

STUDI KEBIJAKAN PEMBIAYAAN PENDIDIKAN DI PROPINSI JAWA TENGAH

Analisis Proses dan Efektivitas Program Bantuan Pengembangan dan Peningkatan Pendidikan
Propinsi Jawa Tengah di Kabupaten Banyumas, Banjarnegara, Purbalingga, dan Cilacap

Yayat Hidayat Amir

ABSTRAK

Pemberdayaan pendidikan dalam bingkai kebijakan otonomi daerah, bertumpu pada asumsi perbaikan mutu pendidikan secara berkelanjutan, dan pendidikan sebagai investasi peningkatan kualitas sumber daya manusia. Salah satu konsekuensinya adalah perlunya bantuan pemerintah untuk mengembangkan dan meningkatkan pendidikan.

Untuk itu, Pemerintah Propinsi Jawa Tengah telah mengalokasikan dana yang cukup besar dan meningkat setiap tahun. Penelitian ini ditujukan untuk menganalisis pelaksanaan, permasalahan lapangan, dan efektivitas program bantuan tersebut.

Penjelasan teoretik yang dituangkan adalah isu pembiayaan pendidikan, dan peran pemerintah. Pendekatan yang digunakan adalah deskriptif-analitik. Sumber data terdiri atas 77 sampel penerima bantuan ditambah unsur-unsur perwakilan stakeholder pendidikan di daerah penelitian.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa bantuan pengembangan dan peningkatan pendidikan memiliki kontribusi penting bagi para penerimanya. Meskipun demikian, masih terdapat permasalahan administratif di dalam pelaksanaannya. Implikasinya adalah perlunya penyempurnaan produk kebijakan, koordinasi dalam pemantauan pelaksanaan kegiatan, dan kepatuhan dalam mempertanggungjawabkannya.

Kata kunci: bantuan, peningkatan pendidikan, efektivitas.

A. MASALAH

Pemerintah Propinsi Jawa Tengah telah mengalokasikan dana bantuan pengembangan dan peningkatan pendidikan sebesar Rp 127,919 miliar (tahun 2003); meningkat menjadi Rp 294,284 miliar (2004); Rp 359,164 miliar (2005); dan Rp 541,478 miliar pada tahun 2006. Anggaran pendidikan yang dialokasikan pada tahun 2007 berjumlah Rp 730,438 miliar, dan untuk tahun 2008 ditingkatkan menjadi Rp 1.002,065 miliar.

Dalam implementasinya, program bantuan tersebut digunakan untuk pengembangan dan peningkatan kualitas pendidikan mulai TK sampai dengan perguruan tinggi. Kejadiannya meliputi rehabilitasi gedung sekolah, pengadaan sarana pendidikan (buku pelajaran, meubelair, komputer, alat laboratorium, dan lain-lain), kegiatan lain (pembuatan pagar sekolah, pemberian beasiswa, bantuan bagi organisasi massa dan kepemudaan, dan lain-lain).

Jumlah anggaran yang cukup besar tersebut merupakan wujud keseriusan Pemerintah Propinsi Jawa Tengah untuk meningkatkan mutu pendidikan. Oleh karena itu, perlu dilakukan penelitian agar dapat diketahui permasalahan dalam mekanisme penyaluran, kesesuaiannya dengan petunjuk

yang ada, dan manfaat yang diperoleh dari bantuan tersebut di masing-masing Kabupaten/Kota.

Pokok masalah penelitian ini ialah: bagaimanakah implementasi dan efektivitas dana bantuan pengembangan dan peningkatan pendidikan bagi para penerima di tingkat Kabupaten/Kota? Tiga pertanyaan penelitian yang merupakan penjabaran dari pokok masalah tersebut adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan program bantuan dana pengembangan dan peningkatan pendidikan di Kabupaten/Kota?
2. Permasalahan apa saja yang muncul dalam pelaksanaan program bantuan dana pengembangan dan peningkatan pendidikan di Kabupaten/Kota?
3. Sejauh manakah efektivitas pelaksanaan program bantuan dana pengembangan dan peningkatan pendidikan bagi para penerimanya?

B. TELAAH PUSTAKA

1. Isu Pembiayaan Pendidikan

Kenyataan menunjukkan bahwa penerimaan dana pendidikan sesungguhnya belum dapat memenuhi tuntutan operasional secara ideal. Hal itu disebabkan oleh beragam faktor yang memengaruhi penyediaan dana pendidikan, seperti terbatasnya dana

pemerintah, belum ditetapkannya kebijakan pajak pendidikan, bervariasinya kemampuan masyarakat, khususnya pendapatan orang tua dibandingkan pengeluaran yang harus ditanggunginya. Demikian pula pihak swasta, belum seluruhnya peduli terhadap pemenuhan kebutuhan biaya penyelenggaraan pendidikan.

Pemberdayaan pendidikan dalam bingkai kebijakan otonomi daerah, seyogianya bertumpu sekurang-kurangnya pada dua asumsi. *Pertama*, perbaikan mutu pendidikan secara berkelanjutan. *Kedua*, pendidikan sebagai investasi peningkatan kualitas sumber daya manusia.

Asumsi pertama mengharuskan pemberdayaan pendidikan difokuskan kepada peningkatan mutu masukan, proses, dan keluaran pendidikan. Asumsi kedua berkenaan dengan kriteria dan arah pembiayaan pendidikan. Pelaksanaan otonomi daerah mengakibatkan terjadinya perubahan dalam sistem alokasi dan manajemen pembiayaan pendidikan. Peranan Daerah menjadi lebih besar dalam menentukan berbagai kebijakan yang berkenaan dengan penggunaan anggaran pendidikan.

Dari perspektif ini, peningkatan mutu pendidikan menuntut formulasi pembiayaan pendidikan yang berbasis kebutuhan riil satuan pendidikan. Formula pembiayaan tersebut dimaksudkan untuk mengakomodasi filosofi pemerataan dan keadilan yang menjangkau semua peserta didik dari beragam latar belakang sosial-ekonomi.

Persoalan pembiayaan pendidikan sekarang bukan lagi "siapakah yang harus dan tidak harus mendapatkan prioritas dalam pembiayaan pendidikan", tetapi "dalam jumlah berapa kelompok peserta didik/satuan pendidikan tertentu mendapatkan alokasi dana, dalam jumlah berapa pula untuk kelompok peserta didik yang lain dan apa kriterianya?" (Caldwell, *et.al*, dalam Supriadi, 2004).

2. Peran Pemerintah

Otonomi daerah dalam penyelenggaraan pendidikan selayaknya tidak mengulangi pengalaman buruk di negara-negara seperti Argentina, Chile, Colombia, Mexico, dan Tanzania sebagaimana dirangkum dalam hasil

pendidikan yang digali dari masyarakat dan pemerintah daerah; (2) desentralisasi bukan faktor penting peningkatan jumlah peserta didik dan efisiensi internal pendidikan; (3) mutu pendidikan tidak menunjukkan peningkatan yang berarti sebagai akibat desentralisasi.

Sejak diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999 yang kemudian disusul-gantikan oleh UU No. 32 tahun 2004, pendidikan telah didesentralisasi menjadi urusan wajib Pemerintah Kabupaten/Kota. Perincian pembagian kewenangannya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007.

Konsekuensinya, unsur-unsur yang mempunyai kaitan langsung dengan peningkatan mutu pendidikan seperti guru, sarana belajar, proses belajar, orangtua siswa, sekolah dan masyarakat, serta budaya belajar, menjadi tanggung jawab masing-masing daerah. Pemerintah Kabupaten/Kota memiliki beban yang tidak ringan untuk meningkatkan mutu pendidikan (anak usia dini sampai dengan pendidikan menengah) dan sumber daya manusia.

Di pihak lain, Pemerintah Kabupaten/Kota memiliki berbagai keterbatasan terutama dalam hal pendanaan dan sumber daya manusia. Meskipun begitu, Pemerintah Kabupaten/Kota harus bekerja keras untuk dapat menyelenggarakan pelayanan pendidikan dengan baik, antara melalui implementasi konsep pendidikan berbasis masyarakat. Dalam konteks tersebut, Pemerintah Daerah --terutama aparat pendidikan-- harus berperan sebagai pelayan, fasilitator, pendamping, dan mitra masyarakat.

C. PROSEDUR PENELITIAN

Penelitian ini dilaksanakan di empat kabupaten bagian selatan Propinsi Jawa Tengah, yaitu: (1) Kabupaten Banyuwangi; (2) Kabupaten Banjarnegara; (3) Kabupaten Purbalingga; dan (4) Kabupaten Cilacap. Penelaahan dibatasi pada pelaksanaan bantuan dana pengembangan dan peningkatan pendidikan selama empat tahun (2004, 2005, 2006, dan semester pertama tahun 2007).

Populasi penelitian ini berjumlah 761 satuan pendidikan yang memperoleh bantuan

TABEL 1
POPULASI DAN SAMPEL PENERIMA DANA BANTUAN PENGEMBANGAN DAN
PENINGKATAN PENDIDIKAN DI EMPAT KABUPATEN

Kategori Penerima	Populasi/Tahun				Total	Sampel
	2004	2005	2006	2007		
TK/RA	5	14	9	29	57	6
TPQ	0	1	0	10	11	1
MD	0	2	0	29	31	3
MI	10	27	28	4	69	8
SD	56	76	113	1	246	25
SMP	9	59	43	19	130	13
MTs	6	21	10	15	52	5
SMA	8	27	9	6	50	6
SMK	7	17	4	23	51	5
MA	3	10	2	2	17	2
Ponpes	0	11	1	27	39	4
Perg. Tinggi	0	2	1	0	3	0
Yayasan	0	4	0	1	5	1
Jumlah	104	271	220	166	761	77

Data penelitian ini bersifat kualitatif dan kuantitatif yang dikumpulkan melalui angket, daftar isian, wawancara mendalam, dan diskusi terfokus. Data kualitatif meliputi produk dan dampak kebijakan serta persepsi responden terhadapnya. Data kuantitatif meliputi angka-angka penjumlahan dan persentase jawaban responden berkenaan dengan: (1) pemberi rekomendasi; (2) kemudahan perolehan rekomendasi dari instansi setempat; (3) tingkat kemanfaatan bantuan yang diterima; (4) sumber dana pendamping penerima bantuan; (5) jumlah dana yang diusulkan, disetujui, dan diterima; (6) sumber informasi dana bantuan; (7) jenis dokumen yang dilampirkan dalam proposal permohonan bantuan; (8) kategori saran yang diberikan oleh instansi setempat mengenai mekanisme pengajuan bantuan; (9) instensitas perbaikan proposal sebelum pencairan dana; (10) tingkat kemudahan proses pencairan dana bantuan; (11) lamanya proses pencairan dana bantuan; (2) langkah yang dilakukan oleh penerima bantuan setelah pencairan dana; (13) waktu yang direncanakan dan yang digunakan untuk realisasi rogram bantuan; (14) ada tidaknya petunjuk penyusunan laporan hasil kegiatan; (15) jenis

dan aspek laporan yang dibuat oleh penerima bantuan; (16) bentuk dokumentasi pelaksanaan program. Analisis data dilakukan dengan cara *editing, coding* dan *tabulating*.

D. TEMUAN PENELITIAN

1. Aspek-aspek Administratif Bantuan

Dilihat dari kategori penerima bantuan, seleksi dapat dikatakan telah berorientasi kepada sasaran, yaitu satuan-satuan pendidikan dan lembaga-lembaga swadaya peduli pendidikan. Dilihat dari pemberi rekomendasi, 96,1% penerima bantuan di empat kabupaten direkomendasi oleh Bupati, Kepala Dinas Pendidikan, dan Kepala Kantor Departemen Agama. Hanya 3,9% yang direkomendasi oleh pihak lain selain ketiga instansi tersebut.

Jumlah dana bantuan yang diusulkan oleh responden berkisar antara Rp 50 juta atau kurang sampai dengan Rp 200 juta atau lebih. Meskipun demikian, sebagian besar (77,9%) responden mendapat persetujuan dan menerima nilai bantuan Rp 50 juta atau kurang.

TABEL 2
JUMLAH DANA YANG DIUSULKAN, DISETUJUI, DAN DITERIMA

Jumlah Dana (Rp)	Usulan		Disetujui		Diterima	
	f	%	f	%	f	%
0-50.000.000	36	46,8	60	77,9	60	77,9
50.000.100-100.000.000	17	22,1	11	14,3	11	14,3
100.000.100-150.000.000	11	14,3	4	5,2	4	5,2
150.000.100-200.000.000	8	10,4	1	1,3	1	1,3
>200.000.100	4	5,2	1	1,3	1	1,3
Tidak menjawab	1	1,3	0	0	0	0
Total	77	100	77	100	77	100

Sumber: Pengolahan Angket

Secara empirik, pola penyaluran dana bantuan ditunjukkan oleh jawaban sebagian besar responden tentang sumber informasi, kemudahan memperoleh rekomendasi, derajat pengetahuan responden mengenai juklak bantuan, pengalaman responden mengenai proses yang ditempuh dalam pengajuan proposal, jenis dokumen yang dilampirkan dalam proposal permohonan bantuan, perolehan dan ragam saran yang diterima responden mengenai mekanisme pengajuan bantuan, intensitas perbaikan proposal oleh responden penerima bantuan, dan tingkat kemudahan proses pencairan dana bantuan. Semua indikator empirikal tersebut menunjukkan frekuensi jawaban responden yang cenderung positif. Maknanya, sebagian besar responden tidak mengalami hambatan prosedural dan kendala struktural yang berarti.

Pekerjaan atau kegiatan yang berkenaan dengan bantuan pengembangan dan peningkatan pendidikan di empat kabupaten yang diteliti, sebagian besar dilaksanakan secara swakelola. Waktu pelaksanaan berkisar antara 60-90 hari. Cepat atau lambatnya waktu pelaksanaan kegiatan, ditentukan oleh ketepatan waktu pencairan dana bantuan. Beberapa kasus menunjukkan dana untuk pembangunan atau rehab kelas, misalnya, dicairkan bertepatan dengan datangnya musim penghujan. Selain itu, tidak ada ketentuan yang mengatur waktu pelaksanaan pekerjaan di masing-masing lembaga pendidikan.

Ketika melaksanakan program bantuan, sekitar 89,6% responden penerima bantuan menyatakan ada pengawasan dan arahan dari

pelaksanaan dana bantuan dan pembinaan administrasi keuangan; (3) pengarahan tentang teknis pelaksanaan pekerjaan yang baik; (4) *monitoring* pelaksanaan pekerjaan, baik dari Kantor Departemen Agama/Dinas Pendidikan maupun bagian Kesra.

Sebagian terbesar (sekitar 89,6%) responden penerima bantuan menyatakan membuat laporan; 9,1% tidak membuat laporan; dan 1,3% tidak menjawab. Dokumen dan waktu pengiriman laporan oleh penerima bantuan ke propinsi, beragam. Ada yang sebulan setelah realisasi program (59,7% responden); dua bulan (11,7% responden); tiga bulan (7,8% responden); bahkan ada yang lebih dari tiga bulan (1,3% responden). Sekitar 19,5% tidak menjawab kapan atau berapa lama setelah merealisasi program mereka mengirim laporan ke propinsi.

Permasalahan pelaksanaan program bantuan di empat kabupaten secara garis besar dapat diidentifikasi sebagai berikut: (1) keterbatasan dana bantuan yang tersalurkan dan adanya anggapan bahwa dana bantuan bersifat habis pakai, memungkinkan responden penerima bantuan tidak dapat menyisakan dana bantuan itu; (2) keterlambatan pelaksanaan program pembangunan di satuan-satuan pendidikan penerima bantuan; (3) hasil pelaksanaan program tidak optimal akibat keterbatasan dana yang diterima berbanding kebutuhan pengembangan satuan pendidikan, yang mengakibatkan pemenuhan tuntutan kuantitas mengalahkan pengutamaan aspek kualitas.

oleh para penerima bantuan dalam melaksanakan program bantuan tersebut. Masalah ini tampaknya telah dirasakan para penerima bantuan sejak awal pengajuan proposal, sebagaimana tercermin dari ungkapan ketidakpunyaan dana pendamping.

Dari segi keluarannya, dapat dinyatakan bahwa pelaksanaan bantuan mendukung pemenuhan sebagian kebutuhan peningkatan pendidikan pada satuan-satuan pendidikan penerima bantuan di empat kabupaten. Mereka dapat melengkapi sarana fisik dan perangkat proses pembelajaran. Adapun hasil yang dirasakan dan dinyatakan oleh satuan-satuan pendidikan penerima bantuan, pada umumnya berupa terdukungnya upaya-upaya peningkatan kualitas sekolah dan layanan pembelajaran di sekolah.

Manfaat yang diperoleh satuan-satuan pendidikan penerima bantuan di empat kabupaten, adalah sebagai berikut: (1) aktivitas belajar mengajar berjalan lancar dan efektif; (2) keamanan dan kenyamanan belajar mengajar dirasakan oleh guru dan murid/santri; (3) kualitas belajar mengajar meningkat; (4) minat baca meningkat; (5) siswa mengenal teknologi komputer dan memiliki kemampuan untuk mengoperasikan komputer; (6) keterampilan siswa meningkat, khususnya bantuan yang berupa ruang keterampilan; (7) aplikasi teori melalui kegiatan praktik beberapa mata pelajaran berjalan dengan lancar, khususnya bantuan yang berupa ruang laboratorium.

E. IMPLIKASI

Temuan penelitian ini mengimplikasikan perlunya perbaikan aspek-aspek kebijakan yang memungkinkan kemanfaatan dana bantuan betul-betul tepat arah dan tepat guna, terutama dilihat dari skala prioritas dan ketersediaan dana.

Pada aspek produk kebijakan, diperlukan penelaahan ulang dan penyempurnaan Pedoman Pelaksanaan Bantuan Pengembangan dan Peningkatan Pendidikan, yang memenuhi kriteria sekurang-kurangnya sebagai berikut: (a) dapat mencegah terjadinya "disfungsi" koordinasi antarinstansi di kabupaten, dan

antara kabupaten dengan propinsi; (b) dapat mencegah dan mengantisipasi akibat keragaman pengambilan dan pelaksanaan kebijakan pendidikan --konsekuensi implementasi kebijakan otonomi daerah-- antarkabupaten; (c) mengandung unsur kesederhanaan prosedural bagi para penerima bantuan. Pada aspek pelaksanaan program bantuan, Pemerintah Propinsi berkewajiban memantaunya sampai ke tingkat satuan-satuan pendidikan penerima bantuan agar pelaksanaan sesuai dengan perencanaan.

Instansi di kabupaten perlu mengkoordinasi calon penerima bantuan dalam hal penyelesaian administrasi untuk keperluan pencairan dana bantuan, sehingga proses-proses administrasi lebih hemat waktu. Dinas Pendidikan dan Kantor Departemen Agama masing-masing kabupaten harus melakukan pengecekan seluruh aspek keadaan dan kebutuhan pengembangan pendidikan calon penerima bantuan yang mengajukan proposal. Selain itu, kedua instansi tersebut harus menginformasikan secara jelas mengenai prosedur pengajuan, penggunaan, dan pertanggungjawaban bantuan. Pengecekan pertanggungjawaban keuangan harus dilakukan secermat mungkin oleh dinas/bagian pengelola keuangan daerah, termasuk penerapan sanksi terhadap penerima bantuan yang tidak melaporkan pelaksanaan programnya.

Untuk menjamin kesesuaian antara rencana dengan realisasi program bantuan, terutama yang berbentuk pembangunan sarana dan prasarana fisik, Dinas Pekerjaan Umum setempat harus melakukan pengawasan dan pemberian solusi mengenai kualitas bangunan, proses pelaksanaan hingga penyelesaian pembangunan.

Dewan Pendidikan kabupaten melalui salah satu fungsinya sebagai *advisory agency* harus terlibat di dalam mempertimbangkan kelayakan satuan-satuan pendidikan yang diusulkan memperoleh bantuan. Satuan-satuan pendidikan pengusul dan penerima bantuan pun hendaknya mematuhi prosedur dan persyaratan yang terkait dengan bantuan.

Kantor Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2000. "Keputusan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Nomor Kep.178/K/07/200 tentang Evaluasi Kinerja Proyek Pembangunan". Jakarta.

LPPSP, 2007, "Metodologi Ilmu Sosial", *Paper* Lokakarya Desain Penelitian.

Pemerintah Propinsi Jawa Tengah. 2004. Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 72 Tahun 2004 tentang Pedoman Penatausahaan Pelaksanaan APBD Propinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2005.

Pemerintah Propinsi Jawa Tengah. 2005. Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pedoman Penatausahaan Pelaksanaan APBD Propinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2006.

Pemerintah Propinsi Jawa Tengah. 2007. Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 72 Tahun 2007 tentang Pedoman Penatausahaan Pelaksanaan APBD Propinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2007.

Supriadi, D, 2004. *Satuan Biaya Pendidikan Dasar dan Menengah: Rujukan bagi Penetapan Kebijakan Pembiayaan pada Era Otonomi dan MBS*, Bandung: Remaja Rosdakarya.