

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pemenuhan dana pendidikan sebesar 20% sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang Dasar 1945 hasil amandemen merupakan cerminan keinginan segenap bangsa Indonesia untuk memiliki pendidikan yang lebih merata dan berkualitas/bermutu. Pencapaian pendidikan nasional yang lebih merata dan bermutu ini lebih jauh dinyatakan dalam PP Nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan pasal 3 dan 4:

Pasal 3: “Standar Nasional Pendidikan berfungsi sebagai dasar dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pendidikan dalam rangka mewujudkan pendidikan nasional yang bermutu”.

Pasal 4: “Standar Nasional Pendidikan bertujuan menjamin mutu pendidikan nasional dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat”.

Undang-undang 1945 dan PP No. 19 /2005 tersebut memberikan isyarat bahwa pemenuhan anggaran pendidikan yang memadai harus diorientasikan pada perwujudan layanan pendidikan yang bermutu untuk semua. Permasalahan pemenuhan anggaran 20% ini telah menjadi polemik yang cukup besar, baik di pemerintahan maupun masyarakat. Diantaranya karena alasan ketidakmampuan Negara untuk membiayai pendidikan dengan porsi 20% sekaligus dari APBN. Kondisi inilah yang kemudian memunculkan kenaikan prosentase anggaran

pendidikan secara berkala, sehingga akhirnya dapat mencapai 20%. Dimulai pada tahun 2004 dengan persentase 6,6 persen, ditingkatkan menjadi 9,3 persen pada tahun 2005, bertambah menjadi 12 persen pada tahun 2006, meningkat hingga 14,7 persen pada tahun 2007, 17,4 persen pada tahun 2008, serta mencapai 21,1 persen pada tahun 2009.

Pada dasarnya, pembiayaan pendidikan ini bukan saja menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, tetapi juga menjadi tanggung jawab pemerintah daerah I dan II (propinsi dan kab./kota). Kondisi ini sebagaimana ditegaskan dalam PP 48 tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan pasal 2 ayat (1) “Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.” Implementasi perundang-undangan yang dimaksud memerlukan tekad yang kuat dari pemerintah dan pemerintah daerah.

Penganggaran pendidikan 20% pada tahun 2009 telah dicanangkan oleh pemerintah pusat dan beberapa pemerintah daerah. Diantaranya Propinsi Jawa Barat. Tekad ini telah ditegaskan secara masal dalam pidato presiden SBY dan Gubernur Jawa Barat pada HUT RI ke-63. Dalam kesempatan pidato kenegaraan Presiden RI pada tanggal 15 Agustus 2008 didepan Sidang Istimewa DPR di Jakarta, Presiden SBY mencanangkan besaran anggaran pendidikan sebesar 20% untuk pendidikan di Tahun 2009. Begitupun untuk Pemerintah Propinsi Jawa Barat, Gubernur Ahmad Heryawan juga mencanangkan anggaran pendidikan 20% pada tahun 2009 yang ia tegaskan pada pidato hari peringatan Kemerdekaan RI Ke-63 Tahun 2008, 17 Agustus 2008 di Lapangan Gasibu Bandung.

Pada tataran daerah tingkat I dan daerah tingkat II (propinsi dan kabupaten/kota) tuntutan akan hal yang sama terus bergulir dari berbagai pihak, seperti organisasi profesi pendidikan, pemerhati pendidikan, peneliti pendidikan, dan berbagai kalangan lainnya. Semuanya mendukung untuk mengalokasikan 20% untuk pendanaan pendidikan. Desakan ini semakin marak, manakala unit satuan pendidikan dasar tidak diperbolehkan untuk memungut dana dari masyarakat untuk penyelenggaraan sekolah, sebagaimana ditegaskan dalam PP 47 tahun 2008 tentang Wajib Belajar dan PP 48 tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan.

Kehadiran PP 47 dan PP 48 tahun 2008 ini telah memunculkan asumsi masyarakat umum “bahwa pendidikan dasar (SD dan SMP) harus gratis. Gratis dalam arti tidak ada pungutan apapun kepada siswa, manakala anak-anak mereka masuk dan menjadi peserta didik di sekolah. Bahkan asumsi masyarakat berkembang lebih dari itu, “tidak hanya SD dan SMP yang harus gratis, tetapi juga SMA dan SMK.” Tentu saja kondisi ini mengubah banyak hal (program, kegiatan, kebiasaan) di sekolah.

Mengapa pendidikan memerlukan begitu banyak dana? Sebagaimana dijelaskan dalam PP 48/2008 tentang Pendanaan Pendidikan, dana pendidikan dibagi kepada biaya operasional, biaya investasi, dan biaya personal. Yang menjadi urusan pemerintah, khususnya untuk pendidikan dasar 9 tahun ada dua, yaitu biaya operasional dan biaya investasi. Biaya operasional adalah biaya personalia dan non personalia. Biaya personalia pendidikan terdiri dari biaya

personalia unit satuan pendidikan dan biaya personalia penyelenggaran dan/atau pengelolaan pendidikan. Biaya personalia satuan pendidikan terdiri dari:

1. gaji pokok bagi pegawai pada satuan pendidikan;
2. tunjangan yang melekat pada gaji bagi pegawai pada satuan pendidikan;
3. tunjangan struktural bagi pejabat structural pada satuan pendidikan;
4. tunjangan fungsional bagi pejabat fungsional di luar guru dan dosen;
5. tunjangan fungsional atau subsidi tunjangan fungsional bagi guru dan dosen;
6. tunjangan profesi bagi guru dan dosen;
7. tunjangan khusus bagi guru dan dosen;
8. maslahat tambahan bagi guru dan dosen; dan
9. tunjangan kehormatan bagi dosen yang memiliki jabatan profesor atau guru besar.

Sedangkan biaya personalia penyelenggara dan/atau pengelola pendidikan adalah:

1. gaji pokok;
2. tunjangan yang melekat pada gaji;
3. tunjangan struktural bagi pejabat struktural; dan
4. tunjangan fungsional bagi pejabat fungsional.

Biaya investasi adalah biaya investasi lahan pendidikan dan investasi selain lahan pendidikan. Banyaknya komponen yang harus dibiayai dalam penyelenggaraan pendidikan tidak akan cukup hanya dengan mengandalkan dana

dari satu sumber, seperti dari pemerintah pusat saja, atau pemerintah daerah seperti kabupaten/kota saja, tetapi harus diakomodasi oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Namun berapa proporsi untuk masing-masing dalam pembiayaan pendidikan ini? Apakah pemerintah pusat 50%, pemerintah propinsi 30%, dan pemerintah Kab./Kota 20%? Atau ada formula lain lain untuk mengalokasikan pembiayaan pendidikan ini. Apakah ada peraturan penundangan yang mengatur akan hal tersebut? Lalu bagaimana implementasi pembagian kewenangan untuk membiayai pendidikan ini?

Berbagai pertanyaan tersebut masih banyak menyisakan ketidakjelasan mengenai porsi anggaran dari masing-masing pihak dalam membiayai pendidikan. Sehingga pada akhirnya, tidak jarang pemerintah propinsi dan pemerintah kab./kota mengalami kebingungan dalam merencanakan berbagai program dan kegiatan dalam membangun pendidikan di daerah, khususnya jika dikaitkan dengan unsur pembiayaan. Kondisi ini terus berlarut sehingga mengakibatkan tidak jelasnya keadilan yang diterima oleh kab./kota dalam hal pembiayaan pendidikan. Dampak dari hal ini adalah timpangnya pembangunan pendidikan antara satu kab./kota dengan kab./kota lainnya di Jawa Barat. Dalam konteks tersebut, keadilan dalam pembiayaan pendidikan menjadi angan-angan belaka. Untuk itu diperlukan suatu kajian secara khusus yang dapat menggambarkan berapa seharusnya pemerintah propinsi dan kab./kota di Jawa Barat mengalokasikan dana untuk membiayai pendidikan, baik untuk aspek biaya investasi maupun operasional.

## **B. Batasan Masalah**

Permasalahan pembiayaan pendidikan meliputi banyak tema dan wilayah kajian. Secara konseptual, pembiayaan pendidikan dapat dianalisis dari sisi kebijakan dan perundang-undangan pendidikan, jenis-jenis pembiayaan pendidikan, *unit cost* (satuan biaya), *rate of return* (ror) pembiayaan pendidikan, dan lain sebagainya. Penelitian ini secara khusus membatasi masalah penelitian secara konseptual pada identifikasi jenis-jenis pengeluaran biaya pendidikan. Pengeluaran pendidikan diidentifikasi melalui dua jenis, yaitu biaya operasional dan biaya investasi.

Secara kontekstual, pembiayaan pendidikan dapat diteliti dalam berbagai bentuk pendidikan. Pendidikan terdiri dari jalur pendidikan formal, pendidikan non formal dan pendidikan informal. Pendidikan formal adalah pendidikan persekolahan, pendidikan non formal adalah pendidikan non persekolahan dan pendidikan informal adalah pendidik di keluarga dan masyarakat. Penelitian ini akan mengkhususkan pada pendidikan formal. Pendidikan formal terdiri dari jenjang dan jenis pendidikan yang berbeda. Jenjang pendidikan formal terdiri dari pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi. Jenis pendidikan dapat diidentifikasi sebagai pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan, dan khusus. Secara kontekstual, penelitian ini akan mengkhususkan pada jalur pendidikan formal pada jenjang pendidikan dasar dan menengah, yaitu SD, SMP, dan SMA. Ketiganya merupakan jenis pendidikan umum.

### **C. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah penelitian adalah “bagaimana pembagian dana pendidikan dasar dan menengah di Jawa Barat?” Secara rinci, rumusan masalah penelitian adalah:

1. Bagaimana biaya operasional, biaya investasi, dan biaya personal untuk sekolah dasar (SD) di Jawa Barat?
2. Bagaimana biaya operasional, biaya investasi dan biaya personal untuk sekolah menengah pertama (SMP) di Jawa Barat?
3. Bagaimana biaya operasional, biaya investasi dan biaya personal untuk sekolah menengah atas (SMA) di Jawa Barat?
4. Bagaimana peta pembiayaan pendidikan dasar dan menengah di Jawa Barat dilihat dari biaya operasi, investasi, dan biaya personal?

### **D. Luaran Penelitian**

Penelitian ini menghasilkan

1. Naskah mengenai Kebutuhan nyata pembiayaan pendidikan dasar dan menengah di Jawa Barat, baik kategori biaya investasi, biaya operasional, maupun biaya operasional.
2. Naskah mengenai Sumber-sumber dan proporsi (persentase) pemenuhan kebutuhan pembiayaan pendidikan dasar dan di Jawa Barat, baik kategori biaya investasi, biaya operasional, maupun biaya operasional.

3. Naskah mengenai Posisi Pemerintah Propinsi Jawa Barat dalam upaya pemenuhan kebutuhan pembiayaan pendidikan dasar dan menengah di Jawa Barat.
4. Naskah mengenai rekomendasi pembiayaan pendidikan untuk pendidikan dasar dan menengah di Jawa Barat.

#### **E. Kerangka Pikir Penelitian**

Pembiayaan pendidikan sebagai salah satu komponen dalam penyelenggaraan pendidikan tidak berdiri sendiri tetapi selalu dikaitkan dengan kegiatan produksi pokok atau *core business*. Dalam penyelenggaraan sekolah, produksi utama sekolah adalah kegiatan belajar mengajar. Artinya bagus atau tidaknya pembiayaan pendidikan harus dilihat pada sejauhmana biaya yang ada dapat mendukung terjadinya layanan KBM yang efektif. Tentu saja KBM ini tidak berdiri sendiri, tetapi didukung oleh berbagai factor atau komponen, seperti karakteristik siswa itu sendiri, guru, dan fasilitas pembelajaran.



Gambar 1.1 Kerangka Pikir Penelitian

Kerangka pikir penelitian ini mengarahkan pembiayaan pendidikan sebagai suatu sumber daya yang ditujukan untuk mendukung terselenggaranya layanan KBM yang lebih efektif. Ukuran efektifitas utamanya dilihat dari sejauhmana lulusan/hasil yang dicapai oleh setiap lulusan. Dampak lebih jauh dari pembiayaan pendidikan adalah sejauhmana perilaku peserta didik yang sudah diluluskan dari proses pendidikan memiliki manfaat bagi peserta didik itu sendiri, keluarganya, masyarakat di sekitarnya, dunia usaha dan dunia industry, serta pemerintah (pusat, propinsi, kab./kota, kecamatan, bahkan RW dan RT).

Sumber pembiayaan pendidikan tidak saja dari pemerintah dan orang tua/masyarakat, tetapi dapat juga bersumber dari lembaga donor, Negara asing dan berbagai pihak yang berkepentingan dengan pendidikan.

Kegiatan belajar dan mengajar yang dijadikan acuan dalam penelitian ini adalah KBM yang bermutu. Kebermutuan KBM selalu dikaitkan dengan sejauhmana hasil yang dicapai dari proses pembelajaran yang dilangsungkan. Sebagai sub sistem, dari system persekolahan, KBM sebagai proses tidak lepas dari input dan ouput. Bahkan sebagian analis menganalisisnya sampai kepada *output* dan *outcome*. Untuk kepentingan penelitian ini, alokasi biaya sekolah semuanya diorientasikan/diasumsikan untuk mendukung penyelenggaraan atau layanan KBM yang bermutu.