

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pembangunan pendidikan pada dasarnya sama pentingnya dengan pembangunan ekonomi, karena pembangunan ekonomi akan sulit digerakkan jika sumberdaya manusianya (SDM) tidak mempunyai kemampuan. Sebagai bahan perbandingan dapat dilihat negara-negara yang bertetangga dengan Indonesia seperti Jepang, Korea, Singapore dan lainnya tidak memiliki sumber daya alam yang memadai, tetapi mereka memiliki SDM yang handal, yang mendukung terhadap pergerakan roda ekonomi negara untuk memenuhi kebutuhan rakyatnya, sehingga mereka dapat menikmati kehidupan yang layak.

Bagi Indonesia sumber daya alam sudah terbentang secara luas, namun tidak diimbangi dengan kualitas SDM yang memadai, meskipun dilihat dari segi jumlah SDM merupakan potensi yang besar. Institusi yang paling mungkin dapat dan mampu menyiapkan SDM yang handal dan bermoral adalah institusi pendidikan, karena institusi ini mempunyai instrumen yang diperlukan untuk itu. Untuk mendapatkan SDM yang berkemampuan dan berketerampilan perlu disiapkan sejak dini.

Dalam upaya setiap pencapaian tujuan pendidikan baik bersifat kuantitatif maupun kualitatif, biaya pendidikan memiliki peran yang sangat menentukan. Oleh karena itu pendidikan tanpa didukung biaya yang memadai, proses pendidikan di sekolah tidak akan berjalan sesuai dengan harapan.

Biaya pendidikan merupakan komponen masukan instrumental (*instrument input*) yang sangat penting dalam menyiapkan SDM melalui penyelenggaraan pendidikan di sekolah. Pertanyaannya adalah sejauhmanakah institusi dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya ?. Untuk menjawab pertanyaan ini tentu memerlukan alasan dan kriteria yang diperlukan berkaitan dengan otonomi dan profesionalisasi institusi tersebut. Disamping keberadaan institusi pendidikan, kaitannya dengan manajemen pendidikan dilain pihak terpusatnya kewenangan pemerintahan pada masa lalu telah menjadi bagian dari sebab rendahnya kualitas dan kemandirian bangsa. Hal inilah salah satu yang menjadi hambatan penyelenggaraan sektor pendidikan di Indonesia.

Kesuksesan yang dicapai khususnya dibidang pendidikan ternyata bagaikan fatamorgana karena kenyataan Indonesia mengalami krisis yang berkepanjangan, maka di era reformasi ini kewenangan yang terpusat sebagian telah diserahkan pada pemerintah daerah (kabupaten/kota) melalui UU No. 22 Tahun 1999 (Sekarang UU No. 32 Tahun 2004) tentang Pemerintahan Daerah, sebagai upaya menerapkan sistem desentralisasi pemerintahan yang sebelumnya menganut sistem sentralistik. Sejalan dengan pemikiran itu, bahwa pendidikan merupakan sumber kunci pembangunan ekonomi dan sekaligus sebagai *outcome* proses pembangunan. Kepustakaan sumber ekonomi internasional sangat jelas menerangkan bahwa investasi di suatu negara dapat diarahkan untuk pendidikan bangsa. Jadi melalui investasi pendidikan dasar misalnya, hal ini dapat berpengaruh secara signifikan terhadap pembangunan ekonomi dan peningkatan kualitas sumber daya manusia suatu bangsa.

Dalam waktu yang bersamaan, mungkin jalan yang paling efektif adalah membentuk masyarakat agar biasa memperoleh kemanfaatan pembangunan dengan cara memperluas akses anak-anak terhadap pendidikan yang bermutu. Manajemen pendidikan pada sistem pemerintahan selama ini terpusat dimana otoritas pengambil kebijakan adalah pemerintah pusat, hal ini tampak bahwa sistem pendanaan juga amat sentralistis, pedoman anggaran yang sudah ada diatur secara sentral pada Pemerintah Pusat, dengan sistem ini pengelolaan dana tidak mudah untuk difahami khususnya bagi sekolah dan juga masyarakat. Karena rumitnya sistem keuangan yang sentralistik, untuk itu diperlukan pemotongan birokrasi sehingga jalur keuangan itu menjadi lebih pendek. Pemotongan birokrasi itu dilakukan dengan pelimpahan kewenangan dalam bentuk desentralisasi kebijakan mengenai anggaran ke daerah.

Dalam hal ini desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pengambilan keputusan bidang pendidikan pada tingkat pemerintahan yang lebih rendah yaitu mengambil kebijakan sesuai kewenangan yang dilimpahkan. Artinya kewenangan diberikan juga pada orang-orang diluar sistem atau masyarakat umum sesuai dengan aturan yang ditentukan untuk memenuhi semangat berdemokrasi dalam manajemen pendidikan dan penghargaan terhadap hak asasi seluruh masyarakat. Berkaitan dengan hal ini UU No. 22 Tahun 1999 menegaskan bahwa kewenangan pusat yang diserahkan pada daerah mencakup semua kewenangan pemerintah kecuali kewenangan bidang politik luar Negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain yang merupakan kewenangan pemerintah pusat.

Dari sejumlah kewenangan yang dilimpahkan ke daerah menurut UU ini terdapat 11 kewenangan wajib yang harus dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota termasuk didalamnya kewenangan mengelola urusan pendidikan. Dengan demikian sesuai kewenangan yang diberikan oleh UU tersebut, maka kebijakan pendidikan dapat lebih terfokus, dan pembinaan sumberdaya manusia juga dapat lebih terarah, yang menjadi persoalan tentu adalah sistem di daerah dan kesiapan seluruh aparat pelaksana maupun masyarakatnya. Budaya kerja dan menyelesaikan masalah menjadi salah satu pilihan penting dalam menetapkan kebijakan pendidikan sebagai jawaban untuk mengisi sistem pemerintah yang otonom.

Pemerintah pusat lebih memusatkan perhatian pada penetapan-penetapan tujuan, standar mutu, menyalurkan sumberdaya pendidikan untuk kebutuhan khusus sebagai penyeimbang kualitas pendidikan ditataran nasional, dan melakukan pemantauan terhadap kinerja pendidikan tingkat lokal. Sedangkan manajemen yang bersifat operasional berkaitan dengan kebijakan pembangunan dan pengelolaan pendidikan diserahkan kepada pemerintah daerah bahkan sekolah, hal ini diarahkan untuk dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi bagi daerah baik 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 maupun mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Dilihat dari sumber pembiayaan, para pengambil kebijakan menurut Vaizey (1972:56) perlu menggambarkan sebuah *snapshot* mengenai pemakaian dana pendidikan selama satu tahun.

Ambil contoh anggaran pendidikan tahun 1995-1996 menunjukkan bahwa dari data yang bersumber dari pemerintah, persekolahan, dan keluarga-keluarga di beberapa tingkat dan jenis persekolahan. Data mengenai pembiayaan pendidikan tersebut dipresentasikan dalam tiga hal yaitu: **Pertama**: keseluruhan biaya pendidikan di Indonesia yang terdiri dari: (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 sekolah seperti biaya transportasi, seragam, buku-buku penunjang, dan lain sebagainya. **Kedua**: Biaya sistem pendidikan, yaitu sebuah kombinasi dana-dana pemerintah dan ketersediaan untuk memenuhi kontribusi bagi pengeluaran sekolah yang bersumber dari pemerintah pusat dan daerah, masyarakat, keluarga siswa atau sumber lain. **Terakhir** yang ketiga: dana yang dibelanjakan untuk proses pengajaran, termasuk pengeluaran sekolah untuk gaji personil, barang-barang lain keperluan pengajaran dan sekolah, dan berbagai pelayanan di SD, SLTP dan SM.

Hasil studi Heyneman dan Loxley (1989) dalam World Bank Report (1989) Basic Education Study melaporkan di 29 negara menyatakan bahwa faktor guru, waktu belajar, manajemen sekolah, sarana fisik dan biaya pendidikan memberikan kontribusi yang berarti terhadap prestasi belajar siswa. Jadi semua pembiayaan dalam pendidikan di persekolahan perlu dilaporkan dengan memberi gambaran yang utuh (akuntabel). Pada umumnya bagi masyarakat dan sekolah sebenarnya tidak terlalu mempertimbangkan berapa besar biaya yang tersedia, tetapi yang dibutuhkan adalah transparansi anggaran.

Dengan transparansi anggaran ini dapat di ketahui peluang dan perolehan peluang bagi keperluan sekolah selama para siswa menempuh pendidikannya. Fokus persoalannya adalah cenderung kepada kompilasi berbagai biaya pendidikan dan berapa besar penggunaannya pada masing-masing jenjang sekolah untuk memperoleh mutu yang diharapkan. Oleh karena itu sumber data mengenai pembiayaan pendidikan dapat dijadikan sebagai dasar perumusan dan penstrukturan masalah untuk kebijakan pendidikan, hal ini demikian penting agar kepentingan yang ditetapkan relevan dengan kebutuhan pendidikan. Untuk itu para pengambil kebijakan pendidikan harus didukung oleh tiga sumber data yaitu : (1) anggaran pemerintah pusat baik anggaran rutin, pembangunan dan dana-dana yang dihimpun atas inisiatif institusi pendidikan itu sendiri; (2) informasi keuangan untuk pendidikan dari Departemen Dalam Negeri (Depdagri), Departemen Keuangan (Depkeu); dan (3) informasi keuangan untuk pendidikan dari Departemen Agama (Depag).

Artinya semua data sumber-sumber anggaran ini diperlukan dan diterima agar kebijakan tidak tumpang tindih. Beeby (1987:41) mengemukakan tidak mudah memberikan gambaran yang sederhana mengenai pembiayaan pendidikan di Indonesia. Menurutnya data mengenai sumbangan lokal dan provinsi kepada dunia pendidikan sangat minim atau tidak ada sama sekali, dan pemerintah pusat sering membuat perhitungan menjadi lebih sulit karena adanya belanja besar-besaran yang dimasukkan dalam pos anggaran yang mengaburkan analisa. Suatu uraian mengenai pembiayaan pendidikan yang terperinci dan kadang-kadang bertentangan dengan angka-angka resmi akan sangat membingungkan.

Kecuali bila dilakukan peninjauan lebih mendalam dari yang biasa dilakukan, karena itu mutu pendidikan sulit diukur dilihat dari besarnya kontribusi anggaran yang disediakan oleh pemerintah berjenjang dari pusat sampai ke daerah. Sejalan dengan itu sistem pembiayaan pendidikan terutama pada Dinas Pendidikan Kabupaten yang berfungsi sebagai pelayan kebutuhan sekolah dalam implementasi kebijakan otonomi daerah perlu pembenahan dan penataan strategi manajemennya. Pembenahan ini dimaksudkan agar kesulitan yang selama ini terjadi dalam pemanfaatan dan distribusi dana penyelenggaraan sekolah di daerah bisa diatasi dan memiliki tingkat akuntabilitas serta pencapaian sasaran yang tinggi.

Pembenahan manajemen pembiayaan ini diarahkan untuk memberdayakan seluruh potensi dinas kabupaten dan dinas kecamatan pada pemerintah kabupaten yang menjadi wilayah kerjanya. Salah satu solusi yang paling mendasar oleh pemerintah secara nasional mengatasi kesulitan manajemen pembiayaan tersebut adalah dengan otonomi daerah (*pelimpahan pengelolaan keuangan*). Sistem otonomi daerah ini akan membuka peluang lebih baik meskipun dilain pihak juga akan membuka persoalan baru. Namun secara konsepsional pilihan otonomi cenderung lebih aspiratif ketimbang pemerintah yang lebih sentralistik. Berkaitan dengan itu secara operasional dilihat dari sudut yang lebih teknis, maka jenis pembiayaan yang harus dibelanjakan pada dinas pendidikan untuk keperluan pembelajaran pada setiap jenjang dan jenis satuan pendidikan perlu dipahami dan didefinisikan secara tepat oleh pemerintah kabupaten/kota dan pengambil kebijakan pendidikan.



Karena bagaimanapun juga manajemen biaya pendidikan akan lebih banyak ditangani pemerintah daerah baik penggunaan maupun sumber-sumbernya, maka peran sekolah dan dinas pendidikan oleh sistem semakin memberi porsi yang lebih besar. Hal ini dapat terjadi karena sumber pendapatan daerah baik pendapatan asli daerah (PAD) maupun bantuan dari pemerintah pusat akan dapat terukur oleh masyarakat baik dilihat dari sumbernya maupun peruntukannya. Oleh karena itu peran dan responsibilitas kebijakan pendidikan baik legislatif, eksekutif dan komponen yang terkait lainnya menjadi sangat penting dalam manajemen pembiayaan pendidikan di daerah. Mengacu pada landasan konseptual tersebut menunjukkan bahwa peran Dinas Pendidikan Kabupaten bersama Dinas Pendidikan Kecamatan bukan hanya sebagai birokrasi pengelola keuangan secara teknis administratif yang sudah ditentukan oleh pemerintah secara kaku dan sempit, tetapi lebih luas dari itu.

Yaitu menjadi fasilitator penyaluran dana ke satuan pendidikan dan rekrutmen dana yang dimungkinkan dapat ditarik dari pihak-pihak tertentu yang secara teknis maupun kebijakan sulit dijangkau oleh pihak sekolah. Agar penyelenggaraannya menjadi lebih efektif, tentu saja Dinas Pendidikan Kabupaten harus bekerja sama dengan instansi terkait dan juga masyarakat sesuai aturan dan kesepakatan yang ditentukan. Berkaitan dengan kebijakan otonomi daerah sebagaimana diulas sebelumnya, menggambarkan bahwa pelimpahan kewenangan pengelolaan keuangan atau pembiayaan pendidikan kepada Pemerintah Kabupaten dalam sistem otonomi merupakan upaya pemotongan birokrasi.



Kebijakan ini dimaksudkan agar efisiensi dan efektifitas pengelolaan pembiayaan lebih simpel, tidak lagi melalui pemerintah pusat, tetapi melalui pemerintah daerah yang diurus oleh dinas pendidikan kabupaten/kota, dengan sistem ini diasumsikan semakin terjamin akuntabilitas manajemen maupun penggunaannya, dan dapat mengoptimalkan kinerja dinas kecamatan dalam memberikan pelayanan ke satuan pendidikan. Fokus keefektifan dan efisiensi pengelolaan pembiayaan pendidikan, sistem dan mekanisme antar vertikal Dinas Pendidikan Provinsi dengan Kabupaten/Kota diatur hubungan tanggung jawabnya sehingga tidak tumpang tindih.

Bertitik tolak dari kajian latar belakang masalah tersebut, maka peneliti tertarik menelusuri dan melakukan studi mengenai sistem pembiayaan pendidikan dilihat dari formulasi dan implementasinya oleh Pemerintah Kabupaten yang pelaksanaannya ditugaskan pada Dinas Pendidikan Kabupaten mengelola anggaran pemerintah untuk didistribusikan kepada satuan pendidikan baik formal maupun non formal. Sebagai dasar dari penelitian ini, tentu peneliti sebelumnya setelah melihat kondisi objektif keadaan pendidikan Kabupaten yaitu Kabupaten Garut yang juga memiliki Dinas Pendidikan untuk mengelola pembiayaan pendidikan di daerah.

Di mana Kabupaten Garut memiliki luas wilayah 306.869 Km<sup>2</sup> terdiri atas 37 Kecamatan, 403 Desa/Kelurahan, dengan jumlah penduduk 1.875.200 jiwa, diantara jumlah tersebut ditemui sebanyak 313.389 jiwa penduduk usia 7-12 tahun, sebanyak 141.911 jiwa anak usia 13-15 tahun, dan sebanyak 119.194 jiwa anak usia 16-18 tahun. Adapun letak geografi, keadaan alam dan sebagainya dapat dikemukakan sebagaimana berikut ini.

## 1. Letak Geografis Kabupaten Garut

Pemerintah Kabupaten Garut merupakan salah satu Kabupaten yang berada di Provinsi Jawa Barat. Kabupaten Garut pada tahun 2001 terdiri dari 37 kecamatan dengan jumlah penduduk sebesar 1.875.200 jiwa dengan mata pencaharian antara lain terdiri dari petani, nelayan, industri rumah tangga, industri jasa, dan perdagangan. Topografi Kabupaten Garut terdiri dari daerah pertanian khususnya persawahan, pegunungan dan kehutanan, dan pesisir pantai. Keadaan geografis, alam, dan iklim luas wilayah Kabupaten Garut kurang lebih 306.519 Ha (3.065,19 Km<sup>2</sup>) atau 6.99 % dari seluruh wilayah Jawa Barat, dengan batas-batas sebagai berikut :

- Sebelah Utara : Kabupaten Sumedang
- Sebelah Selatan : Samudra Indonesia
- Sebelah Barat : Kabupaten Sumedang dan Kabupaten Bandung
- Sebelah Timur : Kabupaten Tasikmalaya

## 2. Keadaan Alam

Kabupaten Garut merupakan lembah yang dikelilingi gunung-gunung, dengan ketinggian antara 500 M – 1.215 M di atas permukaan laut. Daerah pusat kota merupakan daerah yang relatif datar dengan ketinggian 720 M di atas permukaan laut, sedangkan daerah pinggiran kota merupakan daerah yang lebih tinggi dimana pinggiran sebelah utara, barat, dan timur relatif datar. Sedangkan daerah pinggiran selatan, barat daya dan tenggara relatif berlembah dan berbukit. Gunung-gunung yang berada disekeliling kota Garut adalah Gunung Guntur, Cikurai, Mandalawangi, Papandayan, Karacak, Talaga Bodas, Sadakeling, dan lain sebagainya.

### **3. Keadaan Topografi**

Keadaan topografi wilayah Garut adalah: (1) Wilayah Garut Selatan merupakan daerah pelataran yang miring ke selatan dengan berbukit-bukit, lembah dengan aliran sungai dalam dan bermuara di Samudra Indonesia, dengan ketinggian antara 9-477M diatas permukaan laut; dan (2) wilayah Garut Tengah Utara berada di dataran tinggi Garut dengan areal berbukit, gunung yang tinggi, dan lembah yang dalam. Aliran sungai utama adalah Sungai Cimanuk yang mengalir ke Laut Jawa. Ketinggian daerah ini berkisar antara 500M-1215 M diatas permukaan laut. Keadaan topografi ini menggambarkan bahwa Kabupaten Garut dikelilingi pegunungan dan sebagian dibatasi lautan hindia. Ini artinya kehidupan penduduk berkaitan dengan pertanian dan juga nelayan.

### **4. Keadaan Iklim**

Berdasarkan Schmidth dan Pergusson iklim didaerah Garut termasuk iklim tipe C atau agak basah, atau curah hujan rata-rata per tahun adalah 2589M kubik, jumlah basah 8,6 dan bulan kering 3,2 dengan rata-rata dari hujan 23 hari. temperatur rata-rata adalah 24 derajat celcius hingga 29 derajat celcius dengan temperatur tinggi rata-rata pada bulan Agustus, sedangkan temperatur terendah pada bulan Februari dan Maret. Keadaan iklim ini secara signifikan sangat berpengaruh terhadap penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah yang tersebar diseluruh Kabupaten Garut. kondisi geografi, topogrfi dan iklim sangat berpengaruh terhadap bentuk dan bangunan dan teknik sirkulasi udara sehingga dibutuhkan suatu model yang spesifik.

Kondisi yang demikian itu berpengaruh terhadap penyebaran penduduk yang berdampak pada pendirian model sekolah kecil dan besar. Demikian juga iklim yang akan berdampak pada pengaturan kalender pendidikan. Secara geografis wilayah Kabupaten Garut terletak diantara 7 derajat LS –7 derajat 46' 36 " LS dan 5 derajat 'BT – 1 derajat 20' BT. Pengaruh letak pergeseran matahari di daerah ini nyata sekali, dan terdapat perbedaan iklim musim dan pengaruh lain terhadap pergantian musim disebabkan wilayah Garut berbatasan dengan samudra Indonesia. Data ini menggambarkan bahwa keadaan geografis memberi pengaruh terhadap program pendidikan dimana anak usia sekolah 6-12 tahun dan 13-19 tahun merupakan penduduk yang dominan, dan memerlukan pembinaan khususnya melalui jalur pendidikan untuk meningkatkan kualitasnya.

##### **5. Penduduk, Agama dan Mata Pencaharian**

Kabupaten Garut yang memiliki luas wilayah 306.869 Km<sup>2</sup> sehingga rata-rata setiap kilometer persegi dihuni oleh kurang lebih 632 orang, dengan laju pertumbuhan penduduk rata-rata 2.5%. Kabupaten Garut terdiri atas 37 Kecamatan, 403 Desa/kelurahan, adalah bagian dari Provinsi Jawa Barat. Menurut data kependudukan Pemerintah Kabupaten Garut tahun 2001 bahwa penduduk Kabupaten Garut sebanyak 1.875.200 jiwa. Keadaan penduduk tersebut dengan perincian penduduk usia prasekolah (1-6 tahun) sebanyak 301.228 orang, anak usia sekolah dasar (7-12 tahun) sebanyak 159.659 orang, anak usia 13-15 tahun sebanyak 141.911 orang, dan anak usia 16-18 tahun sebanyak 119.194 orang.

Penduduk tersebut tersebar di seluruh Kabupaten. Dari gambaran dan keadaan penduduk tersebut menunjukkan bahwa Kabupaten Garut mempunyai tanggungjawab yang demikian besar untuk memajukan pendidikan di daerahnya. Oleh karena itu Kabupaten Garut salah satu Kabupaten di Jawa Barat yang urusan pendidikannya ditugaskan kepada Dinas Pendidikan mengurus sekolah terdiri dari SD, SLTP, SMU, SMK. Mayoritas Agama yang dipeluk penduduk Kabupaten Garut adalah agama Islam, sehingga pengaruh timbal balik dengan penyelenggara pendidikan sangat terasa dan terlihat dengan jelas baik dalam muatan lokal maupun dalam kegiatan intra dan ekstrakurikuler yang banyak diwarnai nuansa Agama Islam untuk sekolah umum dan menjadi mata pelajaran bagi sekolah-sekolah yang berbentuk madrasah. Sedangkan mata pencaharian penduduk didominasi oleh sektor pertanian, baik sebagai petani, buruh tani, maupun industri pertanian.

Disamping mata pencaharian dibidang pertanian ada juga penduduk yang bergerak dalam industri khususnya industri rumah tangga, industri jasa dan perdagangan. Mata pencaharian masyarakat ini mempunyai keterkaitan sangat jelas terhadap respons masyarakat dalam hal penyelenggaraan Pendidikan Dasar dan Menengah di Kabupaten Garut. Dari gambaran dan keadaan geografis maupun mata pencaharian penduduk tersebut menunjukkan bahwa Kabupaten Garut mempunyai tanggung jawab yang besar untuk mengalokasikan anggaran pendidikan untuk memajukan pendidikan. Pengalokasian anggaran ini tentu meliputi pendidikan formal dan non formal yang telah menjadi program pendidikan Kabupaten Garut.

Untuk mendukung kinerja dan pelayanan pendidikan pada Dinas Pendidikan Kabupaten Garut terdiri dari 37 Cabang Dinas Kecamatan, mengurus dan melayani sejumlah 83 TK swasta, 1.566 Sekolah Dasar (SD) terdiri dari 1.549 SD Negeri dengan sebanyak 9.941 guru dan 17 SD Swasta, 66 SLTP Negeri 47 SLTP Swasta, 17 SMU Negeri dan 26 SMU Swasta, 4 SMK Negeri dan 19 SMK Swasta, dan sejumlah sarana pendidikan masyarakat. Kewenangan pusat yang diserahkan kepada daerah mencakup semua kewenangan pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain merupakan kewenangan pemerintah pusat. Dari sejumlah kewenangan yang dilimpahkan kepada daerah terdapat 11 kewenangan wajib yang harus dilaksanakan oleh kabupaten/kota termasuk didalamnya kewenangan mengelola pendidikan.

Sebagai upaya mendukung program penyelenggaraan pendidikan pada Dinas Pendidikan Kabupaten Garut, peneliti mengambil contoh untuk tahun anggaran 2001 yaitu menggunakan dana yang terdiri dari dana APBD sebagai akumulasi dari anggaran yang dialokasikan dari semua sumber terkait yang dialokasikan untuk dana rutin digunakan untuk (ongkos kantor, inventaris kantor, penyelenggaraan pendidikan, pemeliharaan kantor, perjalanan dinas, dan dana lain-lain) sebesar Rp 8.286.972.250,- dan pembangunan digunakan untuk (proyek pengadaan buku dan alat pelajaran, muatan lokal, bantuan penyelenggaraan pendidikan swasta, bantuan kenaikan pangkat guru melalui perhitungan angka kredit, bantuan kepada mahasiswa PGSD, kerjasama dengan UT dalam penyetaraan dan lain lain).

Sedangkan penyelenggaraan SLTP Terbuka, dana operasional dan perawatan SD SLTP dan SLTA, pendidikan masyarakat, peningkatan olahraga, pembinaan oleh raga sekolah, pemberdayaan generasi muda, rehabilitasi SD-MI, dan pembangunan SMU) sebesar Rp.16.263.983.000,- Miliar jumlahnya sebesar Rp.24.550.955.250,- (Sumber data subag Keuangan Dinas Pendidikan per-Februari 2001).

## 6. Keadaan Guru dan Murid

Untuk menyelenggarakan pembangunan Sumberdaya Manusia (SDM) oleh Pemerintah Kabupaten Garut dilakukan melalui jalur pendidikan formal terdiri dari jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah.

**Tabel: 1.1**  
**Keadaan Pendidikan Kabupaten Garut**

No	Jenjang Sekolah	Sekolah		Jumlah	Murid		Jumlah
		Negeri	Swasta		Negeri	Swasta	
1	TK	1	128	129	60	4.223	4.283
2	RA	0	48	48	0	1.332	1.332
3	SD	1.549	17	1.566	258.902	2.891	261.793
4	MI	4	141	145	904	17.665	18.569
5	SLTP	74	41	115	49.208	7.303	56.511
6	MTs	13	112	125	3.956	17.365	21.321
7	SMU	20	26	46	14.617	6.169	20.786
8	SMK	4	28	32	3.167	7.922	11.089
9	MA	5	44	49	2.478	5.555	8.033
Jumlah		1.670	585	2.255	333.292	70.425	403.717



Satuan pendidikan di Kabupaten Garut seperti dideskripsikan pada tabel 1.1 baik swasta dan negeri ditemui bahwa: (1) Taman Kanak-Kanak sebanyak 129 sekolah dengan siswa sebanyak 4.283 orang; (2) Sekolah Dasar sebanyak 1.566 sekolah dengan siswa sebanyak 261.793 orang; (4) Sekolah Lanjutan Pertama sebanyak 115 sekolah dengan siswa sebanyak 56.511 orang; (5) Sekolah Menengah Umum sebanyak 46 sekolah dengan siswa sebanyak 20.786 orang; dan (6) Sekolah Menengah Kejuruan sebanyak 32 sekolah dengan siswa sebanyak 11.089 orang. Satuan pendidikan tersebut seperti dideskripsikan pada tabel 1.2 dan 1.3 didukung oleh tenaga kependidikan dan guru pada sekolah negeri maupun swasta.

**Tabel: 1.2**  
**Keadaan Guru TK-SD dan Menengah Negeri Menurut Usia Kabupaten Garut**

Sekolah	Jumlah	Usia				Jumlah
		25-30	31-40	41-50	51-60	
TK	1	2	3	1	0	6
SD	1.549	1.893	2.841	2.839	1.892	9.465
SLTP	74	343	514	514	343	1.714
SMU	20	111	166	166	111	554
SMK	4	20	29	29	20	98
Jumlah		2.369	3.553	3.549	2.366	11.837

Tabel ini menggambarkan keadaan guru TK, SD, SLTP, SMU, dan SMK negeri maupun swasta dilihat dari usia 25 s/d 60 tahun terdapat sebanyak 11.837 orang guru pengajar di Sekolah Negeri dan sebanyak 3.271 orang guru pengajar di Sekolah Swasta mengasuh sebanyak 403.717 orang siswa. Data ini menunjukkan

secara berjenjang pendidikan di Kabupaten Garut dilaksanakan oleh pemerintah dan juga lembaga-lembaga yayasan penyelenggara sekolah yang ditanggung oleh masyarakat. Dari data tersebut tampak bahwa, guru yang berusia 31-40 sebanyak 3.553 yaitu sebesar 30.02 % sedangkan guru yang berusia 41-50 sebanyak 3549 yaitu sebesar 29.98% artinya guru yang berada pada usia produktif terdapat sebesar 60%. Potensi yang tampak pada data-data ini memberi makna bahwa penyelenggaraan pendidikan pada satuan pendidikan di Kabupaten Garut dapat diselenggarakan sesuai harapan yang tertuang dalam rencana strategis pendidikan Kabupaten Garut. Karena guru pada usia produktif mencapai 60%, jika potensi ini dioptimalkan, maka kekuatan ini memberi arti bagi pembangunan pendidikan di Kabupaten Garut.

**Tabel: 1 .3**  
**Keadaan Guru TK-SD dan Menengah Swasta Menurut Usia Kabupaten Garut**

Sekolah	Jumlah	Usia				Jumlah
		25-30	31-40	41-50	51-60	
TK	128	77	155	116	39	387
SD	41	19	28	29	20	96
SLTP	47	280	421	422	280	1.403
SMU	26	147	220	221	147	735
SMK	28	130	195	195	130	650
Jumlah		653	1.019	983	616	3.271

Lebih lanjut diungkapkan bahwa guru berstatus PNS usia 31-40 tahun sebanyak 3.553 orang, sedangkan guru swasta sebanyak 1.019 orang. Kemudian guru PNS yang berusia 41-50 tahun sebanyak 3.549 guru dan guru swasta sebanyak 983 orang. Sedangkan keadaan guru dilihat dari usia pada sekolah-sekolah swasta

menunjukkan bahwa guru pada usia 31-40 tahun sebanyak 1.054 dan usia 41-50 tahun sebanyak 1.039 orang. Keadaan ini dilihat dari persentase dan kelincahannya dalam melaksanakan tugas profesionalnya menggambarkan hal yang sama pada sekolah negeri. Hanya saja jumlah guru swasta lebih banyak, keadaan ini menggambarkan bahwa potensi guru sekolah negeri dan swasta di Kabupaten Garut dilihat dari usia menunjukkan kemampuan SDM kependidikan yang relatif memadai.

Artinya guru yang dipandang sudah mapan dan berpengalaman baik yang berstatus PNS maupun swasta cukup tersedia, sehingga dilihat dari ketersediaan tenaga kependidikan dengan rasio jumlah penduduk bagi Kabupaten Garut secara kuantitatif relatif memadai. Keadaan guru ini memberi gambaran bahwa Kabupaten Garut sesungguhnya memiliki potensi yang kuat untuk mengembangkan sumberdaya manusianya melalui jalur pendidikan formal. Tetapi jika dilihat dari kemampuan profesional dalam melaksanakan pelayanan pendidikan, tentu perlu ada penentuan kriteria yang lebih memberi gambaran untuk keperluan itu.

Dari data tersebut menggambarkan bahwa seluruh sekolah umum maupun keagamaan di Kabupaten Garut sebanyak 2.255 sekolah dengan jumlah siswa sebesar 403.717 orang. Data ini memberi arti secara kuantitatif jumlah sekolah dan partisipasi siswa usia sekolah dipandang memadai, namun secara kualitatif masih perlu dilakukan pengukuran sesuai kebutuhan mutu yang dipersyaratkan. Keadaan guru dilihat dari usia yang terbesar bergerak dari usia 31-40 tahun sebanyak 95 Orang dan usia 41-51 sebanyak 96 orang. Ini artinya kebanyakan guru di Kabupaten Garut adalah mereka yang berusia pada usia produktif.

Pada usia ini para guru diyakini masih memiliki semangat yang tinggi untuk melaksanakan tugas profesionalnya dan juga memiliki energi yang cukup untuk mengembangkan kreatifitasnya. Disamping sekolah umum pada pemerintahan Kabupaten Garut ditemui juga sekolah keagamaan yaitu Madrasah dibawah tanggungjawab Departemen Agama dan juga sekolah luar biasa (SLB) dibawah tanggungjawab Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat. Namun demikian para siswa yang menuntut ilmu pada sekolah-sekolah tersebut adalah warga Kabupaten Garut, tentu dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Garut juga harus memberi perhatian terhadap sekolah tersebut.

**Tabel: 1.4**  
**Keadaan Guru RA-MA dan SLB Negeri Menurut Usia Kabupaten Garut**

Sekolah	Jumlah	Usia				Jumlah
		25-30	31-40	41-50	51-60	
RA	0	0	0	0	0	0
MI	4	5	8	8	5	26
MTs	13	44	65	65	44	218
MA	5	8	11	11	8	38
SLB	1	7	11	12	7	37
Jumlah		64	95	96	64	319

Data seperti diungkapkan pada tabel: 1.4 dilihat dari keadaan guru menggambarkan bahwa pada Raudatul Atfal (RA) setingkat Taman Kanak-Kanak belum ada guru berstatus PNS. Tetapi guru PNS pada Madrasah Ibtidaiyah (MI) sebanyak 26 orang, Madrasah Tsanawiyah sebanyak 218 orang, dan Madrasah Aliyah

(MA) sebanyak 38 orang, kemudian SLB sebanyak 37 orang. Keadaan guru RA-MA dan SLB swasta seperti dideskripsikan pada tabel 1.5 menunjukkan angka yang lebih besar dibanding yang berstatus PNS. Guru pada RA sebanyak 144 orang, MI sebanyak 829 orang, MTs sebanyak 1.960 orang, dan MA sebanyak 388 orang, kemudian SLB sebanyak 192 orang. Keadaan ini menggambarkan bahwa Pemerintah Kabupaten Garut memiliki potensi SDM tenaga kependidikan pada sekolah keagamaan dan pendidikan luar biasa. Potensi kuantitatif ini tentu memerlukan perhatian khusus untuk memberi arti dilihat dari kualitatif.

**Tabel: 1.5**  
**Keadaan Guru RA-MA dan SLB Swasta Menurut Usia Kabupaten Garut**

Sekolah	Jumlah	Usia				Jumlah
		25-30	31-40	41-50	51-60	
RA	48	29	58	43	14	144
MI	141	166	248	249	166	829
MTs	112	392	588	588	392	1.960
MA	44	68	102	101	67	338
SLB	16	38	58	58	38	192
Jumlah		693	1.054	1.039	677	3.463

Meningkatkan kemampuan SDM secara kualitatif memang diperlukan dana atau anggaran yang sesuai kebutuhan kualitas yang diharapkan tersebut. Bagi mereka para tenaga kependidikan dan guru tersebut yang berada pada sekolah umum dan sekolah keagamaan khususnya yang berusia 25 sampai 40 tahun masih memerlukan pendidikan yang mendukung pertumbuhan jabatan. Pendidikan pertumbuhan jabatan ini dimaksudkan untuk mendukung kualitas profesionalisme melalui pendidikan

pendek seperti kursus-kursus keahlian, pelatihan sebagai penajaman ketrampilan, seminar dan lokakarya memperkuat kapabilitas, magang, dan sebagainya. Pendidikan semacam ini bagi mereka diperlukan disamping untuk peningkatan kualitas keahlian juga sebagai refreshing atau penyegaran untuk mengatasi kejenuhan dalam menjalankan tugas-tugas rutin sehari-hari. Kebutuhan ini sesuai dengan konsep kebutuhan yang diintrodusir oleh Maslow antara lain berkaitan dengan aktualisasi diri. Persoalannya adalah apakah pemerintah memandang hal tersebut sebagai sesuatu yang akan memberi kontribusi terhadap peningkatan mutu pendidikan, dan apakah anggaran untuk pertumbuhan jabatan tersebut telah atau akan dialokasikan oleh pihak yang berwenang mengatur anggaran.

**Tabel: 1. 6**  
**Keadaan Pendidikan Guru pada Dinas Pendidikan Kabupaten Garut**

No	Sekolah	SLTA	D1	D2	D3	S1	S2	S3	Jml
1	TK	318	7	53	1	1	2	0	382
2	RA	101	0	43	0	0	0	0	144
3	SD	5.351	498	3.217	425	260	0	0	9.751
4	MI	416	34	323	22	19	0	0	814
5	SLTP	31	125	250	314	515	1	0	1.236
6	MTs	718	0	0	374	1.083	3	0	2.178
7	SMU	0	7	0	98	732	3	0	840
8	SMK	0	8	0	60	164	9	0	241
9	MA	69	6	0	64	237	0	0	376
Jumlah		7.004	685	3.886	1.358	3.011	18	0	15.962

Dilihat dari latar belakang pendidikan guru sebagai penjamin kualifikasi yang menunjukkan profesionalisme guru dan tenaga kependidikan data tersebut

mengungkapkan seperti tampak pada tabel 1.6 bahwa pendidikan guru bergerak dari SLTA sampai Magister. Pada umumnya guru berpendidikan D2, D3, dan S1 keadaan ini menggambarkan bahwa dilihat dari latar belakang pendidikan sebagian besar guru telah memenuhi kualifikasi pendidikan sebagai ukuran yang dipersyaratkan bagi profesi keguruan. Namun demikian guru yang berpendidikan SLTA dan D1 masih menunjukkan angka yang signifikan, data ini memberi petunjuk bahwa tanggung jawab Pemerintah Kabupaten Garut untuk meningkatkan kualifikasi pendidikan guru tersebut masih merupakan beban yang berat khususnya dilihat dari penyediaan beban anggaran pemerintah daerah dan waktu yang dibutuhkan untuk meningkatkan pendidikan guru itu. Sekolah tersebut diasuh oleh sebanyak 11.837 orang guru, pendidikan guru tersebut sebanyak 7.004 berpendidikan SLTA dan sebanyak 3.029 berpendidikan sarjana, selebihnya berpendidikan diploma.

**Tabel: 1. 7**

Keadaan Guru PNS dan Swasta, Menurut TK-SD dan Menengah Kabupaten Garut

No	Sekolah	Guru PNS	Guru Swasta	Jumlah
1	TK	16	366	382
2	RA	0	144	144
3	SD	8.202	1.549	9.751
4	MI	26	788	814
5	SLTP	829	407	1.236
6	MTs	218	1.960	2.178
7	SMU	406	434	840
8	SMK/BLTP	145	96	241
9	MA	38	338	376
10	SLB	37	192	229
Jumlah		9.917	6.274	16.191



Para guru yang berpendidikan SLTA pada umumnya adalah guru Sekolah Dasar, sedangkan yang berpendidikan sarjana pada umumnya guru pada SLTP dan SLTA. Keadaan guru TK-SD dan menengah PNS seperti pada tabel 1.7 sebanyak 9.917 orang dan swasta guru swasta sebanyak 6.274 orang di Kabupaten Garut. Data ini menggambarkan bahwa guru berstatus PNS lebih besar dibanding guru berstatus swasta. Guru PNS menerima gaji atau kesejahteraan dari pemerintah sesuai aturan yang berlaku mengacu pada ruang golongan dan masa kerja serta jabatan fungsionalnya masing-masing. Sedangkan guru swasta menerima gaji atau honorarium dari yayasan atau sekolah dimana mereka melaksanakan tugasnya. Bagi guru-guru yang bekerja pada yayasan tidak ada standar pembayaran gaji atau honorarium, para guru menerima besarnya gaji dan honorarium sangat tergantung pada kemauan dan kemampuan yayasan yang menugaskannya. Secara umum kesejahteraan guru berupa gaji masih ada yang dibawah standar upah minimum regional Jawa Barat yaitu Rp.550.000,- setiap bulan.

Sistem penganggaran pendidikan di Indonesia Clark *at al* (1998:25) 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. Data komprehensif mengenai biaya dan penganggaran pendidikan sebagai bahan bagi pemerintah dalam mengembangkan dan menentukan kerangka kebijakan mobilisasi, alokasi sumber-sumber, dan efektivitas penggunaan biaya pendidikan. Fokusnya di sekolah, termasuk madrasah. Tujuan pelaporan adalah untuk menganalisis proses penyusunan anggaran, meringkas

dan menganalisis data mengenai sumber-sumber dana, biaya-biaya pendidikan, dan pengeluaran-pengeluaran pendidikan. Dengan cara itu diharapkan dapat membantu (pemimpin pendidikan di Indonesia) memahami pendanaan pendidikan nasional dan penentuan kebijakan. Data yang dikumpulkan untuk tahun 1995-1996 diharapkan dapat mengestimasi: (a) pengeluaran total dan pengeluaran per siswa untuk berbagai jenis dan jenjang pendidikan; (b) besarnya anggaran pemerintah untuk pendidikan, bagaimana anggaran itu dialokasikan di berbagai jenis dan jenjang pendidikan, dan apakah dana itu digunakan sesuai dengan kebutuhan; (c) jumlah dana pendidikan dari berbagai sumber dan pengaruhnya terhadap pengeluaran total di sekolah; (d) pengeluaran pada berbagai jenis sekolah.

Bertitik tolak dari uraian latar belakang masalah dan kondisi objektif tersebut dalam sistem pemerintahan yang sebelumnya mengacu pada UU No. 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah, menunjukkan bahwa model atau sistem pemerintahan adalah sentralistik. Termasuk dalam hal ini urusan pendidikan juga dikelola secara sentralistik dari pemerintah pusat ke daerah. Oleh karena sistem sentralistik ini tidak memberi peluang untuk memberdayakan masyarakat di daerah, maka perlu ada perubahan yang mendasar yaitu sistem sentralistik menjadi desentralisasi, karena dengan sistem ini terbuka peluang pemberdayaan masyarakat di daerah. Untuk memenuhi kebutuhan akan pemberdayaan masyarakat di daerah sebagai landasan yuridisnya, maka dikeluarkanlah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini sebagai dasar untuk mereformasi sistem pemerintahan dari sistem sentralistik menjadi desentralisasi pemerintahan. Sistem ini merupakan

bagian dari reformasi yang mendasar pada sistem pemerintahan, sekaligus juga reformasi mendasar dalam sistem pendidikan nasional.

Jika mengacu pada teori manajemen strategik sebagaimana yang dikemukakan Sharplin (1985:45) bahwa model manajemen strategik memerlukan dua fase besar yang masing-masing terdiri atas beberapa tahapan kegiatan. *Pertama*, fase *strategy formulation* yang mencakup tahapan penetapan misi organisasi, *assessment* lingkungan, menetapkan arah dan sasaran, dan menentukan strategi. *Kedua*, fase *strategy implementation* yang terdiri atas kegiatan menggerakkan strategi, melakukan evaluasi strategik, dan kontrol strategik. Maka, dari studi pendahuluan menunjukkan bahwa strategi formulasi dan strategi implementasi pembiayaan pendidikan pada Pemerintah Kabupaten Garut secara sederhana telah dilakukan dalam bentuk Rencana Strategis (Renstra) dan pelaksanaan program, tetapi belum memenuhi harapan dan prinsip-prinsip teoritik.

Setelah membahas latar belakang penelitian ini dilihat dari pandangan teoritis, hasil-hasil penelitian, dan sudut pandang yuridis, maka peneliti berpendapat bahwa akuntabilitas manajemen anggaran pendidikan pada Pemerintahan Kabupaten dilihat dari formulasi perencanaan anggaran atau strategi formulasi maupun strategi implementasi pembiayaan pendidikan, perlu disusun suatu model strategi pembiayaan pendidikan yang lebih feasibel dalam sistem otonomi daerah maupun otonomi sekolah dan pentingnya pelayanan pendidikan yang dituangkan dalam rencana strategis Dinas Pendidikan Kabupaten Garut.

Penelitian mengenai formulasi strategi dan implementasi dalam sistem pembiayaan pendidikan Kabupaten Garut merupakan suatu yang menarik dan penting untuk dilakukan penelitian. Rumitnya perencanaan anggaran, kurang tepatnya sasaran pembiayaan, lemahnya pemberdayaan sekolah dalam hal anggaran, dan bervariasinya dukungan masyarakat terhadap anggaran pendidikan semua ini merupakan problematika pembiayaan pendidikan di Pemerintahan Kabupaten maupun di sekolah. Hal inilah yang menarik perhatian peneliti dan juga menjadi alasan mendasar yang kuat untuk melakukan penelitian difokuskan pada studi analisis strategi pembiayaan pada pemerintahan kabupaten untuk dapat melakukan penataan dan pengelolaan anggaran pendidikan yang lebih efektif dan efisien serta tepat sasaran pada Dinas Pendidikan Kabupaten di Garut Provinsi Jawa Barat.

## **B. Permasalahan**

Dalam penelitian ini permasalahan mendasar sebagai fokus penelitian adalah *“Bagaimanakah sistem pembiayaan pendidikan yang efektif dan efisien pada Pemerintah Daerah Kabupaten Garut”*, rumusan fokus masalah lebih khusus adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah sistem penganggaran dan proses penyusunan anggaran pendidikan yang diterapkan saat ini pada Pemerintahan Kabupaten Garut.
2. Bagaimanakah pengalokasian dan pendistribusian serta skala prioritas pembiayaan pendidikan pada Pemerintah Kabupaten Garut sampai pada satuan pendidikan.

3. Bagaimanakah realisasi penggunaan dan pertanggung jawaban pembiayaan pendidikan pada Pemerintahan Kabupaten Garut.
4. Bagaimanakah pelaksanaan pengawasan dalam penggunaan pembiayaan pendidikan pada Kabupaten Garut.
5. Bagaimanakah mengembangkan potensi dalam mengimplementasikan pembiayaan pendidikan yang efektif dan efisien pada Pemerintah Kabupaten Garut

### C. Tujuan

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui “*Sistem pembiayaan pendidikan yang efektif dan efisien pada Pemerintah Kabupaten Garut Jawa Barat*”. Lebih khusus tujuan penelitian ini adalah:

1. Mengetahui proses penyusunan anggaran pendidikan yang diterapkan saat ini pada Pemerintah Kabupaten Garut.
2. Mengetahui pengalokasian dan pendistribusian pembiayaan pendidikan pada Pemerintah Kabupaten Garut sampai pada satuan pendidikan.
3. Mengetahui realisasi penggunaan dan pertanggung jawaban pembiayaan pendidikan pada Pemerintah Kabupaten Garut.
4. Mengetahui pelaksanaan pengawasan dalam penggunaan pembiayaan pendidikan pada Kabupaten.
5. Mengetahui pengembangan potensi dalam mengimplementasikan pembiayaan pendidikan yang efektif dan efisien pada Pemerintah Kabupaten Garut

#### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini berguna bagi:

1. Para pengambil kebijakan pendidikan, baik tingkat nasional maupun regional khususnya pada pemerintahan Provinsi Jawa Barat dan Kabupaten Garut yang berkaitan dengan pembiayaan pendidikan.
2. Para pengambil kebijakan bidang pendidikan baik legislatif maupun eksekutif Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, maupun Pemerintah Kabupaten/Kota.
3. Para guru, dosen, pengamat dan praktisi pendidikan, pemerintah, swasta, dan organisasi kemasyarakatan yang berminat terhadap pembiayaan pendidikan.
4. Para ahli manajemen dan kebijakan pendidikan dan para peneliti yang menaruh perhatian pada manajemen pembiayaan pendidikan untuk melakukan kajian yang lebih mendalam berkaitan dengan manajemen dan organisasi pendidikan yang lebih luas dan mendalam.

#### **E. Ruang Lingkup Penelitian**

Penelitian ini hanya membahas mengenai pembiayaan pendidikan pada satuan pendidikan atau sekolah negeri yang menjadi tanggung jawab langsung Pemerintah Kabupaten Garut. Adapun ruang lingkup penelitian ini adalah sistem pembiayaan pendidikan dilihat dari efektifitas dan efisiensi pembiayaan pendidikan setelah implementasi otonomi daerah pada Dinas Pendidikan Kabupaten dalam hal ini Kabupaten Garut. Karena keterbatasan penelitian ini, hal-hal lain yang berkaitan

dengan penelitian ini tidak dibahas, dan pada kesempatan lain atau oleh peneliti lainnya akan dibahas lebih mendalam. Temuan data dan pembahasan dalam penelitian ini mengacu pada kebijakan pemerintah berkaitan dengan formulasi dan implementasi pembiayaan dilihat dari kebutuhan satuan pendidikan.

#### **F. Premis dan Asumsi Penelitian**

Dalam penelitian ini ada beberapa premis dan asumsi yang menjadi landasan dalam studi ini adalah:

1. Pendidikan diperhitungkan sebagai faktor tertentu keberhasilan seseorang, baik secara sosial maupun ekonomis. Nilai pendidikan berupa asas moral adalah bentuk kemampuan, kecakapan, keterampilan yang diperoleh melalui pendidikan dipandang sebagai suatu investasi. Pandangan ini diarahkan atas premis human capital (sumber daya manusia sebagai sumber modal). Berdasarkan premis tersebut besarnya nilai yang dipergunakan untuk pendidikan dipandang sebagai investasi yang ditanam dalam pendidikan perlu memperhitungkan nilai manfaat (*benefit*) atau kekurangan dimasa yang akan datang. (Theodore W. Schultz dalam Cohn, 1979).
2. Pendidikan memiliki nilai konsumtif dalam jasa pendidikan dan nilai investatif. pendidikan dapat diukur pendapatan (*income*) seseorang yang terdidik sesuai dengan tingkat produktivitasnya. Menurut premis ini pendidikan memiliki nilai ekonomis yang dapat dikaji dari aspek biaya produksi (proses pendidikan) dan



aspek keuntungan (hasil) atau manfaat secara perorangan (individual), maupun manfaat sosial (Cohn, 1979).

3. Biaya dan mutu pendidikan mempunyai keterkaitan secara langsung. Biaya pendidikan memberikan pengaruh yang positif melalui faktor kepemimpinan dan manajemen pendidikan, dan tenaga pendidik yang kompeten dalam meningkatkan pelayanan pendidikan melalui peningkatan mutu faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses belajar mengajar (John dan Morphet, 1975).
4. Mutu pendidikan merupakan fungsi dari sejumlah faktor input, proses dan konteks. Biaya pendidikan yang disediakan untuk menyediakan perangkat input akan memberikan dampak terhadap mutu melalui fungsi alokasi yang tepat, adil (equitable) dan pendayagunaan secara efisien (World Bank Study, 1998)
5. Biaya adalah salah satu dari sekian banyak faktor penentu mutu pendidikan yang tidak dapat dihindarkan yang berfungsi dalam proses belajar mengajar (Sallis, 1993).
6. Manfaat langsung dari setiap pengeluaran biaya pendidikan akan berdampak positif dan signifikan jika digunakan untuk keperluan yang langsung berhubungan dengan pelaksanaan PBM, seperti bahan dan alat-alat pengajaran, gaji guru, sarana kelas, dan bangunan sekolah (Mauren Woodhal, 1970 dalam John dan Morphet, 1975:14).

## **G. Pendekatan Paradigma Penelitian**

Paradigma penelitian menggambarkan sistem pembiayaan pendidikan mulai dari analisis teoritik manajemen pembiayaan pendidikan didukung konstruk empirik untuk menemukan model pembiayaan pendidikan yang efektif pada pemerintahan kabupaten sebagai daerah otonom. Sistem pembiayaan pendidikan ini akan mengungkap secara detail proses penyusunan pembiayaan pendidikan pada tingkat pemerintah kabupaten dan satuan pendidikan, alokasi dan pendistribusian, realisasi dan penggunaan dana pendidikan di Kabupaten Garut.

Output penelitian menemukan model dan mekanisme pembiayaan pendidikan yang efektif dan efisien pada pemerintahan kabupaten yang mungkin dapat dikembangkan. Akuntabilitas manajemen pembiayaan pada tiap tingkatan hierarki pemerintahan dan satuan pendidikan akan memberi gambaran kuat apakah mekanisme pembiayaan pendidikan tersebut dapat di kontrol dan di evaluasi, sehingga secara terus menerus dapat memberi layanan kebutuhan pembelajaran di sekolah dan institusi pendidikan lainnya sebagai landasan penyelenggaraan pendidikan kabupaten yang efektif mencapai tujuan. Alur pemikiran paradigma penelitian secara diagramatik digambarkan dalam bentuk siklus seperti diungkapkan pada gambar: 1.1 berikut ini.