

Analisis Hubungan Pembiayaan Pendidikan Sekolah Dasar dengan Mutu Proses dan Hasil Belajar

□ **Dr. Nanang Fatah, M.Pd.**

FIP IKIP Bandung

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui seberapa besar tingkat keefektifan biaya dalam upaya meningkatkan mutu pendidikan SD. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya upaya peningkatan mutu sekolah dasar menempati prioritas tertinggi dalam pembangunan pendidikan nasional yang terus ditingkatkan dan dilakukan dari repelita ke repelita. Berbagai upaya dalam rangka meningkatkan mutu pendidikan dasar telah banyak dilaksanakan antara lain meliputi: peningkatan kemampuan pengelolaan dan pengawasan sekolah, peningkatan kemampuan profesional guru, pengembangan kurikulum muatan lokal, Cara Belajar Siswa Aktif (CBSA) dan berbagai proyek peningkatan mutu SD melalui PEQIP (*Primary Education Quality Improvement Project*) dengan pendekatan komprehensif. Namun demikian berbagai upaya ini belum membawa hasil sebagaimana yang diharapkan.

Berdasarkan studi yang dilakukan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (1995) ditemukan beberapa masalah yang dikaitkan dengan pendidikan dasar antara lain: tingkat efisiensi internal di SD masih relatif sangat rendah. Hal tersebut ditunjukkan oleh masih tingginya angka putus sekolah dan tinggal kelas. Murid yang putus sekolah dan mengulang sebagian besar (65%) berasal dari keluarga kurang mampu yang umumnya ada di daerah pedesaan. Studi Bank Dunia (1993) dan Ditjen PUOD (1993) mengungkapkan bahwa kontribusi masyarakat terhadap pendidikan berkorelasi dengan status

sosial ekonomi masyarakat di suatu daerah. Besar penerimaan biaya pendidikan yang bersumber dari orang tua/masyarakat mencerminkan kemampuan ekonomi masyarakat. Hal ini pada gilirannya dapat menimbulkan kesenjangan dalam berbagai hal seperti mutu pendidikan, kondisi sarana dan prasarana serta kesejahteraan guru.

Dalam kenyataannya, mutu pendidikan dasar khususnya SD memerlukan peningkatan. Mutu yang dimaksud mempunyai arti luas meliputi berbagai masukan (input), proses belajar mengajar dan hasil. Kedalam faktor-faktor masukan termasuk kurikulum, sarana belajar, pengelolaan, guru, biaya pendidikan dan lingkungan sekolah. Semuanya itu bermuara pada proses belajar mengajar yang dilakukan di kelas. Sejauh manakah mutu proses belajar mengajar itu dicapai akan ditunjukkan oleh prestasi belajar siswa sebagai indikator prestasi sekolah (kinerja sekolah).

Keadaan mutu prestasi belajar siswa dengan menggunakan indikator NEM dalam 5 tahun (1991/1992-1995/1996) di Kabupaten Bandung menunjukkan rata-rata nilai 5,82 (PMP/PMPKn), 5,89 (IPA), 6,0 (Matematika), 6,10 (Bahasa Indonesia) dan 6,14 (IPS) sehingga rata-rata NEM keseluruhan mencapai 6,03 yang masih jauh dari sekurang-kurangnya 7 yang diharapkan. Hasil studi Heyneman dan Loxley (1989) di 29 negara yang dikutip oleh Bank Dunia dalam *Basic Education Studi* (1989) menyatakan bahwa faktor guru, waktu belajar, manajemen sekolah, sarana fisik dan biaya

pendidikan memberikan kontribusi yang berarti terhadap prestasi belajar siswa.

Berdasarkan latar belakang masalah, penelitian ini memfokuskan diri pada kajian atau bahasan hubungan antara komponen-komponen input pendidikan yang bermuatan biaya dengan mutu proses dan mutu hasil belajar siswa. Beberapa pertanyaan pokok penelitian yang ingin dijawab dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

- (1) Bagaimana alokasi biaya pendidikan dan besarnya sumber-sumber dana yang tersedia, baik dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, orang tua (BP3) maupun masyarakat.
- (2) Berapa besar korelasi dan kontribusi biaya yang digunakan untuk membiayai pengadaan komponen pendidikan terhadap mutu proses belajar mengajar.
- (3) Berapa besar korelasi dan kontribusi biaya yang digunakan untuk membiayai pengadaan komponen pendidikan terhadap mutu prestasi belajar mengajar siswa.
- (4) Bagaimana pelaksanaan kebijakan anggaran pendidikan dan pengelolaan biaya dalam upaya peningkatan mutu pendidikan.

Beberapa premis yang melandasi studi ini adalah:

- (1) Pendidikan diperhitungkan sebagai faktor penentu keberhasilan seseorang baik secara sosial maupun ekonomis. Nilai pendidikan berupa aset 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 unsur modal). Berdasarkan premis tersebut besarnya nilai biaya yang dipergunakan untuk pendidikan dipandang sebagai investasi yang ditanam dalam pendidikan perlu memperhitungkan nilai manfaat (*benefit*) atau kekurangan di masa yang akan datang. (Theodore W. Scultz; 1979).

- (2) Pendidikan memiliki nilai konsumtif dan nilai investatif. Nilai konsumtif pendidikan dalam bentuk jasa pendidikan. Sedangkan nilai investatif pendidikan dapat diukur dengan pendapatan (*Income*) seseorang yang terdidik sesuai dengan tingkat produktivitasnya. Menurut premis ini pendidikan mempunyai nilai ekonomis yang dapat dikaji dari aspek biaya produksi (proses pendidikan) dan aspek keuntungan (hasil) atau manfaat secara perorangan (*individual*), maupun manfaat sosial (E. 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 (R.L. Johns. E.L. Morphet, K. Alexander, 1983).
- (4) Mutu pendidikan merupakan fungsi dari sejumlah faktor input, proses dan konteks. Biaya pendidikan yang dipergunakan untuk menyediakan perangkat input akan memberikan dampak terhadap mutu melalui fungsi alokasi yang tepat, adil (*equitable*) dan pendayagunaan secara efisien (Bank Dunia, 1995).
- (5) Biaya merupakan salah satu diantara sekian banyak faktor penentu mutu pendidikan yang tidak dapat dihindarkan yang berfungsi dalam penyelenggaraan proses belajar mengajar (Susan Berle, 1995; E. 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 pelajaran, gaji guru, sarana kelas, dan bangunan sekolah (Mauren Woodhat, 1970, h. 14). Lebih jauh dikatakan oleh Woodhall

bahwa refleksi dari manfaat biaya dapat dilihat dari ketepatan waktu dan kemampuan yang diperoleh siswa dalam menyelesaikan studi. Untuk mengetahui manfaat langsung dari biaya, peneliti menggunakan analisis keefektivan biaya keluaran pendidikan. Keefektivan biaya juga berkaitan dengan persoalan bagaimana dana seharusnya dialokasikan secara tepat untuk keperluan pendidikan. (Manuel Zymelmen, 1973, Bank Dunia, 1994). Konsep tersebut didukung oleh hasil studi Bank Dunia (1993) di beberapa negara berkembang yaitu di Indonesia, Hungaria, Trinidad, Tobago, dan Venezuela, bahwa biaya memberikan efek positif terhadap PBM yang digunakan untuk meningkatkan pengetahuan guru, pengadaan buku pelajaran dan bahan-bahan pengajaran (Fuller and Clanke, 1994).

Untuk memberikan arahan dalam menjawab pertanyaan-pertanyaan peneliti, dibawah ini dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

- (1) Terdapat hubungan yang positif dan kontribusi yang signifikan antar biaya dengan kualitas proses belajar mengajar.
- (2) Terdapat hubungan yang positif dan kontribusi yang signifikan antara biaya dengan kualitas hasil belajar siswa.
- (3) Terdapat hubungan yang positif dan kontribusi yang signifikan antar mutu proses dengan mutu hasil belajar siswa.

Penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran tentang kondisi pembiayaan pendidikan SD dalam kaitannya dengan mutu proses dan mutu hasil belajar siswa yang dicapai berdasarkan perbedaan kondisi wilayah, yaitu SD yang ada di perkotaan dan SD di pedesaan di setiap Kecamatan dan tingkatan sekolah.

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan mampu menyumbangkan suatu konsep dalam pengelolaan pembiayaan dan pembinaan mutu pendidikan yang berorientasi terhadap kebutuhan mutu pendidikan SD. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan menjadi masukan

dalam upaya peningkatan mutu SD secara luas yang mencakup mutu input, mutu proses dan hasil belajar dengan mempertimbangkan kondisi SD yang ada di wilayah perkotaan dan SD wilayah pedesaan.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analitik yang didukung oleh pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data menggunakan angket, wawancara, observasi (*human instrumen*) dan studi dokumentasi yang dilakukan di SD se-Kabupaten Bandung. Pengambilan sampel untuk wilayah Kabupaten, Kecamatan, dan Tingkat Sekolah, dilakukan secara area *stratified random*. Dalam penentuan sampel minimal digunakan maksimin *Method* dengan derajat kepercayaan (*level of signifikansi*) 95% menggunakan rumus statistik yang dikembangkan oleh Harun Al Rasyid 1993. Diperoleh jumlah sampel untuk wilayah kota dan desa 78 SDN, wilayah desa 101 SDN, dan kecamatan (di 15 kecamatan sampel) seluruhnya 179, untuk sekolah kategori baik 36 SDN, kategori sedang 63 SDN, dan kategori kurang 81 SDN. Sumber data terdiri dari Kepala Dinas P&K, Kepala Kandep Depdikbud (seksi Dikdas), Kepala Sekolah, Pengawas, Guru, Pengurus BP3, orang tua siswa. Teknik analisis data dilakukan dengan menggunakan perhitungan statistik dengan formula: $Y = b_0 + b_1X_1 + b_2X_2 + \dots + b_kX_k$ deskriptif dan analisis korelasi dan regresi berganda (*multiple regression*) dengan bantuan SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*). Sedangkan analisis data kualitatif menggunakan perspektif etik dan emik. Prosedur yang dilakukan (1) observasi, (2) wawancara, (3) Triangulasi, dan (4) *Member Check*, dengan melakukan peneliti sebagai instrumen (*human instrumen*).

Berdasarkan hasil uji signifikansi keterkaitan variabel biaya dengan mutu pendidikan dapat disimpulkan sebagai berikut.

- (1) Pembiayaan pendidikan memberikan kontribusi yang signifikan terhadap peningkatan mutu pendidikan SD, meskipun

- pada taraf yang rendah. Di wilayah perkotaan, secara keseluruhan biaya berkontribusi terhadap mutu hasil belajar berkontribusi cukup tinggi, sedangkan di wilayah pedesaan pada taraf rendah. Pada sekolah berkategori baik, biaya berkontribusi cukup tinggi, pada sekolah kategori sedang berkontribusi rendah, dan pada sekolah kategori cukup tidak berkontribusi sesuai signifikan. Hal-hal yang menyebabkan rendahnya tingkat kontribusi antara lain (1) ketersediaan biaya yang dibawah kebutuhan minimum, (2) alokasi biaya yang belum memperhatikan skala prioritas pada PBM, (3) optimalisasi sumber-sumber, (4) strategi pembinaan guru yang belum efektif, (5) keterbatasan kemampuan staf manajemen sekolah. Komponen-komponen biaya yang mampu memberikan kontribusi yang signifikan berhubungan terhadap pelaksanaan PBM yaitu (1) pengadaan bahan pelajaran, (2) pengadaan sarana sekolah dan pembinaan profesional guru, (3) pembinaan kesiswaan, (4) gaji/kesejahteraan pegawai, dan (5) pengelolaan pendidikan di sekolah.
- (2) Komponen biaya yang berkorelasi signifikan terhadap PBM di wilayah perkotaan adalah pengelolaan sekolah ($r=0,29$), di wilayah pedesaan adalah pembinaan guru ($r=0,22$). Sedangkan di sekolah kategori baik adalah sarana kelas ($r=0,40$), SD kategori sedang gaji/kesejahteraan pegawai ($r=0,38$) dan di SD kurang adalah sarana kelas ($r=0,32$). Komponen biaya signifikan dan dominan terhadap mutu hasil belajar di wilayah perkotaan (1) sarana kelas ($r=0,35$), (2) sarana sekolah ($r=0,35$). Di wilayah pedesaan adalah gaji/kesejahteraan pegawai ($r=0,38$) dan pembinaan guru ($r=0,39$). Pada tingkat sekolah yang berkategori baik adalah gaji/kesejahteraan ($r=0,44$), atau pada kategori cukup, kategori sedang gaji/kesejahteraan pegawai ($0,30$), pada taraf rendah dan di SD kurang ($0,26$), pada taraf rendah. Komponen-komponen biaya pendidikan yang paling banyak berkontribusi secara signifikan yang memperoleh biaya pendidikan cukup besar, dan memiliki efisiensi yang tinggi.
- (3) Terdapat keterkaitan yang sangat signifikan antara kualitas proses dan mutu hasil belajar siswa di kelompok SD kecamatan, di kelompok SD kategori baik, dan sebagian besar di wilayah kecamatan ($r=0,92$; $B=0,88$). Sedangkan di wilayah SD pedesaan, kelompok-kelompok SD kategori kurang, keterkaitan mutu PBM dengan prestasi belajar siswa tergolong rendah ($r=0,24$; $B=0,34$). Berdasarkan hasil observasi dan wawancara di sekolah yang termasuk kategori baik dan kurang, ternyata terdapat faktor lain yang turut menentukan prestasi belajar siswa. Tiga orang dari sepuluh siswa yang termasuk mendapatkan NEM tertinggi (rata-rata 8,5) berasal dari keluarga yang kurang mampu, dan tiga orang yang kurang berprestasi (rata-rata 5,5) berasal dari keluarga yang tergolong mampu. Dari kelompok siswa yang berprestasi yang mendorong pencapaian prestasi adalah (1) motif berprestasi dari diri siswa sendiri, (2) kepedulian orang tua, dan (3) sikap dan harapan guru terhadap kemajuan muridnya. Sedangkan pada kelompok siswa yang rendah berprestasi faktor penghambatnya adalah (1) terlalu padat kegiatan non kurikuler seperti mengikuti perlombaan-perlombaan yang diselenggarakan sekolah, (2) kurang mendapat perhatian dari guru, karena guru terlalu sibuk, (3) lingkungan keluarga yang bersikap kurang peduli, (4) faktor kemalasan dari siswa sendiri.
- (4) Kebijakan anggaran untuk SD belum memperhatikan perbedaan kemampuan masyarakat wilayah yang makmur (perkotaan) dengan yang kurang miskin

(pedesaan), kebijakan anggaran yang tidak *egnitabile*, mengakibatkan perbedaan mutu antar SD perkotaan dengan SD pedesaan cenderung semakin besar.

- (5) Terdapat perbedaan antara jumlah penerimaan dana pendidikan SD dengan jumlah pengeluaran dana yang digunakan untuk membiayai pendidikan hampir di setiap kecamatan yang tidak jelas pemanfaatannya, sebesar 44,05%. Kenyataan ini menunjukkan bahwa belum seluruh dana yang tersedia dipergunakan secara efektif dan efisien.
- (6) Alokasi anggaran pendidikan untuk perbaikan mutu masih rendah ditunjukkan dengan biaya satuan pendidikan perkomponen input yang secara langsung berhubungan dengan peningkatan mutu sangat kecil, untuk SD kota Rp. 26.950,- per siswa/pertahun SD desa Rp. 16.544,00,- per siswa/pertahun, prediksi perlu peningkatan 4 kali lipat sekurang-kurangnya untuk perbaikan mutu.
- (7) Jumlah dana pendidikan yang diterima untuk penyelenggaraan pendidikan masih dominan oleh negara atau pemerintah (90,73%), pemerintah daerah (2,17%), BP3 (6,86%) dan masyarakat 0,40%. Keadaan ini menunjukkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah belum dapat terlaksana secara efektif, mengingat ketergantungan anggaran terhadap pemerintah pusat masih tinggi.
- (8) Alokasi biaya pendidikan di SD pedesaan untuk setiap komponen masih sangat rendah. Hal ini disebabkan kemampuan sosial ekonomi orang tua yang relatif rendah dan subsidi pendidikan yang tidak mencukupi kebutuhan minimal, sehingga tidak dapat menciptakan kondisi PBM yang baik. Rata-rata biaya operasional pendidikan yang dimanfaatkan persekolah pertahun, SD kota Rp. 45.438.440,- (67%), SD desa Rp. 21.956.501,- (32,62%). Disamping kebijakan anggaran yang tidak *egnitabile*, untuk

kota dan desa, juga kemampuan managerial kepala sekolah dalam pengelolaan biaya dan pembinaan mutu pendidikan sangat terbatas. Kepala sekolah mempunyai ketergantungan yang tinggi terhadap alasan dalam memecahkan masalah-masalah pendidikan khususnya dalam hal pembiayaan. Hal ini disebabkan sistem pembiayaan yang sangat sentralistik dan kaku sehingga kepala sekolah tidak mampu menyusun anggaran, mengalokasikan dana berdasarkan skala prioritas. Optimalisasi pemanfaatan sumber-sumber belajar nampak masih rendah sehingga mengakibatkan *in-efisiensi* biaya untuk penyediaan alat-alat pendidikan yang pada gilirannya berdampak terhadap mutu pendidikan.

Berdasarkan kesimpulan dan temuan dalam penelitian ini ada beberapa hal yang perlu direkomendasikan. Rekomendasi itu adalah sebagai berikut.

- (1) Alokasi dan prioritas anggaran untuk mutu SD hendaknya lebih dialokasikan pada penyediaan dan pendayagunaan sumber yang secara langsung berhubungan dengan penciptaan kondisi PBM yang lebih baik. Untuk itu alokasi dana untuk penyediaan fasilitas PBM harus lebih ditingkatkan, baik besarnya maupun efektifitas dan efisiensi pemanfaatannya. Sekurang-kurangnya 4 kali lipat dana yang ada saat ini.
- (2) Upaya untuk lebih meningkatkan efisiensi pemanfaatan dana pendidikan SD yang ada saat ini memerlukan perhatian yang serius dan pengawasan. Untuk itu fungsi pengawasan, baik itu pengawasan intern maupun pengawasan ekstern memerlukan peningkatan/perbaikan yang saat ini belum berfungsi sebagaimana mestinya. Perhatian khusus terutama untuk Kecamatan Padarang dan Kecamatan Cicalengka yang mengalami *in-efisiensi* tergolong cukup besar, (+-20%) dari total biaya pendidikan.
- (3) Komponen gaji dan kesejahteraan guru dan pengadaan bahan pelajaran memberikan kontribusi yang signifikan di setiap kecamatan, wilayah kota-desa, dan di seluruh

tingkat sekolah. Oleh karena itu komponen tersebut perlu mendapat prioritas dalam pengalokasian anggaran, baik yang bersumber dari pemerintah maupun dari orang tua murid (BP3), dan masyarakat.

- (4) Kepala sekolah hendaknya diberi kewenangan untuk mengelola pembiayaan pendidikan di sekolahnya tanpa banyak intervensi pihak lain. Untuk itu diperlukan pula rujukan untuk setiap sekolah yang dijadikan dasar dalam penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS) yang disusun berdasarkan skala prioritas sesuai dengan kebutuhan SD di setiap wilayah yang berbeda-beda (SD perkotaan, SD pedesaan). Sejalan dengan itu pemberdayaan kepala sekolah dalam penganggaran dan pengelolaan biaya perlu ditingkatkan.
- (5) Perlu peningkatan kompetensi kepala sekolah dalam optimalisasi sumber-sumber belajar dan manajemen pembiayaan pendidikan. Di setiap sekolah, mutu pengelolaan seharusnya diarahkan pada pemanfaatan input termasuk biaya yang dapat menunjang peningkatan kualitas PBM sehingga dapat meningkatkan kemampuan belajar murid.
- (6) Pola pembinaan mutu pendidikan SD memerlukan strategi yang mengarah pada pen-

ciptaan kerjasama fungsional antara sekolah dengan masyarakat dalam pemanfaatan sumber-sumber daya pendidikan terutama biaya yang ada di lingkungan sekolah.

- (7) Untuk mengurangi ketimpangan akses dan mutu antara anak-anak dari keluarga yang berpenghasilan rendah (umumnya berada di wilayah pedesaan), diperlukan upaya perbaikan dalam pengalokasian anggaran pendidikan SD terutama dalam penentuan besar biaya satuan (*unit cost*) persiswa yang berbeda antara SD pedesaan dengan SD perkotaan. SD pedesaan hendaknya menerima subsidi biaya operasional pendidikan dari pemerintah yang lebih besar dari pada SD perkotaan.
- (8) Perlu adanya upaya pengurangan beban mengajar guru, terutama bagi guru-guru yang berada di SD perkotaan, dan mengurangi jumlah kelas dari kelas gemuk menjadi kelas normal (dari rata-rata 60 siswa per kelas menjadi 40 siswa per kelas). Sedangkan di SD pedesaan dan SD yang berkategori kurang, lebih diprioritaskan dalam upaya peningkatan profesional guru, karena pada umumnya guru-guru di pedesaan kemampuan profesionalnya sangat terbatas.