

SISTEM PEMBIAYAAN PENDIDIKAN DITINJAU DARI EFEKTIVITAS DAN EFISIENSI PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN PADA PEMERINTAH KABUPATEN GARUT

**Oleh:
Maman Rusmana**

Abstrak

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 mengambil kebijakan pendidikan.

Kata kunci: *Sistem Pembiayaan Pendidikan, Efektivitas Dan Efisiensi Pembiayaan*

A. Pendahuluan

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.

Untuk memenuhi kebutuhan akan pemberdayaan masyarakat di daerah sebagai landasan yuridisnya yaitu 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.

Berdasarkan 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. Dalam penelitian ini permasalahan mendasar sebagai fokus penelitian adalah ***“Bagaimanakah sistem pembiayaan pendidikan yang efektif dan efisien pada Pemerintah Daerah Kabupaten Garut”***

B. Tinjauan Teoritis

Sejak 1968, oleh pemerintah telah merumuskan perencanaan pendidikan dalam *Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita)* Merupakan urutan (*sequen*) pembangunan 25 tahunan. Siklus 25 tahun pertama berakhir tahun 1992, dan siklus kedua diawali tahun 1993. Keberhasilan selama 25 tahun pertama merefleksikan hasil-hasil yang impresive. Misalnya, proporsi anak 7-12 tahun yang bersekolah meningkat lebih dari dua kali lipat dalam periode 1967-1996, yaitu dari 12,5 juta menjadi 29,3 juta. Pada tahun 1967, sebelum implementasi Repelita, hanya 50% anak usia SD yang bersekolah. Vaizey (1972) menjelaskan antara tahun 1970 dan 1990, laju pertumbuhan *enrollment* siswa SMP meningkat dari 10% menjadi 40% dari total penduduk kelompok SMP; *enrollment* perguruan tinggi meningkat dari sekitar 2% menjadi 7%. Dibalik sukses tersebut, para pengamat mengidentifikasi sejumlah masalah yang serius dalam hal mutu, pemerataan (*equity*), dan relevansi pada semua jenjang pendidikan.

Sasaran utama Perencanaan Pendidikan (1993-2018) menurut Vaizey (1972) adalah mengoreksi kelemahan-kelemahan tersebut. Target-target yang harus dicapai meliputi: (a) penyediaan buku teks untuk seluruh siswa SD dan SLTP yang berakhir pada tahun 1998; (b) perbaikan pengajaran sains dan matematika, di SD sampai 2003, di SLTP tahun 2008, dan di sekolah menengah (SM) tahun 2018; dan (c) pencapaian pemerataan pendidikan antar wilayah melalui bantuan khusus kepada sekolah-sekolah yang *underserved*, pada tahun 2013.

Sementara itu dilihat dari stabilitas politik dan ekonomi, menggambarkan bahwa sejak tahun 1966 selama 31 tahun, ekonomi Indonesia mengalamipertumbuhan tinggi sehingga menjadi salah satu “pemimpin” ekonomi Asia Tenggara, karena *economic boom* tahun 1980-an dan awal tahun 1990-an. Meskipun demikian, kondisi finansialnya mulai memburuk sejak paruh tahun 1997, dan mengakibatkan jatuhnya nilai rupiah terhadap USD, dari Rp. 2.400 menjadi Rp. 12.000 per-USD, memburuknya nilai tukar rupiah ini juga membawa dampak buruk pada manajemen pendidikan khususnya

di sekolah, artinya mutu pengelolaan sekolah menjadi tidak terukur. Memburuknya kondisi financial ini amat mempengaruhi pada manajemen pendidikan. Akibat keterpurukan perekonomian Indonesia Tahun 1998, timbul beragam masalah bagi penganggaran pendidikan, yaitu: (1) Gaji guru dan biaya operasional sekolah tidak memadai. Kesulitan yang dihadapi sebagian diantara guru mencari pekerjaan di luar jam mengajar di sekolah sehingga mereka tidak dapat mencurahkan perhatian penuh untuk mengajar; (2) Dana pemerintah terkuras diperlukan untuk membayar utang negara yang membumbung tinggi dan kebutuhan akan barang-barang konsumsi seperti beras, gula dan bahan pokok lainnya; (3) Sekolah menghadapi masalah kritis dalam penyediaan buku teks, sarana pengajaran, dan kebutuhan operasional yang lainnya; (4) Bangunan sekolah dan peralatan tidak terpelihara, sehingga sebagian peralatan sekolah tidak layak pakai. Dana-dana yang tersedia tidak mencukupi untuk memperluas pelayanan anak-anak usia sekolah; (5) Sebagian besar para keluarga di pedesaan maupun perkotaan mendapat kesulitan yang serius memenuhi kebutuhan pakaian, transportasi, dan kebutuhan sekolah lainnya untuk anak-anak mereka.

Akibat timbulnya berbagai masalah tersebut, praktis perencanaan seperti yang dikemukakan tersebut di atas sulit untuk dipenuhi. World Bank Study (1998) menyatakan bahwa factor guru, waktu belajar, manajemen pendidikan, sarana fisik dan biaya pendidikan memberi kontribusi yang berarti terhadap prestasi belajar siswa. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa ketersediaan dana untuk menjalankan program pendidikan di sekolah dan Universitas menjadi salah satu faktor penting untuk memenuhi kualitas dan prestasi belajar yang akhirnya menjadi kualitas lulusan dan pendidikan.

Agar pengelolaan anggaran pendidikan di daerah tidak terjadi pemborosan dan dapat dihitung keuntungan (*benefit*) yang diperoleh adalah penting untuk menentukan program dan kelengkapan apa saja yang perlu dibiayai. Untuk mendapat keuntungan pengelolaan pendidikan harus dihitung sesuai pendidikan menyangkut identifikasi dan ukuran nilai ekonomi bagi pendidikan, alokasi sumber-sumber dalam pendidikan, gaji guru dan guru, biaya penyelenggaraan pendidikan, dan perencanaan pendidikan. Cohn selanjutnya mengemukakan bahwa keuangan pendidikan merupakan isu yang paling kontroversial dalam ekonomi pendidikan. Dalam arti luas keuangan menurut Komarudin (1979:163) adalah bagian dari urusan praktis yang berhubungan dengan uang. Hal ini tidak saja mencakup uang pembayaran yang sah, tetapi juga kredit bank.

Keuangan pendidikan tampak pada bantuan biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah dengan alasan untuk melindungi orang

yang belum dewasa, pengaruh eksternal, pendidikan dan demokrasi, pendidikan tentang nilai, pendidikan dan pertumbuhan ekonomi dan faktor-faktor lain yang merupakan monopoli sebagai kekuatan pemerintah melakukan intervensi penyelenggaraan Universitas dan sekolah. Bantuan pemerintah Negara bagian di Amerika Serikat menurut Cohn dalam mengalokasikan biaya bantuan pendidikan mempunyai alasan yaitu meningkatkan kualitas pendidikan, meningkatkan tingkat kesempatan pendidikan dan mengurangi kekurangan struktur keuangan pendidikan. Konsep yang populer tentang bantuan biaya pendidikan ini adalah netralisasi kemakmuran (*wealth neutrality*)

Melalui konsep ini sistem keuangan pendidikan menjamin bahwa setiap anak akan menerima pendidikan yang sama tanpa melihat tingkat kemakmuran masyarakatnya. Model ini telah diterapkan di Amerika yang telah menganut prinsip semua warga Negara harus mendapat pendidikan apapun keadaan ekonominya hal ini sudah menjadi komitmen yang kuat bagi pemerintahannya. Sedangkan di Indonesia baru ada kebijakan wajib belajar 9 tahun, artinya seluruh warga Negara Indonesia yang belajar pada sekolah negeri dibebaskan pungutan berupa uang sekolah. Meskipun kenyataannya diantara sekolah-sekolah tersebut ada yang memungut iuran siswa dengan alasan iuran BP3 atas persetujuan orang tua siswa. Pengalaman pembiayaan pendidikan yang dikemukakan tersebut dapat dijadikan perbandingan dalam pembangunan pendidikan di Indonesia, dimana pada akhir tahun 1999 Indonesia menerapkan sistem pemerintahan dengan konsep otonomi daerah.

Sistem ini menunjukan bahwa dana pendidikan selain dari pusat juga dapat diperoleh dari daerah, hanya saja pengalokasian dana pada setiap daerah dimungkinkan berbeda antara satu daerah dengan lainnya, karena sangat tergantung pada daerah itu untuk menentukan prioritas pembangunan pada pendidikannya. Karena posisi dan fungsi pembiayaan ini begitu penting, maka diperlukan adanya suatu sistem pembiayaan yang merupakan subsistem dari sistem manajemen pendidikan. Peran pemerintah daerah menentukan dan memutuskan prioritas pembiayaan pendidikan untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan di sekolah akan menunjukkan kontribusi yang signifikan terhadap mutu pendidikan.

Dukungan terhadap pembiayaan ini datang dari anggaran pemerintah daerah, bantuan dari pemerintah pusat dan bantuan lainnya seperti dari masyarakat. Namun demikian strategi pembiayaan pendidikan dilihat dari formulasi pembiayaan di sekolah yang telah berlangsung secara tradisional di Indonesia adalah melalui pola DIP dan DIK yang implementasinya menganut pola *top down system*. Ada

beberapa faktor dalam manajemen pembiayaan pendidikan yang dikemukakan oleh Gaffar (1991) yaitu sistem manajemen pembiayaan harus diikuti oleh pengelola keuangan, pengelolaannya tergantung apakah sistem itu cukup atau tidak. Formulasi dan implementasi strategi pembiayaan tersebut terpusat pada pemerintahan, hal ini menunjukkan sistem pendanaan sangat sentralistik, dalam arti menurut pemerintah pusat pedoman anggaran yang sudah ada diatur dan diurus secara sentral.

Dengan sistem ini, maka pengelolaan dana yang mudah untuk difahami dan dikendalikan oleh pemerintah pusat, meskipun dalam paradigma otonomi sekolah hal ini tentu tidak dapat merespon kebutuhan secara penuh, karena sistem pembiayaan ditentukan atas dasar subjektivitas pemerintah baik pada tingkat pemerintah pusat maupun pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota. Karenanya untuk lebih memberdayakan manajemen pendidikan sistem pembiayaan perlu dibenahi agar kesulitan dalam pemanfaatan dana oleh sekolah bisa diatasi. Salah satu solusi yang paling mendasar yang telah ditetapkan oleh pemerintah adalah kebijakan otonomi daerah. Kebijakan ini, di samping membuka peluang untuk meningkatkan mutu pendidikan, memang juga akan membuka persoalan baru. Namun pilihan otonomi manajemen ini cenderung lebih aspiratif ketimbang pemerintah yang sentralistik.

C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan Kualitatif. Teknik pengumpulan data dengan menggunakan wawancara mendalam, observasi dan studi dokumentasi.

D. Hasil dan Pembahasan Penelitian

1. Sistem Pembiayaan Pendidikan

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

Secara teknis administratif penyelenggaraan pelayanan oleh pemerintah kabupaten kepada satuan pendidikan dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Garut, untuk memperlancar pelayanan tersebut maka Pemerintah Kabupaten Garut perlu mencanangkan

rencana strategis berikut. (1) melakukan pemetaan dan monitoring SD menggunakan instrumen yang relevan dengan kebutuhan pada setiap kecamatan di Kabupaten Garut; (2) mengeliminasi kerusakan fasilitas SD baik rusak total maupun rusak berat, hal ini dilakukan kerja sama pemerintah dengan masyarakat secara bertahap sampai tuntas tahun 2005; (3) melakukan regrouping SD yang memenuhi syarat untuk efisiensi dan efektifitas pengelolaan; dan (4) mengeliminasi kerusakan baik rusak total maupun rusak berat sarana maupun fasilitas belajar.

Sejalan dengan program Dinas Pendidikan Kabupaten Garut mencanangkan rencana strategis pendidikan, maka para pengambil kebijakan pendidikan menurut Vaizey, John (1972) perlu menggambarkan sebuah *snapshot* mengenai pemakaian dana pendidikan selama satu tahun (misalnya 1995-1996) dengan data yang bersumber dari pemerintah, persekolahan, dan keluarga-keluarga diberbagai tingkat dan jenis persekolahan. Data mengenai pembiayaan, dipresentasikan dalam tiga hal yaitu: Pertama: keseluruhan biaya pendidikan di Indonesia terdiri atas: (a) dana pemerintah 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 suatu kombinasi dana-dana pemerintah dan ketersediaannya untuk memenuhi kontribusi bagi pengeluaran sekolah yang bersumber dari pemerintah pusat dan daerah, masyarakat, keluarga siswa atau sumber-sumber lain. Terakhir dan ketiga dana yang dibelanjakan untuk proses pengajaran, termasuk pengeluaran sekolah untuk gaji personel, barang-barang lain keperluan pengajaran dan sekolah, dan berbagai pelayanan di SD, SLTP dan SM. Para pengambil kebijakan pendidikan perlu menggambarkan sebuah *snapshot* mengenai pemakaian dana pendidikan selama satu tahun dengan data yang bersumber dari pemerintah, persekolahan, dan keluarga-keluarga diberbagai tingkat dan jenis persekolahan.

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

Sumber data sebagai dasar perumusan dan penstrukturan masalah untuk kebijakan pendidikan demikian penting, agar keputusan yang ditetapkan relevan dengan kebutuhan pendidikan, oleh karea itu para pengambil kebijakan pendidikan harus didukung oleh tiga sumber data yaitu (1) anggaran pemerintah pusat baik anggaran rutin maupun pembangunan, dan dana-dana yang dihimpun atas inisiatif institusi pendidikan itu sendiri; (2) Informasi keuangan untuk pendidikan dari

Departemen Dalam Negeri (Depagri), Departemen Keuangan (Depkeu); dan (3) Informasi keuangan untuk pendidikan dari Departemen Agama (Depag). Semua data sumber-sumber anggaran ini diperlukan dan diterima agar kebijakan tidak tumpang tindih.

Beritik tolak dari hasil penelitian ini, untuk mencari solusi sistem pembiayaan penyelenggaraan pendidikan kabupaten. Dapat diungkapkan bahwa data penelitian ini seperti dideskripsikan pada gambar 1.1 dilihat dari sumber dana pendidikan pada satuan pendidikan pada semua jenis dan jenjang menunjukkan bahwa terdiri dari: (1) dana yang bersumber dari pemerintah yaitu APBD Pemerintah Kabupaten Garut, APBD Pemerintah Provinsi Jawa Barat, APBN Pemerintah Pusat; dan (2) dana yang bersumber dari masyarakat yaitu yang diperoleh melalui iuran BP3/Komite Sekolah. Dana yang bersumber dari pemerintah yang berbentuk dana rutin pada umumnya dipergunakan untuk gaji guru dan pegawai, sedangkan dana pembangunan berupa proyek-proyek umumnya dipergunakan untuk pembangunan fisik berkaitan dengan sarana dan prasarana, dan pembangunan non fisik berupa pelatihan guru. Kurang dari 10% yang digunakan untuk proses belajar mengajar.

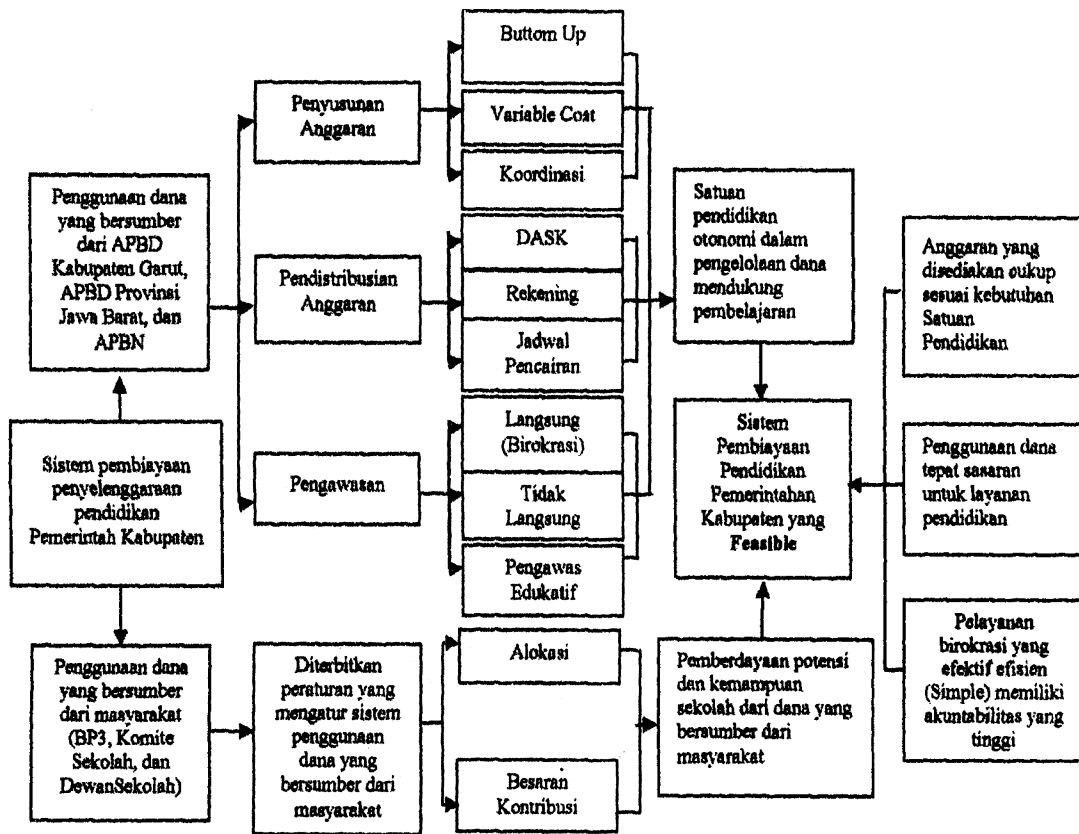
Konsep ideal mengacu pada prinsip-prinsip manajemen untuk mencapai mutu yang diharapkan dan juga prinsip otonomi sebagai upaya pemberdayaan potensi pendidikan, dana dialokasikan dan didistribusikan atas dasar kebutuhan pembelajaran baik fasilitas maupun kesejahteraan personel pada satuan pendidikan.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

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

guru, sehingga anggaran terbesar adalah untuk gaji guru, untuk hal ini perlu ada ketegasan bagi satuan pendidikan agar dapat direncanakan anggaran pembelajaran.

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

Sistem Pembiayaan Pendidikan Pemerintahan Kabupaten yang Feasible



Gambar 1. Model Hipotetik Sistem Pembiayaan Pemerintahan Kabupaten yang Feasible

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

Sementara itu dana yang diperoleh dari masyarakat secara faktual diperoleh dari Dana Sumbangan Pendidikan (DSP). Pungutan DSP ini dirasakan oleh masyarakat sebagai kewajiban, dasar hukum pungutan DSP tersebut adalah rapat komite sekolah sedangkan yang diperlukan adalah legalitas dari pemerintah baik berupa kebutusan bupati maupun peraturan daerah. Akibatnya akuntabilitas penggunaan DSP tersebut tidak dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis. Model hipotetik ini menggambarkan bahwa penggunaan dana yang bersumber dari masyarakat (DSP) perlu didukung oleh aturan berupa keputusan bupati atau peraturan daerah yang memuat sistem subsidi silang. Model subsidi silang ini dapat dilakukan dengan menyisihkan perolehan dana masyarakat sebesar 15% untuk bantuan pada sekolah yang perolehan dananya rendah. Dana masyarakat yang dapat diterima langsung oleh satuan pendidikan adalah iuran siswa yang dipungut melalui BP3 atau Komite Sekolah. Perolehan dana dilihat dari jumlahnya amat bervariasi, dan untuk sekolah-sekolah yang berada di pedesaan sulit untuk mengutip iuran ini, karena ekonomi masyarakatnya yang cukup sulit. Sebagai upaya pemberdayaan sekolah-sekolah yang ekonomi masyarakatnya sulit, maka perlu bagi pemerintah kabupaten menerbitkan aturan subsidi silang sebagai bantuan kepada sekolah-sekolah yang lemah, subsidi silang ini hanya dana yang bersumber dari iuran BP3. Karena anggaran yang diperoleh dari iuran siswa ini secara otonom dapat dikelola untuk menunjang pembelajaran oleh sekolah.

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

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

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

Terpusatnya kewenangan yang mengakibatkan kualitas dan kemandirian bangsa yang rentan, kesuksesan yang dicapai ternyata bagaikan fatamorgana karena kenyataannya Indonesia mengalami krisis yang berkepanjangan maka di era reformasi ini kewenangan yang terpusat sebagian telah diserahkan pada pemerintahan daerah (kabupaten/kota) melalui UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai upaya menerapkan sistem desentralisasi. Dengan demikian kebijakan pendidikan dapat lebih terfokus dan pembinaan

sumber daya manusia juga lebih terarah, yang menjadi persoalan tentu adalah kesiapan seluruh aparat pelaksana dan masyarakat. Oleh karena itu budaya kerja dan menyelesaikan masalah menjadi salah satu pilihan penting masyarakat dalam menetapkan kebijakan pendidikan bukan jawaban untuk mengisi sistem pemerintahan yang otonom, bukan budaya kesempatan mumpung ada kesempatan maka mengambil keuntungan tanpa perhitungan yang mengakibatkan krisis sulit diatasi. Pemerintah pusat lebih memusatkan perhatian pada penetapan-penetapan tujuan, standar mutu, menyalurkan sumber daya pendidikan untuk kebutuhan khusus sebagai penyeimbang kualitas pendidikan ditataran nasional, dan melakukan pamantauan terhadap kinerja pendidikan tingkat lokal. Sedangkan manajemen yang berifat operasional diserahkan kepada pemerintahan daerah bahkan sekolah. Kebijakan pembangunan dan pengelolaan pendidikan di daerah untuk dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi individu maupun masyarakatnya. Sumber daya manusia (SDM) yang belajar di sekolah pada semua jenjang dan jenis dibekali ilmu pengetahuan dan keterampilan yang mampu menghidupi dirinya atau memenuhi nafkahnya dari sudut ekonomi sekaligus mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Dengan demikian investasi pendidikan akan mendapat mengembalikan keuntungan berbentuk keuntungan sosial dan pertumbuhan ekonomi. Pentingnya pendanaan pendidikan bukan hanya untuk kesejahteraan guru tetapi lebih dari itu, karena komponen pembiayaan paling tidak menyangkut sarana dan prasarana, kebutuhan guru, kebutuhan siswa, kelengkapan pengajaran di sekolah, kebutuhan kantor pendidikan, tenaga ahli pendidikan, dan lainnya sebagai daya dukung peningkatan kualitas pendidikan. Pemerintah bukan hanya mengontrol jalannya administrasi pendidikan di berbagai pulau, tetapi juga merupakan sumber dana utama untuk seluruh jenis persekolahan. Pendidikan merupakan sumber kunci pembangunan ekonomi dan sekaligus sebagai *outcome* proses pembangunan.

1. Model Pembiayaan Pendidikan di Kabupaten yang dapat dikembangkan

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

Model ini untuk menjawab atau sebagai solusi atas problematika dana yang mendorong otonomi pendidikan, dana subsidi silang sebagai bantuan kepada yang lemah, dan dana khusus pembinaan bagi sekolah-sekolah yang mencapai target yang ditentukan pada kurun waktu tertentu. Spesifikasi dari model ini dapat dijelaskan: (1) Dana yang mendorong otonomi sekolah. Jika sekolah yang memperoleh dana bersumber dari masyarakat cukup tinggi dan mampu memenuhi kebutuhan pembelajaran, sedangkan dana yang diperoleh dari pemerintah untuk kebutuhan pembelajaran masih sama dengan yang selama ini diberlakukan yaitu kurang dari 10%, maka perlu ada aturan yang menggambarkan otonomi sekolah. Sekolah yang memenuhi kriteria perolehan dana dari masyarakat mampu memenuhi kebutuhan pembelajaran, maka kepada sekolah tersebut diberi otonomi yang tinggi, termasuk dalam penentuan kepala sekolah diserahkan kepada sekolah, posisi pemerintah adalah melakukan pengawasan dan pembinaan. Tetapi bagi sekolah yang kemampuan perolehan dana dari masyarakat rendah, dan tidak mampu membiayai pembelajaran, maka otonomi sekolah tersebut relatif rendah, sedangkan intervensi pemerintah tinggi untuk mengatasi kesulitan manajemen pembelajaran. Hal ini berlaku sampai sekolah tersebut satu saat mampu memenuhi kebutuhan pembelajarannya; (2) Dana subsidi silang. Pemerintah perlu membuat aturan yang dapat menolong sekolah-sekolah yang lemah perolehan dananya yang bersumber dari masyarakat dengan sistem subsidi silang. Semua sekolah akan menyisihkan dana yang diperolehnya dari iuran siswa sebesar 15%, sedangkan 85% lainnya digunakan secara penuh oleh sekolah yang bersangkutan. Dana 15% tersebut dikelola lembaga independen mewakili BP3 atau Komite Sekolah, lembaga inilah yang mengatur distribusi subsidi silang tersebut sesuai Peraturan Daerah yang diterbitkan untuk itu. Dengan demikian semua sekolah yang perolehan dana masyarakatnya mendapat bantuan dana untuk keperluan pembelajaran. Sedangkan dana untuk pembelajaran yang diperoleh dari pemerintah kabupaten, provinsi, dan pemerintah pusat dikelola sepenuhnya oleh sekolah yang bersangkutan, dan aturan yang berlaku sesuai aturan pihak-pihak pemberi dana; (3) Dana khusus pembinaan sekolah. Untuk meningkatkan daya saing dan mencapai standar yang dipersyaratkan perlu diberlakukan sistem reward. Sistem ini memberi kesempatan kepada setiap sekolah untuk berkompetisi paling tidak pada bidang kecakapan dasar seperti matematika, IPA, IPS, dan Bahasa untuk semua jenjang dan jenis pendidikan yang memperoleh mata pelajaran tersebut. Atas kesepakatan bersama ditentukan target nilai rata-rata hasil tes siswa untuk Ujian Akhir Nasional, misalnya target yang ditentukan adalah dua angka lebih baik dari tahun

sebelumnya untuk semua bidang kecakapan dasar. Barang siapa sekolah yang mencapai target tersebut, maka pemerintah menyediakan dana pembinaan katakanlah Rp.50.000.000,- untuk sekolah tersebut. Kriteria lainnya tentu dapat dimusyawarahkan, tetapi yang penting disini adalah pemerintah daerah kabupaten menyediakan dana khusus untuk pembinaan prestasi sekolah, dan dana khusus ini akan diterima sekolah jika memenuhi persyaratan yang telah ditentukan; (4) Model ini pada akhirnya dapat menggambarkan sistem pembiayaan pendidikan untuk kebutuhan pembelajaran yang efektif dan efisien. Model ini memberi peluang untuk memperoleh otonomi yang tinggi bagi sekolah-sekolah tertentu yang perolehan dana pembelajarannya memenuhi kebutuhannya. Sedangkan bagi sekolah-sekolah yang perolehan dana pembelajarannya rendah mendapat pembinaan yang intensif dari pemerintah sampai sekolah itu pada satu saat memiliki otonomi yang tinggi pula. Sekolah-sekolah yang memiliki sumber dana pembelajaran dari masyarakat yang rendah, dengan sistem ini mendapat subsidi silang sesuai ketersediaan dana yang dikelola oleh pihak independen yang disepakati bersama dibawah pengawasan pemerintah dan masyarakat.

A. Daftar Pustaka

- Clark, D. at. al (1998). *Financing of Education in Indonesia*, Manila: Asian Development Bank.
- Cohn, E. (1979). *The Economic of Education*, Massachusetts: Ballinger Publishing Company.
- Gaffar, M.F. (1991). *Konsep dan Filosofi Biaya Pendidikan*, Bandung, Mimbar Pendidikan No.1 Tahun X April 1991.
- Gaffar, M.F (1998). *Administrasi Pendidikan*, Mimbar Pendidikan No.2 Tahun XVII April 1998.
- Gaffar, M.F (2001). *Pembiayaan Pendidikan Dalam Era Otonomi Daerah*. Makalah Disampaikan Pada Seminar Nasional Otonomi Pendidikan Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah PPS Universitas Negeri Semarang.
- John, V dan Morphet (1972). *The Economic and Financing of Education*, New Jersey: Prentice Hall, Inc Engliwood Cliffs.
- Sharplin, A. (1985). *Strategic Management*, Singapore: McGraww Hill Book Company

Dr. Maman Rusmana, M.Pd. adalah dosen STKIP Garut. Beliau pernah menjabat Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Garut tahun 2004-2006