

**KAJIAN EVALUATIF  
PELAKSANAAN PROGRAM DAN PEMBIAYAAN  
PENDIDIKAN DASAR GRATIS DI KOTA TEGAL**

**Drs. Gunistyo, M.Si, Dr. Yayat Hidayat Amir, M.Pd, Siswanto, SH MH,  
Agus Setio Widodo, M.Si dan Inayah Adi Sari, SE**

**ABSTRAK**

*Pemberdayaan pendidikan dalam bingkai kebijakan otonomi daerah, seyogianya berfokus sekurang-kurangnya pada dua dimensi. Pertama, perbaikan mutu pendidikan secara berkelanjutan. Kedua, pendidikan sebagai investasi peningkatan mutu sumberdaya manusia.*

*Dimensi pertama mengharuskan pemberdayaan pendidikan difokuskan kepada peningkatan mutu masukan, proses, dan keluaran pendidikan. Dimensi kedua berkenan 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 sekolah. Formula pembiayaan tersebut dimaksudkan untuk mengakomodasi filosofi pemerataan dan keadilan yang menjangkau semua peserta didik dari beragam latar belakang sosial-ekonomi.*

Kata Kunci: Pendidikan Gratis

**A. PENDAHULUAN**

**1. Latar Belakang**

Peningkatan

mutu

pendidikan merupakan isu utama peningkatan mutu sumberdaya manusia. Untuk peningkatan mutu pendidikan, Pemerintah

Kota (Pemkot) Tegal telah mengalokasikan dana yang dari tahun ke tahun menunjukkan peningkatan, bahkan telah melampaui 20% dari APBD sebagaimana dikehendaki oleh UUD dan UU Sistem Pendidikan Nasional.

Tahun 2008, Pemkot Tegal telah mencanangkan dan melaksanakan program pelayanan pendidikan gratis pada jenjang pendidikan dasar negeri dan swasta, dengan total anggaran mencapai Rp 8,2 miliar. Melalui program dan anggaran tersebut, sekolah tidak harus lagi memungut biaya dari orang tua siswa.

Pelaksanaan program tersebut direncanakan akan terus dilanjutkan pada waktu yang akan datang. Tetapi, konsep dan implementasinya masih membutuhkan pengujian dan pengkajian terutama dalam hal efektivitasnya.

Dari kajian tersebut dapat diinventarisasi permasalahan dalam implementasinya, baik kesesuaian dengan kebijakan

program yang ada maupun performanya. Akhirnya, dapat dirumuskan rekomendasi bagi perbaikan pelaksanaan di tahun-tahun mendatang.

## **B. Tujuan**

Kegiatan kajian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui kesesuaian implementasi program dengan kebijakan program;
2. Mengetahui performa kegiatan berupa kecukupan biaya, tingkat ketepatan penggunaan biaya dan akuntabilitasnya dari sisi keluaran, dampak, dan manfaatnya.
3. Merumuskan rekomendasi dan usulan penyempurnaan kebijakan program untuk tahun-tahun yang akan datang, terutama dari sisi kebijakan program, penyediaan anggaran Pemkot, implementasi di lapangan, mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban.

### **C. Populasi Dan Sampel Penelitian**

Populasi kajian ini adalah seluruh satuan pendidikan dasar dan menengah di Kota Tegal. Dari populasi tersebut selanjutnya dipilih sampel berdasarkan prosedur *area proportional random sampling* sebesar 10% dari masing-masing subpopulasi di Kecamatan.

### **D. Jenis Dan Sumber Data**

Data yang dibutuhkan dalam kajian ini terdiri dari data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui keterangan langsung dari sekolah, sedangkan data sekunder merupakan keterangan penguat dan hasil pendalaman atas data primer. Data sekunder diperoleh dari SKPD dan *stakeholders* pendidikan di wilayah kajian.

Responden yang menjadi sumber data kajian ini terdiri dari dinas/instansi pengelola pendidikan, yaitu Dinas Pendidikan, Komite Sekolah dan pengelola sekolah.

### **E. Instrumen Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data primer, dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- (1) Pengamatan untuk mengetahui pelaksanaan program pendidikan dasar gratis.
- (2) Angket untuk responden sekolah.
- (3) Wawancara mendalam dengan responden Dinas Pendidikan, Kantor Departemen Agama, dan Komite Sekolah.

Pengumpulan data sekunder dilakukan dengan cara perekaman data/dokumentasi yang meliputi:

- (1) Data APBS.
- (2) Rencana dan pendayagunaan program pendidikan dasar gratis oleh sekolah.
- (3) Laporan prestasi akademik dan non-akademik yang diraih oleh sekolah.
- (4) Data lain yang relevan dengan evaluasi kegiatan ini.

## **F. Teknik Pengolahan Dan Analisis Data**

Teknik pengolahan data yang dipergunakan untuk kajian bersifat kualitatif dan kuantitatif. Teknik kualitatif dilakukan dengan mendeskripsikan data yang bersifat kualitatif, terutama untuk analisis kebijakan program serta hasil-hasil wawancara mendalam. Pengolahan data kuantitatif dilakukan dengan cara *editing, coding* dan *tabulating*.

Analisis data bertaraf deskriptif, ditujukan kepada aspek-aspek: kesesuaian implementasi program dengan konsep kebijakan; performa

kegiatan berupa kecukupan biaya, tingkat ketepatan penggunaan biaya dan akuntabilitasnya dari sisi keluaran, dampak, dan manfaatnya.

Hasil analisis dijadikan dasar pengajuan rekomendasi dan usulan penyempurnaan kebijakan program untuk tahun-tahun yang akan datang, terutama dari sisi kebijakan progra, penyediaan anggaran Pemkot, implementasi di lapangan, mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban program.

## **G. Hasil dan Pembahasan**

### **G.1 Kondisi di SD**

#### **1. Kondisi APBS SD**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (APBS) mencerminkan kekuatan sekolah dalam membiayai penyelenggaraan pendidikannya. Secara garis besar, pendapatan atau penerimaan terdiri atas komponen-komponen

sumber dana yang berasal dari Pemerintah, siswa melalui Komite Sekolah, dan sumbangan masyarakat lainnya baik berupa uang maupun barang. Sedangkan belanja atau pengeluaran mencakup komponen-komponen gaji (guru dan pegawai), dan non-gaji (pemeliharaan, pengadaan sarana penunjang, penyelenggaraan proses belajar

intrakurikuler-kokurikuler, dan kegiatan-kegiatan ekstrakurikuler.

APBS merupakan dokumen hasil perencanaan (RAPBS) yang berproses dari sekolah, kemudian mendapat pengesahan dari Dinas Pendidikan. Di sekolah swasta, pengesahan itu diberikan oleh badan penyelenggaranya. APBS bersifat mengikat, dalam arti bahwa selama tahun pelajaran yang sedang berjalan tidak harus terjadi perubahan kegiatan yang mengakibatkan perubahan anggaran.

## 2. Sumber Dana APBS

Berdasarkan perhitungan rata-rata, komponen pengeluaran untuk gaji di dalam APBS SD

selama tiga tahun pelajaran, tidak terlalu dominan dibanding pengeluaran untuk non-gaji. Data yang diringkaskan dalam tabel 4.4 menunjukkan bahwa dari rata-rata APBS SD, komponen gaji selama tiga tahun pelajaran masing-masing berproporsi 55,08%; 56,72%; dan 59,32%.

Apabila data tersebut dapat digeneralisasi untuk seluruh SD, informasi pentingnya adalah, bahwa komponen non-gaji (yang termasuk juga biaya peningkatan mutu pembelajaran) telah mendapat perhatian yang cukup berarti, meskipun nominalnya masih perlu ditingkatkan di masa mendatang.

**Tabel 4.4**  
**KOMPONEN GAJI DAN NON-GAJI DALAM APBS SD**

Tahun	Gaji/Honor Guru/Pegawai		Non-gaji		Jumlah (Rp)
	Rp	(%)	Rp	(%)	
2005/2006	182.547.100	55,08	148.860.360	44,92	331.407.460
2006/2007	203.755.932	56,72	155.451.353	43,28	359.207.285
2007/2008	223.581.245	59,32	153.314.367	40,68	376.895.612

*Sumber: Data Primer yang diolah.*

Menelaah APBS SD 2007/2008, dana yang bersumber dari Pemerintah berperan dominan daripada dana-dana yang

bersumber dari iuran siswa atau sumber lainnya. Berdasarkan perhitungan rata-ratanya, dana yang bersumber dari Pemerintah

dalam APBS SD 2007/2008 mencapai 65,45%. Sedangkan yang bersumber dari iuran siswa (dikelola oleh Komite Sekolah) dan sumber lain (masyarakat, alumni, usaha sekolah, dan lain-lain –tidak

semua SD memperoleh dana dari sumber ini) masing-masing berproporsi 19,32% dan 15,23%. Perincian sumber dana yang dimaksud dapat dilihat dalam tabel 4.5.

**Tabel 4.5**  
**SUMBER DANA APBS SD TAHUN 2007/2008**

Sumber Dana	Jumlah	
	Rp	(%)
Pemerintah	246.678.178	65,45
Iuran Siswa yang dikelola Komite Sekolah	72.816.232	19,32
Sumber lain (masyarakat, alumni, usaha sekolah, dll)	57.401.202	15,23
Total	376.895.612	100

*Sumber: Data Primer yang diolah.*

### 3. Pengeluaran Orangtua Siswa SD untuk Pendidikan

Selain sumber-sumber dana di atas, studi ini mempertanyakan pula kepada sekolah mengenai perkiraan ragam pengeluaran orang tua siswa. Di dalam perkiraan tersebut, diperinci 16 kategori pengeluaran orang tua SD sebagaimana disajikan dalam tabel 4.7 (proporsi jumlah SD yang

menerima kategori pengeluaran yang bersangkutan), dan tabel 4.8 (perkiraan jumlah masing-masing kategori pengeluaran yang bersangkutan).

Di semua (100,00%) SD di Kota Tegal, ragam pengeluaran yang dilakukan orang tua siswa terdiri atas pengeluaran untuk pembelian buku pelajaran/latihan/LKS, pembelian buku tulis dan alat tulis.

**Tabel 4.7**  
**RAGAM PENGELUARAN ORANG TUA SISWA**

No	Komponen Pengeluaran	% SD*
1	Uang pangkal/uang bangunan	0,00
2	Iuran rutin sekolah (bulanan)	0,00
3	Biaya ulangan	50,00
4	Kegiatan ekstrakurikuler	66,67
5	Biaya praktikum	50,00
6	Pembelian buku pelajaran /latihan/LKS	100,00

7	Pembelian buku tulis dan alat tulis	100,00
8	Pembelian tas sekolah dan sejenisnya	50,00
9	Pembelian sepatu sekolah	50,00
10	Biaya transportasi/uang saku/jajan sekolah	66,67
11	Pembelian pakaian seragam/atribut sekolah	66,67
12	Kursus/les oleh guru di sekolah	33,33
13	Kursus/les di luar sekolah	16,67
14	Karyawisata	66,67
15	Sumbangan insidental kepada sekolah	33,33
16	Lainnya	50,00

\*) artinya, jumlah sekolah yang menerima komponen biaya tersebut

Sedangkan 66,67% dari jumlah SD, ragam pengeluaran yang dilakukan orang tua siswa terdiri atas kegiatan ekstrakurikuler, biaya transportasi/uang saku/jajan sekolah, pembelian pakaian seragam/atribut sekolah dan karyawisata, 50,00% jumlah SD ragam pengeluaran yang dilakukan

orang tua siswa meliputi biaya ulangan, biaya praktikum, biaya pembelian tas sekolah dan sejenisnya, pembelian sepatu sekolah dan lainnya (pramuka). 33,33% dari jumlah SD ragam pengeluaran yang dilakukan orang tua siswa terdiri atas kursus/les oleh guru sekolah dan sumbangan insidental kepada sekolah.

## G.2 Kondisi Di SMP

### 1. Kondisi APBS

Seperti halnya SD, APBS SMP pun dilihat berdasarkan lokasi dan status sosial ekonomi

siswa. Adapun kondisi APBS SMP berdasarkan lokasi sekolah, diringkaskan dalam tabel 4.12.

**Tabel 4.12**  
**APBS SMP BERDASARKAN LOKASI SEKOLAH 2005/2006-2007/2008**

Lokasi		Jumlah (ribu rupiah) pada tahun		
		2005/2006	2006/2007	2007/2008
Pusat Kota	Tertinggi	1.581.592	1.722.837	2.662.612
	Terendah	790.842	1.283.260	1.540.338
	Rata-rata	1.186.216	1.503.048	2.101.475
	Kenaikan	-	26,71	39,81
Pinggir Kota	Tertinggi	955.294	1.290.978	1.467.321
	Terendah	932.361	1.245.898	1.461.793
	Rata-rata	943.828	1.268.438	1.464.557
	Kenaikan	-	34,39	15,46

*Sumber: Data Primer yang diolah.*

Data sebagaimana diringkaskan dalam tabel tersebut menginformasikan fluktuasi APBS SMP di pusat kota dan pinggir kota selama tiga tahun pelajaran. SMP dengan APBS tertinggi, baik di pusat maupun di pinggir, menunjukkan kenaikan yang signifikan dari tahun 2005/2006 ke tahun 2006/2007; kemudian naik lagi pada tahun 2007/2008.

Dihitung rata-ratanya, kenaikan APBS untuk SMP di pusat kota adalah 26,71% (periode 2005/2006-2006/2007); dan naik lagi 39,81% (periode 2006/2007-2007/2008). Untuk SMP di pinggir kota, persentase kenaikan itu adalah 34,39% dan 15,46%.

Maknanya, fluktuasi jumlah APBS di SMP-SMP dengan kategori APBS tertinggi (pusat dan pinggir kota), diikuti oleh kenaikan yang konsisten dan cukup signifikan pada APBS di SMP - SMP yang berkategori APBS terendah, baik di pusat maupun pinggir kota. Lebih jauh mengandung arti pula bahwa penyediaan anggaran pendidikan oleh Pemkot Tegal bertolak dari pemikiran pemerataan mutu SMP antarlokasi.

Dalam tabel 3.13. diringkaskan pula kondisi APBS SMP berdasarkan status sosial ekonomi siswa.

**Tabel 3.13**  
**APBS SMP BERDASARKAN SSE SISWA 2005/2006-2007/2008**

SSE Siswa		Jumlah (ribu rupiah) pada tahun		
		2005/2006	2006/2007	2007/2008
Tinggi	Rata-rata	1.581.592	1.722.837	2.662.612
	Kenaikan	-	8,93	54,55
Menengah	Rata-rata	790.842	1.283.260	1.540.338
	Kenaikan	-	62,26	20,03
Rendah	Rata-rata	943.828	1.268.438	1.503.830
	Kenaikan		34,39	18,56

Sumber: Data Primer yang diolah.

Berikut ini adalah informasi yang dapat dicatat dari data dalam tabel tersebut. *Pertama*, ada kecenderungan bahwa jumlah (besaran) rata-rata APBS sejalan dengan status sosial ekonomi siswa. Artinya, rata-rata jumlah APBS di sekolah-sekolah yang siswanya berstatus sosial ekonomi tinggi, lebih besar dibanding dengan sekolah-sekolah yang siswanya berstatus sosial ekonomi menengah dan rendah.

*Kedua*, kenaikan jumlah APBS (dari 2005/2006 ke 2006/2007) meningkat 8,93% untuk sekolah yang siswanya berstatus sosial ekonomi tinggi; 62,26% untuk sekolah yang siswanya berstatus sosial ekonomi menengah dan 34,39% bagi sekolah yang siswanya berstatus sosial ekonomi rendah. Kecenderungan ini identik dengan

kecenderungan jumlah APBS, makin rendah status sosial ekonomi siswa makin besar pula kenaikan APBS-nya.

*Ketiga*, dari tahun pelajaran 2006/2007 ke 2007/2008, SMP-SMP yang siswanya berstatus sosial ekonomi tinggi mengalami kenaikan APBS sebesar 54,55%; 20,03% untuk SMP yang siswanya berstatus sosial ekonomi menengah dan 18,56% untuk SMP yang siswanya berstatus sosial ekonomi rendah. Tetapi, terjadi kenaikan yang cukup berarti (54,55%) pada APBS di SMP-SMP yang siswanya berstatus sosial ekonomi tinggi.

Makna paling penting dari informasi itu, bahwa Pemkot Tegal kurang akomodatif terhadap peningkatan kebutuhan riil di SMP-SMP yang siswanya berstatus sosial ekonomi rendah, meskipun nominalnya masih lebih sedikit

dibanding peruntukan SMP-SMP yang siswanya berstatus sosial ekonomi menengah.

## PUSTAKA

- Arze, del Granado FJ. Wolfgang Fengler. Andy Ragatz. Elif Yavuz. 2008. *Investing in Indonesia's Education: Allocation, Equity, and Efficiency of Public Expenditures*. <http://www-wds.worldbank.org>, akses 2008.
- Becker, Gary S. 1993. *Human Capital*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bray, Marl. 1996. *Decentralization of Education: Community Financing*. Washington DC: World Bank.
- Coombs, H, Philip. 1982. *Apakah Perencanaan itu?* Jakarta: Bhatara Karya Aksara.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Proyek Peningkatan Kemampuan Perencanaan Pendidikan dan Kebudayaan. 1998. Buku T5. *Penyusunan Rencana, Program dan Penganggaran*. Jakarta: Depdikbud Biro Perencanaan.
- Departemen Pendidikan Nasional 2001. *Kebijakan Umum Kurikulum Berbasis Kompetensi Pendidikan Dasar dan Menengah*. Jakarta: Balitbang-Puskur, Departemen Pendidikan Nasional.
- Departemen Pendidikan Nasional. 2002. *Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah*. Jakarta: Depdiknas.
- Depdikbud, Balitbang. 1996. *Relevansi Pendidikan dengan Kebutuhan Pembangunan*. Jakarta: Depdikbud.
- Depkumham, Ditjen Peraturan Perundang-undangan, 2008. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2008, tentang Wajib Belajar, <http://www.djpp.depkuham.go.id>, akses 2008
- Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah, 2003. Surat Keputusan Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah Nomor 050/42333 tentang Rencana Strategik Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah Tahun 2003-2008.