber-sumber pembiayaan lain yang tidak selalu disediakan oleh sekolah seperti biaya transportasi, seragam, buku-buku penunjang dan sebagainya.
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.

3. Dana yang dibelanjakan untuk proses pengajaran, termasuk pengeluaran sekolah untuk gaji, barang-barang lain dan berbagai pelayanan di SD, SLTP dan SMA.

Anggaran pendidikan yang telah disusun secara tahunan oleh Depdikbud, Depdagri, dan Depag dikirim ke Bappenas untuk anggaran pembangunan dan ke Depkeu untuk anggaran rutin. Proses penyusunan anggaran rutin oleh Depdikbud diarahkan ke dalam tiga sektor yang terdiri atas 5 subsektor dan 11 program. Program pendidikan dasar, misalnya dibagi menjadi 5 kategori, yaitu: gaji staff, persediaan, pemeliharaan, transportasi dan subsidi. Dan penentuan standar penganggaran disusun untuk setiap kategori misalnya jumlah rupiah persiswa, perkelas, atau persekolah. Untuk setiap anggaran yang sudah dipersiapkan kemudian dikirim ke kantor Sekretariat Jenderal. Untuk selanjutnya dikirim ke Depkeu sebagai anggaran rutin pada tahun berjalan. Setelah dilakukan negosiasi antara Depdikbud dan Depkeu, anggaran rutin yang telah diteliti/direvisi diintegrasikan ke dalam draf APBN.

Seminar yang diprakarsai oleh Depdiknas bekerja sama dengan Bappenas dan Bank Dunia (Jakarta, 4 Juli 2000) dimaksudkan untuk mengantisipasi pelaksanaan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dengan bertolak dari hasil-hasil kerja Pokja. Seminar ini juga dimaksudkan sebagai forum dialog antara para pembuat kebijakan, pemikir, pengamat, pelaksana pendidikan, aktivis LSM yang bergerak di bidang pendidikan dan para pimpinan dan anggota DPRD Komisi E yang membidangi pendidikan.

Antisipasi bahwa otonomi daerah akan mengharuskan adanya perubahan dalam pengelolaan pendidikan, terutama pergeseran tanggung jawab dan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Dalam seminar ini, dipersiapkan beberapa rekomendasi untuk pembaruan pendidikan yang dikelompokkan ke dalam empat topik bahasan antara lain:

1. Kebijakan dan strategi dasar pendidikan nasional Indonesia
2. Sistem insentif dan pengembangan karier guru
3. Pendanaan pendidikan
4. Penerapan paradigma baru di pendidikan tinggi

Lahirnya Undang-undang No. 22 tahun 1999 dan Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 dan 33 Tahun 2004 tentang hal yang sama, dengan segala kelengkapan peraturan perundangan yang menjabarkannya, memiliki dampak operasional yang amat nyata terhadap sistem penyelenggaraan pendidikan nasional dan terhadap kebijaksanaan pembiayaannya. Implementasi Otonomi Daerah (OTDA) menuntut pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sehingga memerlukan sistem manajemen yang berbeda dari sistem manajemen pendidikan yang saat ini berlaku. OTDA ini pula memungkinkan adanya perubahan yang cukup mendasar dalam sistem pembiayaan pendidikan. Keseluruhan pengaturan manajemen pendidikan dengan pembiayaannya ini memerlukan perundangan baru untuk meletakkan dasar sistem manajemen dan sistem pembiayaan dengan nuansa OTDA tersebut.

Sistem pembiayaan pendidikan merupakan salah satu komponen yang sangat menentukan dalam pengelolaan pendidikan dalam era otonomi daerah. Karena posisi dan fungsi pembiayaan ini begitu penting, maka diperlukan adanya satu sistem pembiayaan yang merupakan subsistem dari sistem manajemen pendidikan dalam otonomi daerah. Sistem ini mencakup unsur yaitu, *policy* dan prioritas pendidikan termasuk jenjang dan jenis yang harus dibiayai, jumlah populasi yang harus menerima pendidikan baik dalam jalur formal maupun non formal, berbagai sumber dana yang dapat digali dan dikembangkan baik dari pemerintah maupun masyarakat, model alokasi dan distribusi sehingga keadilan dalam upaya pemberian kesempatan dan akses pendidikan kepada setiap warganegara dapat diwujudkan, mekanisme pemantauan target dan tujuan yang ditetapkan, dan proses pengawasan secara umum baik pada tingkat propinsi maupun pada tingkat kabupaten dan kota, sehingga dana yang dibelanjakan dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat (Gaffar, 2001:5-6).

Kebijakan pembiayaan pendidikan yang mencakup keseluruhan unsur tersebut di atas dibuat bersama antara Pemerintah Daerah dan DPRD yang dituangkan dalam Peraturan Daerah, sehingga mengingat institusi pengambil kebijakan dan mengingat setiap manajer pendidikan. Salah satu kebijakan yang memerlukan perhatian secara khusus adalah tentang alokasi dan distribusi dana pendidikan untuk setiap kabupaten dan kota.

Sejalan dengan pembangunan di sektor pendidikan yang dilaksanakan secara makro, tingkat pendidikan suatu wilayah dapat diukur dengan salah satu indikator Indeks Pembangunan Manusia (IPM), yaitu indeks pendidikan. Konsep

tersebut diperkenalkan oleh *United Nations Development Programs* (UNDP) sebagai upaya untuk mengukur keberhasilan pembangunan di suatu wilayah atau negara. Komposit IPM ini meliputi 3 (tiga) komponen yaitu: Indeks Harapan/Kelangsungan hidup (indeks kesehatan), Indeks Pengetahuan (Indeks Pendidikan) dan Indeks Daya Beli (indeks ekonomi). Khusus indeks pendidikan diukur dengan indikator, yaitu: (1) angka melek huruf (AMH) dan (2) rata-rata lama sekolah (RLS).

Berdasarkan perhitungan sementara dari BPS Propinsi Jawa Barat tahun 1999, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Propinsi Jawa Barat pada tahun 1996 adalah 68,13 dan mengalami penurunan menjadi 64,71 pada tahun 1999. Indeks Kelangsungan hidup mengalami kenaikan dari 63,2 pada tahun 1996 menjadi 65,5 pada tahun 1999. Indeks Pendidikan 73,9 pada tahun 1996 naik menjadi 76,5 pada tahun 1999. Sedangkan sejalan dengan gelombang, krisis ekonomi, indeks daya beli menurun tajam dari 67,4 pada tahun 1996 menjadi 51,8 pada tahun 1999.

Pada tahun 1996 indeks pendidikan Jawa Barat adalah sebesar 73,9 dan tahun 1999 menjadi 76,51 atau naik sebesar 2,61%. Sebagai gambaran umum bagi upaya perbaikan di masa yang akan datang, berikut ini klasifikasi IPM setiap Kabupaten/Kota di Jawa Barat. Klasifikasi Pendidikan dengan indikator berupa Indeks Pendidikan didasarkan pada beberapa variabel yang meliputi:

- Indeks Pendidikan menurut klasifikasi UNDP
- Tingkat pertumbuhan Indeks Pendidikan
- Perubahan Rangking Indeks Pendidikan

Variabel-variabel tersebut digunakan untuk menentukan klasifikasi tingkat pendidikan suatu daerah. Klasifikasi yang digunakan dalam mengidentifikasi tingkat pendidikan suatu daerah meliputi klasifikasi Tinggi, Sedang dan Rendah menurut standar yang digunakan UNDP.

Tabel 1.5

Angka Harapan Hidup, Angka Melek Huruf dan Rata-Rata Lama Sekolah Kota Bandung di antara Kota dan Kabupaten lain di Jawa Barat

No	Kabupaten/Kota	Angka Harapan Hidup	Angka Melek Huruf	Rata-rata Lama Sekolah
1	Kab. Bogor	66.80	91.50	6.06
2	Kab. Sukabumi	64.60	94.30	5.86
3	Kab. Cianjur	63.70	95.70	5.98
4	Kab. Bandung	68.93	97.00	7.72
5	Kab. Garut	61.47	95.70	6.53
6	Kab. Tasikmalaya	65.87	97.40	6.65
7	Kab. Ciamis	68.40	95.30	6.42
8	Kab. Kuningan	72.55	90.53	6.34
9	Kab. Cirebon	65.75	89.66	6.14
10	Kab. Majalengka	66.95	91.00	6.32
11	Kab. Sumedang	67.73	95.30	6.87
12	Kab. Indramayu	64.10	76.40	5.14
13	Kab. Subang	66.80	87.92	5.73
14	Kab. Purwakarta	66.83	94.90	6.67
15	Kab. Karawang	65.70	87.82	6.01
16	Kab. Bekasi	68.40	90.10	7.16
17	Kota Bogor	69.93	97.40	9.06
18	Kota Sukabumi	71.03	98.60	8.35
19	Kota Bandung	72.50	98.90	9.64
20	Kota Cirebon	68.50	95.30	8.73
21	Kota Bekasi	69.60	98.00	9.60
22	Kota Depok	73.70	96.10	9.05
23	Kota Tasikmalaya	66.20	97.59	6.71
	Jawa Barat	64.93	93.10	7.04

Sumber: BAPEDA Jawa Barat 2003

Tabel 1.6

Angka Indeks Pendidikan Kota Bandung di antara Kota dan Kabupaten lain di Jawa Barat

No	Kabupaten/Kota	1999	2002	Kenaikan
1	Kota Bandung	86.9	88.82	0.5
2	Kab. Bogor	80.2	74.78	7.0
3	Kab. Sukabumi	76.7	75.98	3.1
4	Kab. Cianjur	76.4	77.36	0.2
5	Kab. Bandung	78.7	82.67	3.0
6	Kab. Garut	78.3	78.69	5.0
7	Kab. Tasikmalaya	78.1	80.27	1.8
8	Kab. Ciamis	76.8	77.76	1.9
9	Kab. Kuningan	74.7	74.56	4.3
10	Kab. Cirebon	70.4	71.33	1.3
11	Kab. Majalengka	72.6	74.89	1.9
12	Kab. Sumedang	78.8	79.09	3.3
13	Kab. Indramayu	53.1	62.13	0.0
14	Kab. Subang	69.5	67.91	5.5
15	Kab. Purwakarta	76.8	78.38	5.0
16	Kab. Karawang	68.5	72.36	5.8
17	Kab. Bekasi	73.5	77.18	-5.6
18	Kota Bogor	85.6	86.27	1.1
19	Kota Sukabumi	84.2	85.29	-2.4
20	Kota Cirebon	81.7	83.31	-0.4
21	Kota Bekasi	0.0	84.44	0.0
22	Kota Depok	0.0	85.62	0.0
	Jawa Barat	**76.1**	**78.07**	**2.0**

Sumber: Rencana Pembangunan Regional Makro Pendidikan Jawa Barat 2003

Tabel 1.7
Klasifikasi Indeks Pendidikan Kota Bandung di antara Kota dan Kabupaten lain di Jawa Barat

Tinggi	Sedang	Rendah
Kota Bandung	Kab. Sumedang	-
Kota Bogor	Kab. Bandung	
Kota Sukabumi	Kab. Garut	
Kota Cirebon	Kab. Tasikmalaya	
Kota Bekasi	Kab. Ciamis	
Kab. Bogor	Kab. Purwakarta	
	Kab. Sukabumi	
	Kab. Cianjur	
	Kab. Kuningan	
	Kab. Bekasi	
	Kab. Majalengka	
	Kab. Cirebon	Klasifikasi UNDP
	Kab. Subang	Tinggi: 80 – 100
	Kab. Karawang	Sedang: 50 - <80
	Kab. Indramayu	Rendah: 0 - <50

Sumber: Rencana Pembangunan Regional Makro Pendidikan Jawa Barat 2002

Berdasarkan klasifikasi data UNDP di Jawa barat, daerah yang tergolong memiliki indeks pendidikannya tinggi jauh lebih sedikit yaitu Kota Bandung, Kota Bogor, Kota Sukabumi, Kota Cirebon, Kota Bekasi dan Kab. Bogor atau pada umumnya daerah-daerah Kota. Sedangkan daerah yang tergolong indeks pendidikannya sedang mencakup seluruh kabupaten pada umumnya. Namun untuk daerah yang tergolong indeks pendidikannya rendah, menurut standar UNDP tidak ada.

Tabel 1.8
Klasifikasi Indeks Pendidikan Kota Bandung di antara Kota dan Kabupaten lain di Jawa Barat

Tinggi	Sedang	Rendah
Kota Bandung	Kab. Kuningan	Kab. Indramayu
Kota Bogor	Kab. Bekasi	
Kota Sukabumi	Kab. Majalengka	
Kota Cirebon	Kab. Cirebon	
Kota Bekasi	Kab. Subang	
Kab. Bogor	Kab. Karawang	
Kab. Sumedang		
Kab. Bandung		
Kab. Garut		
Kab. Tasikmalaya		
Kab. Ciamis		Klasifikasi Jawa Barat
Kab. Purwakarta		Tinggi: 75,62 - 86,87
Kab. Sukabumi		Sedang: 64,38 - 75,61
Kab. Cianjur		Rendah: 53,13 - 64,37

Sumber: Rencana Pembangunan Regional Makro Pendidikan Jawa Barat 2002

Berdasarkan klasifikasi data Kabupaten/Kota di Jawa Barat daerah yang tergolong memiliki indeks pendidikannya tinggi cukup banyak dan yang tertinggi adalah Kota Bandung, serta terdapat satu satunya daerah yang tergolong rendah, yaitu Indramayu. Namun demikian sebagai bahan perbandingan berdasarkan klasifikasi UNDP jumlah Kabupaten/Kota yang indeks pendidikannya tinggi jauh lebih sedikit, yaitu pada umumnya daerah-daerah Kota. Kabupaten Indramayu

yang tergolong rendah dalam klasifikasi antar kabupaten/kota di Jawa Barat, namun menurut klasifikasi UNDP tergolong sedang. Hal tersebut mungkin disebabkan relatif kecilnya porsi anggaran pendidikan sehingga untuk masyarakat kota dan seluruh pendapatannya atau juga partisipasi mereka untuk masalah pendidikan yang lebih tinggi bila dibandingkan dengan masyarakat kabupaten (desa) di Provinsi Jawa Barat.

Dalam aksi unjuk rasa damai yang dilakukan oleh 200 anak sekolah dasar di gedung DPRD Jawa Barat, yang berlangsung damai, aman, dan meriah tersebut, dibacakan sejumlah pernyataan oleh sekitar 10 anak sekolah dasar, diantaranya untuk lingkup nasional mereka menyerukan agar Presiden RI beserta jajarannya dan anggota DPR/MPR RI untuk menolak bantuan luar negeri dalam bentuk hutang untuk membiayai pendidikan. Kemudian menyetujui dan mewujudkan anggaran bagi pendidikan sebesar 20% dari APBN di luar anggaran rutin, seperti gaji guru. Selanjutnya, menyetujui dan mewujudkan anggaran pendidikan lebih besar daripada anggaran militer/keamanan dalam APBN. Dan terakhir, menyerukan kepada Gubernur Jawa Barat, Wali Kota, dan Bupati beserta jajarannya, serta para anggota dewan untuk mewujudkan program Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun paling lambat tahun 2004 sehingga tidak ada anak usia sekolah di lingkungan Jawa Barat yang tidak memiliki kesempatan untuk mendapatkan pendidikan dasar 9 tahun (Harian Umum Pikiran Rakyat, Rabu, 9 April 2003).

Perubahan dalam pengelolaan pendidikan menuntut perubahan di dalam pengelolaan hidup masyarakat dan perubahan di dalam visi dan strategi

pendidikan dalam rangka mempersiapkan manusia-manusia Indonesia untuk dapat memberikan jawaban terhadap tantangan dan peluang global.

Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar (Dikdas) 9 tahun merupakan program prioritas di Jawa Barat sesuai dengan kebijakan yang telah digariskan oleh pemerintah bertujuan untuk meningkatkan Sumber Daya Manusia (SDM) dengan cara memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada seluruh penduduk usia sekolah untuk mengikuti pendidikan. Permasalahan muncul dengan kurangnya kemampuan masyarakat umum di Jawa Barat terutama daerah pedesaan untuk menyekolahkan anaknya di tingkat pendidikan dasar, sehingga tidak semua masyarakat Jawa Barat dapat melaksanakan program yang diterapkan oleh Pemerintah ini.

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan di atas, penulis ingin melakukan penelitian masalah ini dengan judul Implementasi Kebijakan Pembiayaan Pendidikan Dasar Dalam Konteks Otonomi Daerah di Kota Bandung.

B. Masalah Penelitian

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, serta Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 dan 33 Tahun 2004 tentang hal yang sama, memiliki implikasi yang sangat luas dan mendalam, diantaranya pada

dimensi keuangan, yakni kebutuhan dana yang lebih besar bagi daerah untuk dapat melaksanakan fungsinya dalam bidang pembangunan.

Sejalan dengan hal tersebut, kecenderungan globalisasi yang sedang berlangsung mendunia telah menempatkan mutu SDM sebagai hal yang sangat penting dalam proses pembangunan. Dalam konteks peningkatan mutu SDM tersebut, pendidikan merupakan sektor strategis. Di lain pihak, negara kita masih dilanda krisis ekonomi berkepanjangan merupakan masalah tersendiri yang sedang dihadapi. Pembiayaan Pembangunan Sektor Pendidikan menjadi topik bahasan penting oleh berbagai pihak termasuk di tingkat politisi maupun birokrasi ketika dalam situasi kemampuan finansial pemerintah maupun rumah tangga yang secara signifikan menurun akibat krisis ekonomi. Di samping itu, dewasa ini pembiayaan pembangunan sektor pendidikan dianggap kurang prioritas dibanding sektor pembangunan lain yang menurut pertimbangan politis dianggap belum mendesak. Oleh karena itu, konsep kebijakan pembangunan nasional yang berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 seharusnya membawa implikasi terhadap perubahan strategi manajemen pendidikan dalam menghadapi keterbatasan pendanaan, dengan pengertian bahwa desentralisasi pendidikan dijadikan sebagai salah satu pilihan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas terhadap sistem alokasi pendanaan pendidikan dalam konteks otonomi daerah.

Permasalahan yang muncul adalah bagaimana sistem pembiayaan pendidikan daerah dapat menjamin pemerataan dan keadilan dalam penyediaan kesempatan pendidikan masyarakat daerah tersebut, sehingga dana yang dihimpun

dapat dialokasikan dengan tepat dan dikelola dengan efisien. Dengan demikian, masalah pokoknya adalah adanya kesenjangan antara pembiayaan kontekstual dengan konseptual. Untuk itu, perlu dilakukan penelitian terhadap berbagai hal yang berkaitan dengan pembiayaan pendidikan, termasuk implementasi kebijakan pembiayaan pendidikan dalam konteks otonomi daerah. Sehubungan dengan itu, masalah penelitian ini dirumuskan sebagai berikut: "Bagaimanakah implementasi kebijakan pembiayaan pendidikan dasar dalam konteks otonomi daerah." Selanjutnya penelitian ini dilakukan di kota Bandung, karena kota Bandung memiliki indeks pendidikan yang tertinggi dibanding kota dan kabupaten lain di Jawa Barat. Dengan demikian, pemilihan Bandung sebagai tempat penelitian merupakan keputusan yang paling tepat agar hasil-hasilnya di samping digunakan untuk memperbaiki dan meningkatkan efisiensi dan efektifitas pembiayaan pendidikan di kota Bandung, juga dapat digunakan sebagai tolok ukur oleh kota dan kabupaten lain, khususnya yang berada di Jawa Barat.

Agar masalah yang telah dirumuskan itu lebih spesifik perlu dijabarkan beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kondisi pendidikan Kota Bandung dalam konteks otonomi daerah?
2. Bagaimanakah implementasi kebijakan pembiayaan pendidikan dasar dalam konteks otonomi daerah di Kota Bandung?
   a. Bagaimanakah perencanaan yang dilakukan oleh Dinas pendidikan Kota Bandung untuk mengimplementasikan kebijakan pembiayaan pendidikan dasar dalam konteks otonomi daerah?

b. Bagaimanakah pelaksanaan kebijakan pembiayaan pendidikan dasar dalam konteks otonomi daerah oleh Dinas Pendidikan di Kota Bandung?

c. Bagaimanakah pengawasan kebijakan pembiayaan pendidikan dasar dalam konteks otonomi daerah oleh Dinas Pendidikan di Kota Bandung?

3. Bagaimanakah peran BAPPEDA, BAWASDA, dan DPRD dalam implementasi kebijakan pembiayaan pendidikan dasar dalam konteks otonomi daerah di Kota Bandung ?
4. Faktor-faktor apa saja yang menjadi kekuatan dan peluang, kelemahan dan tantangan dalam pembiayaan pendidikan dalam konteks otonomi daerah di Kota Bandung?
5. Bagaimanakah dampak implementasi kebijakan pembiayaan pendidikan dasar dalam konteks otonomi daerah oleh Dinas Pendidikan terhadap efektivitas pendidikan dasar di Kota Bandung ?

C. Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk memahami, menganalisis, menginterpretasikan, dan mengembangkan kebijakan pembiayaan pendidikan dasar dalam konteks otonomi daerah di Kota Bandung. Secara khusus penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mendeskripsikan kondisi pendidikan Kota Bandung dalam konteks otonomi daerah.
2. Mendeskripsikan implementasi kebijakan pembiayaan pendidikan dasar dalam konteks otonomi daerah di Kota Bandung.

a. Mengetahui perencanaan yang dilakukan oleh Dinas pendidikan Kota Bandung dalam implementasi kebijakan pembiayaan pendidikan dasar dalam konteks otonomi daerah.

b. Mendeskripsikan pelaksanaan kebijakan pembiayaan pendidikan dasar dalam konteks otonomi daerah oleh Dinas Pendidikan di Kota Bandung.

c. Mendeskripsikan pengawasan kebijakan pembiayaan pendidikan dasar dalam konteks otonomi daerah yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan di Kota Bandung.

3. Mengetahui peran BAPPEDA, BAWASDA, dan DPRD dalam implementasi kebijakan pembiayaan pendidikan dasar dalam konteks otonomi daerah di Kota Bandung.
4. Mengetahui faktor-faktor yang menjadi kekuatan dan peluang, kelemahan dan tantangan dalam pembiayaan pendidikan dalam konteks otonomi daerah di Kota Bandung.
5. Mendeskripsikan dampak implementasi kebijakan pembiayaan pendidikan dasar dalam konteks otonomi daerah yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan terhadap efektivitas pendidikan dasar di Kota Bandung.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada berbagai pihak, baik untuk kepentingan praktis maupun pengembangan konsep teoritik sebagai berikut:

1. Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan ilmu-ilmu pendidikan, terutama yang berkaitan dengan kebijakan pembiayaan pendidikan dasar dalam konteks otonomi daerah.
2. Secara praktis diharapkan memberikan masukan bagi berbagai instansi, terutama berkaitan dengan pengembangan kebijakan dan penanggulangan masalah yang berhubungan dengan pembiayaan pendidikan dasar dalam konteks otonomi daerah.
3. Bagi Perguruan Tinggi dapat memperluas ruang lingkup penelitian yang berkaitan dengan kebijakan pembiayaan maupun perencanaan pembiayaan pendidikan.

E. Kerangka Pemikiran

Penelitian ini berkisar tentang implementasi kebijakan pembiayaan pendidikan dasar dalam konteks otonomi daerah. Penelitian ini berupaya untuk mengungkapkan berbagai hal yang berkaitan dengan otonomi daerah dalam pembiayaan pendidikan, khususnya implementasi kebijakan pembiayaan pendidikan dalam konteks otonomi daerah. Penelitian ini mengungkapkan pula hal-hal yang berkaitan dengan peranan BAPEDA, BAWASDA, dan komisi yang membidangi pendidikan di dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) dalam implementasi kebijakan pembiayaan pendidikan dalam konteks otonomi daerah. Di samping itu diungkap pula berbagai hal yang berkaitan dengan pelibatan masyarakat dalam transparansi implementasi kebijakan pembiayaan pendidikan.

Dengan demikian penelitian ini tidak hanya mengungkap dan menjawab pertanyaan tentang "bagaimanakah" implementasi kebijakan pembiayaan pendidikan dasar dalam konteks otonomi daerah, tetapi juga mengungkap dan menjawab pertanyaan "bagaimana" peran BAPEDA, BAWASDA, dan DPRD serta partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan pembiayaan pendidikan dasar dalam konteks otonomi daerah, dan "mengapa" hal tersebut dilakukan.

Pada dasarnya pendidikan memiliki tujuan yang akan dicapai. Untuk merealisasikan tujuan tersebut perlu didukung oleh pembiayaan yang dikelola melalui suatu proses yang sistemik dan sistematis. Oleh karena itu, untuk merealisasikan tujuan pendidikan, diperlukan kebijakan pendidikan dan kebijakan pembiayaan pendidikan. Selanjutnya dilakukan analisis kebijakan pembiayaan pendidikan berdasarkan *efektifitas, efisiensi, equality, equity, dan adequacy,* untuk mengembangkan kebijakan pembiayaan pendidikan, baik yang menyangkut guru dan staf (SDM), sarana dan prasarana (fasilitas), proses pembelajaran, dan lain-lain.

Implementasi kebijakan pembiayaan pendidikan dalam konteks otonomi daerah sangat dipengaruhi oleh undang-undang otonomi daerah, dan *political will,* serta komitmen pemerintah daerah. Hal tersebut tentu saja akan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan pembiayaan pendidikan, baik yang menyangkut komunikasi, sumber daya dan sumber dana, struktur birokrasi serta disposisi. Kesemuanya itu diharapkan dapat menghasilkan kebijakan pembiayaan pendidikan yang effective, efficient, equal, equitable, dan adequat. Dengan

demikian, implementasi kebijakan pembiayaan pendidikan diharapkan memberikan dampak positif terhadap pemerataan dan peningkatan mutu pendidikan, serta memberikan impact terhadap indek pendidikan (AMH/RLS), indeks kesehatan (AHH), indeks ekonomi (daya beli), yang secara keseluruhan akan bermuara pada indeks pembangunan manusia (IPM). Dalam kerangka inilah manajemen pendidikan memposisikan diri sebagai suatu keseluruhan proses kerjasama antarmanusia dalam mengelola sumber daya dan sumber dana, serta sumber pendukung lainnya untuk mencapai tujuan pendidikan secara efektif dan efisien. Berdasarkan hal tersebut maka masalah implementasi kebijakan pembiayaan pendidikan merupakan bidang garapan manajemen pendidikan yang tidak dapat dipisahkan dari sistem pendidikan secara keseluruhan.

Tuntutan pengelolaan pendidikan agar lebih efisien dan efektif juga disebabkan karena perubahan-perubahan yang terjadi di dalam kehidupan masyarakat. Krisis ekonomi, otonomi daerah, desentralisasi pendidikan, gejala semakin meningkatnya jumlah rakyat miskin sehingga tidak dapat membiayai pendidikannya, semuanya merupakan tekanan untuk melihat kembali pola-pola pembiayaan pendidikan. Bagaimanapun pola yang akan dirumuskan, yaitu pola yang sesuai dengan UU Desentralisasi dan Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, yang pasti memerlukan prinsip-prinsip manajemen pendidikan yang baik. Hal tersebut diperlukan, terutama dalam rangka mewujudkan pengelolaan yang baik (*good governance*).

Di satu pihak, pendidikan nasional terlalu sentralistik dan di lain pihak penerapan desentralisasi pengelolaan pendidikan khususnya untuk sekolah dasar,

menjadi masalah rumit yang belum terpecahkan sampai sekarang, yaitu adanya berbagai lembaga yang mengelola pendidikan dasar yang terdiri atas pemerintah daerah dan lembaga-lembaga sektoral. Sesuai dengan UU No. 22 tahun 1999, Kantor Wilayah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan di Provinsi, Kantor Departemen Pendidikan dan Kebudayaan di Kabupaten/Kota dan Kecamatan-Kecamatan sebagai sebagai kepanjangan dari Departemen Pendidikan dan Kebudayaan telah dilebur ke dalam Dinas Pendidikan Provinsi dan Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota. Terlebih lagi sebelum UU No. 22 tahun 1999 dan aturan-aturan pelaksanaannya, pemerintah daerah bertanggung jawab atas personel, dana dan sarana fisik sekolah, sedangkan mutu pendidikan menjadi tanggung jawab lembaga sektoral. Adanya dualisme tersebut membuat sekolah tidak dapat mengembangkan dirinya secara optimal. Kondisi demikian mengakibatkan sekolah menjadi sangat tergantung kepada kedua lembaga tersebut yang kadang-kadang dalam pelaksanaannya sangat menyulitkan.

Sistem pendidikan nasional sebagai suatu organisasi haruslah bersifat dinamis, fleksibel, sehingga dapat menyerap perubahan-perubahan yang cepat antara lain karena perkembangan ilmu dan teknologi, perubahan masyarakat menuju kepada masyarakat yang semakin demokratis dan menghormati hak-hak asasi manusia (Tilaar, 2002:6). Dengan memperhitungkan kendala-kendala yang dihadapi di dalam pelaksanaan pendidikan nasional yaitu suatu sistem yang sangat sentralistis, birokratis dan matinya inovasi, maka diusulkan beberapa kebijakan reformasi manajemen pendidikan nasional sebagai berikut:

1. Desentralisasi Pengelolaan Pendidikan Nasional

2. Pendidikan Dasar sebagai Basis Pengembangan Sumber Daya Manusia
3. Pelatihan
4. Pembinaan Sekolah Menengah
5. Manajemen Pendidikan Tinggi (Tilaar, 2002:7).

Pendidikan nasional yang mempunyai kadar peningkatan daya saing tentunya akan meminta isu pendidikan nasional (Kurikulum Pendidikan Nasional) yang dapat diandalkan. Artinya, yang sesuai dengan permintaan pasar, bukan hanya pasar domestik. tetapi juga pasar regional dan global. Kurikulum pendidikan nasional dengan demikian bukan lagi bersifat "*inward bound*", tetapi harus pula antisipatif terhadap transformasi kehidupan global sehingga sifatnya juga harus sekaligus "*Outward bound*". (Tilaar, 1997: 133-134).

Penyelenggaraan pendidikan nasional harus pula antisipatif terhadap pemberdayaan rakyat. Hal ini berkaitan erat dengan peningkatan kemampuan intlektual bangsa. Bangsa yang telah dicerahkan adalah bangsa yang semakin berdaya. Oleh karena itu, penyelenggaraan pendidikan nasional haruslah melakukan proses desentralisasi agar pemberdayaan tersebut langsung ditujukan kepada pemberdayaan rakyat banyak. Berkaitan dengan proses desentralisasi tersebut maka penyelenggaraan pendidikan nasional pada abad XXI akan mengalami proses privatisasi. Proses privatisasi pendidikan nasional bukan berarti pemerintah tidak mempunyai peranan di dalammnya, akan tetapi transformasi peranan pemerintah yang akan berubah menjadi tut wuri handayani.

Fungsi pendidikan nasional akan mempunyai dimensi yang baru karena wajah dunia abad XXI telah berubah. Di dalam laporan komisi UNESCO

mengenai pedidikan abad XXI dinyatakan adanya empat pilar, yaitu: *learning to think, learning to do, learning to be* dan *learning to live together*. Fungsi pendidikan dewasa ini mungkin baru ditingkatkan kepada *learning to think* dan belum banyak berbuat mengenai *learning to do* (Tilaar, 1997:134).

Walaupun pembangunan bidang pendidikan telah dilaksanakan secara intensif selama lebih dari 30 tahun, namun mutu pendidikan nasional Indonesia umumnya masih rendah. Salah satu aspek penting dalam upaya peningkatan mutu pendidikan ini adalah masalah pendanaan pendidikan. Permasalahan pendanaan pendidikan ini sangat kompleks karena melibatkan pemerintah (baik pusat maupun daerah), masyarakat dan juga keluarga/rumah tangga.

Studi yang dilakukan oleh Jalal dan Supriadi (2001:415) menunjukan bahwa sebagian besar dana pendidikan di sekolah negeri dialokasikan bagi pengembangan sistem, administrasi dan tenaga pengajar. Sementara itu, dana yang dialokasikan untuk kegiatan operasional dan pemeliharaan masih sangat terbatas, terutama pada tingkat pendidikan yang lebih rendah. Selanjutnya, suatu studi yang dilakukan oleh Bank Dunia, 1998 (dalam Jalal dan Supriadi, 2001:415) menyarankan bahwa dalam jangka pendek, pembiayaan pendidikan seyogyanya diarahkan untuk melanjutkan investasi yang telah dilaksanakan di masa lalu, dan juga untuk melindungi kelompok masyarakat miskin dari dampak krisis. Dalam jangka menengah dan jangka panjang, perhatian seyogianya diarahkan kepada pencapaian pendidikan dasar yang menyeluruh dan persiapan untuk desentralisasi.

Kedua kutipan di atas menunjukkan, bahwa dalam jangka pendek pembiayaan pendidikan harus tetap ditekankan dan dialokasikan bagi

pengembangan sistem, administrasi dan tenaga pengajar. Hal tersebut diperlukan terutama dalam kaitannya dengan standardisasi pendidikan nasional. Adapun berkaitan dengan desentralisasi, Indonesia dewasa ini tengah berada pada masa transisi dalam pelaksanaan secara penuh UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. PP No. 25/2000 telah mengamanatkan secara khusus tentang pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sedangkan PP kewenangan sesuai yang diamanatkan oleh UU No. 32/2004 sampai laporan ini ditulis masih dalam tahap pembahasan di Depdagri. Dengan demikian, desentralisasi sektor pendidikan seyogyanya juga melatarbelakangi usaha perumusan sistem pendanaan pendidikan Indonesia di masa yang akan datang.

Mengingat desentralisasi pendidikan lebih berbasis di kabupaten/kota, maka peran Dinas Pendidikan Kabupaten/kota akan semakin meningkat. Pelaksanaan program-program mulai dipadukan dengan melibatkan lembaga pemerintah daerah dan lembaga sektoral. Sejak tahun 1998/1999, di beberapa provinsi telah dirintis integrasi dalam penanganan pendidikan dasar, yaitu untuk SD/MI dan SLTP/MTs antara lembaga pemerintah daerah (Dinas Pendidikan) dengan lembaga sektoral (Depdiknas dan Depag). Instansi tersebut secara bersamaan menyusun rencana program untuk daerah yang bersangkutan dan melaksanakannya secara terpadu.

Keterpaduan tersebut antara lain ditandai dengan petugas pengelola kegiatan tersebut diambil dari ketiga instansi tersebut. Kegiatan yang dilakukan meliputi pemetaan sekolah, perluasan akses siswa melalui rehabilitasi dan

pembangunan gedung sekolah, pelatihan guru dan pengembangan staf di masing instansi tersebut. Kegiatan tersebut telah dirintis di enam provinsi, yaitu: Jawa Barat, Sumatra Utara, Riau, Bengkulu, Sulawesi Selatan, dan Maluku yang kemudian dikembangan di beberapa provisi lainnya. Hasil pemetaan itu dijadikan dasar dalam pembangunan gedung sekolah, bahwa unit sekolah baru (USB) hanya dibangun di daerah-daerah tertentu saja yang memang memerlukan, dengan tidak mematikan unit sekolah yang telah ada khususnya sekolah-sekolah swasta (Jalal dan Supriadi, 2001: 23-24).

Perdebatan mengenai sektor pendidikan selama ini lebih terfokus pada masalah kuantitas dibandingkan dengan mutu pendidikan. Diskusi mengenai biaya pendidikan juga seringkali ditempatkan dalam konteks tersebut. Sebagai akibatnya, hubungan antara mutu pendidikan dan pembiayaan pendidikan tidak menjadi topik yang dibahas secara tuntas.

Pembiayaan pendidikan menjadi hal penting terutama dalam situasi kemampuan finansial, baik pemerintah maupun masyarakat (rumah tangga), secara signifikan menurun akibat krisis ekonomi. Selain itu, masalah pembiayaan juga menjadi penting ketika sekolah diharapkan lebih tanggap terhadap keinginan dan kepentingan masyarakat sekitarnya. Masalah pembiayaan pendidikan menjadi lebih penting lagi sejak para guru secara terbuka meminta kenaikan gaji, baik dengan cara melakukan demontrasi turun kejalan maupun dengan mendatangi DPR dan DPRD. Keinginan ini dikoordinasi oleh para guru yang tergabung dalam wadah persatuan guru republik Indonesia (PGRI), termasuk telah disetujuinya undang-undang tentang guru. Kesediaan pemerintah untuk memenuhi tuntutan

kenaikan gaji guru pada gilirannya akan berdampak kepada uang sekolah, terutama pada sekolah-sekolah swasta. Secara umum proses desentralisasi pendidikan seharusnya mengarah kepada peningkatan mutu pendidikan itu sendiri. Empat komponen utama peningkatan mutu pendidikan adalah visi pendidikan, guru, siswa dan manajemen pembiayaan sekolah. (Jalal dan Supriadi, 2001:416).

Krisis ekonomi dan moneter mengharuskan pengkajian ulang atau reorientasi kebijakan pembiayaan pendidikan, karena program dan pembiayaan lama yang dirancang sebelum krisis. Alokasi anggaran terlaksananya program pendidikan untuk berbagai penyuluhan yang berlangsung menyentuh kebutuhan Proses Belajar Mengajar (PBM); sementara pembangunan fisik gedung atau infrastruktur selama transisi sampai tercapai keseimbangan biaya pendidikan dapat ditangguhkan. Dengan demikian, efisiensi biaya pendidikan akan ditentukan oleh ketepatan di dalam mendayagunakan anggaran pengeluaran pendidikan dan memberikan prioritas bagi faktor-faktor yang benar-benar memacu peningkatan prestasi belajar.

Untuk menjembatani kesenjangan dalam kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu dengan melakukan restrukturisasi penerimaan dan pengeluaran pendidikan menjadi salah satu prioritas utama yang harus segera dilakukan. Praktik pengajaran saat itu terpecah belah dan sistem organisasinya sangat kompleks. Khususnya di tingkat Pendidikan Dasar, Anggaran Pembangunan (DIP) disiapkan oleh 3 unit (Bappenas, Depdiknas, dan Depdagri) dan Anggaran Rutin (DIK) disiapkan oleh Depkeu, Depdiknas dan Depdagri yang dalam praktiknya masing-masing anggaran mempunyai aturan sendiri, sehingga

yang terjadi tidak ada fleksibilitas dan informasi anggaran terletak di lima departemen. Di samping itu, terdapat 4 tingkat pengadministrasian, yaitu Pusat (Depdiknas dan Depdagri), Provinsi (Dinas Provinsi), Kabupaten (Dinas Kabupaten/Kota) dan Kecamatan; praktik ini mengakibatkan tidak adanya tanggung jawab yang jelas antara unit. (Bank Dunia, *Basic Education Study*, April, 1997; Fattah, 2000:83-84).

Akibat dari fragmentasi anggaran tersebut, pembiayaan pendidikan di tingkat Pendidikan Dasar menjadi kurang efisien. Anggaran pendidikan lebih banyak digunakan untuk anggaran rutin, seperti gaji guru; peningkatan sarana dan prasarana pendidikan terutama untuk biaya operasional, dan perbaikan gedung, sedangkan pembuatan fasilitas belajar mengajar kurang diperhatikan. Upaya pembiayaan ini ditujukan untuk meningkatkan kualitas pendidikan, namun belum menyentuh masalah pemerataan, relevansi, dan efisiensi manajemen. Padahal visi dan misi serta tujuan pendidikan nasional seperti yang dipaparkan sebelumnya, pembangunan pendidikan dititikberatkan kepada 4 (empat) kebijakan yaitu: 1) peningkatan mutu pendidikan, 2) pemerataan, 3) relevansi, dan 4) efisiensi manajemen. Pemerataan pendidikan terutama dalam memperoleh kesempatan mengikuti pendidikan yang dinyatakan dalam APK/APM, sedangkan relevansi terutama berkaitan dengan kesesuaian antara pengetahuan yang diberikan di sekolah dengan kebutuhan masyarakat.

Ditinjau dari segi jenis dan jenjang, kebijakan pembangunan pendidikan ini diletakan pada fokus Penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 tahun. Keseluruhan prioritas dan kebijakan tersebut bila dikaitkan dengan pembiayaan,

amat sulit ditelusuri dampak kebijakan terhadap alokasi dana. Prioritas sulit dikaitkan dengan besarnya volume pembiayaan yang dialokasikan kepada pendidikan baik jenis, jenjang maupun aspek tertentu dari pendidikan tersebut.

Dalam kaitannya dengan reformasi, dan pembangunan masyarakat Indonesia baru, kebijakan tersebut sulit diterapkan, karena adanya krisis nasional yang berkepanjangan yang menyebabkan diperlukannya shift kebijakan yang dititik beratkan kepada penyelamatan penyelenggaraan pendidikan nasional sehingga apa yang telah dicapai dapat dipertahankan.

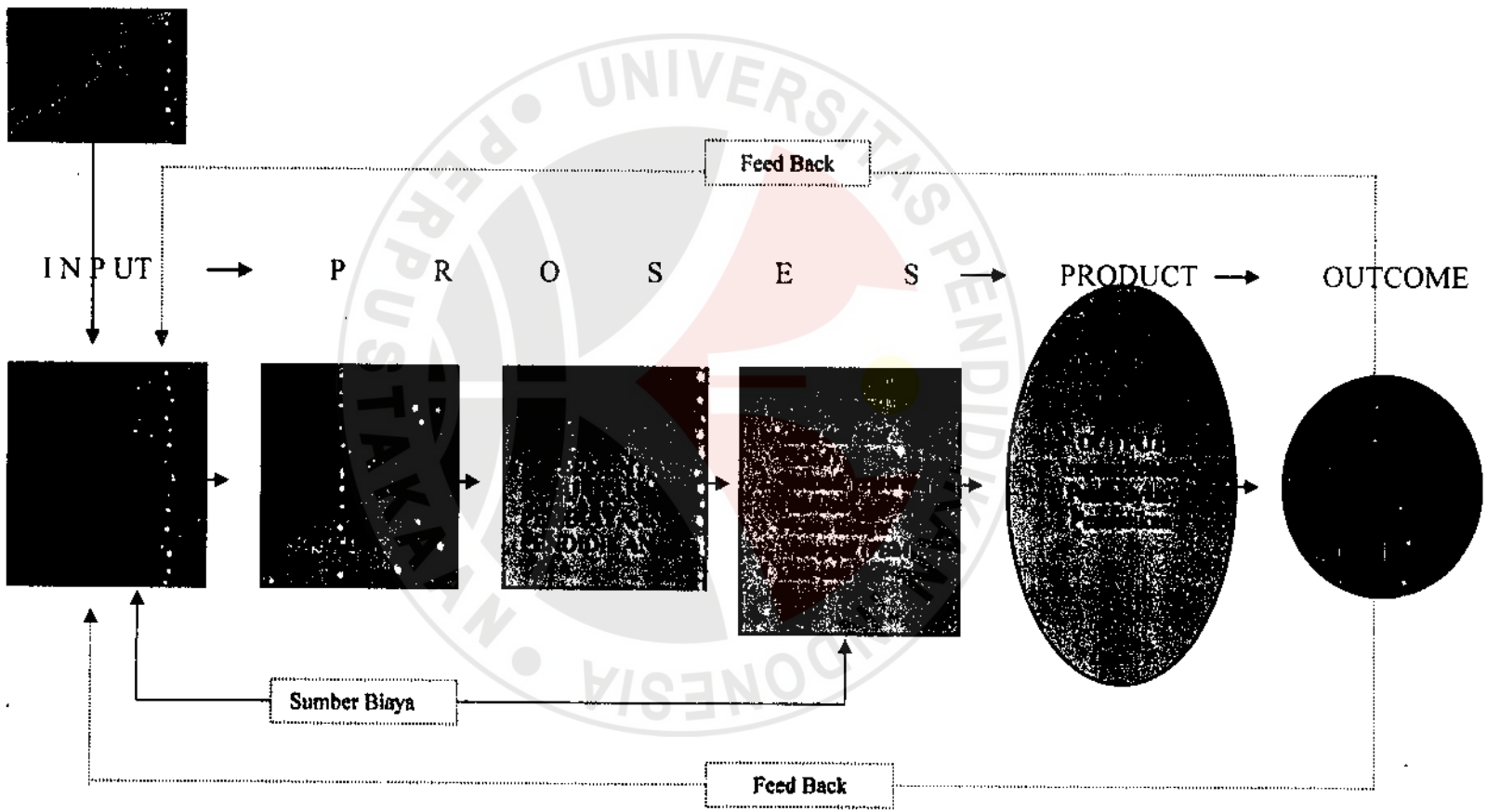
Dari uraian di atas, adanya krisis multidimensional yang berkepanjangan berdampak kepada keseluruhan kebijakan pembiayaan pendidikan dan kepada implementasi penyelenggaraan pendidikan nasional secara keseluruhan. Pengurangan anggaran pendidikan yang terjadi akhir-akhir ini, menyebabkan sulitnya prioritas dan kebijakan pendidikan yang direfleksikan dalam pola pembiayaan, untuk dilaksanakan.

Dalam kebijakan tentang otonomi daerah, setiap daerah dapat mengidentifikasikan keseluruhan sumber dana yang dapat dihimpun untuk membangun potensi daerah termasuk bidang pendidikan. Undang-undang tentang otonomi daerah menunjukan begitu banyak sumber dana yang dapat dihimpun daerah untuk membangun daerah termasuk untuk dimanfaatkan bagi penyediaan kesempatan pendidikan bagi setiap anggota masyarakat di daerah tersebut. Lahirnya Undang-undang tentang otonomi daerah yang baru dengan segala kelengkapan peraturan perundangan yang menjabarkannya, memiliki dampak operasional yang nyata terhadap sistem penyelenggaraan pendidikan nasional dan

terhadap kebijakan pembiayaannya. Implementasi Otonomi Daerah menuntut pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sehingga memerlukan sistem manajemen yang berbeda dari sistem manajemen pendidikan yang lama. Otonomi Daerah ini juga memungkinkan adanya perubahan yang cukup mendasar dalam sistem pembiayaan pendidikan.

Keseluruhan pengaturan manajemen pendidikan dengan pembiayaannya ini tidak hanya memerlukan persiapan baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, tetapi juga memerlukan perundangan baru untuk meletakan dasar sistem manajemen dan sistem pembiayaan dalam konteks Otonomi Daerah. Sistem Otonomi Daerah dengan berbagai dampaknya terhadap sistem pendidikan termasuk sistem pembiayaannya akan sulit dilakukan dan mungkin akan terjadi kekacauan di dalam penyelenggaraan pendidikan nasional, bila persiapan yang diperlukan untuk itu tidak secara matang dilakukan. Oleh karena itu, dalam pengembangan kebijakan pembiayaan pendidikan dalam konteks otonomi daerah, diperlukan berbagai sumber biaya, baik pemerintah (pusat, propinsi, kabupaten), dunia usaha dan industri, serta masyarakat, khususnya orang tua murid. Dalam kerangka inilah dewan pendidikan dan komite sekolah berperan menjembatani masyarakat dengan sekolah, khususnya dalam implementasi kebijakan pembiayaan pendidikan agar memperhatikan kemampuan membayar (*ability to pay*). Meskipun demikian, penelitian ini tidak mencakup seluruh kebijakan pembiayaan (*cost*), tetapi lebih terfokus pada masalah anggaran *(budget)*.

Berdasarkan uraian di atas, maka kerangka pemikiran penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut.



Gambar 1.1. Kerangka Pikir Penelitian