

KETIMPANGAN DISTRIBUSI PEMBIAYAAN PENDIDIKAN DI INDONESIA

Oleh: Arif Rohman*)

Abstrak

Rendahnya anggaran pendidikan di Indonesia telah menyebabkan aneka kebutuhan untuk kegiatan operasional pendidikan tidak memperoleh porsi dana yang cukup, apalagi untuk peningkatan mutu. Hal ini menyulitkan dalam proses distribusi dan alokasi anggaran, sehingga memerlukan kecerdasan untuk menentukan skala prioritas. Penentuan prioritas anggaran pada suatu aspek menyebabkan aspek lain dalam pendidikan menjadi terabaikan, sehingga menyulut terjadinya kesenjangan distribusi pembiayaan pendidikan. Terbukti bahwa telah terjadi kesenjangan pembiayaan pendidikan antar daerah, antar jenis dan jenjang pendidikan. Kenyataan paling ekstrim menunjukkan bahwa Sekolah Dasar memperoleh porsi pembiayaan jauh lebih sedikit dibanding jenjang sekolah di atasnya, sekolah swasta jauh terabaikan dibanding sekolah negeri, begitu pula sekolah keagamaan kurang diuntungkan dibanding sekolah umum.

Kata kunci: *Biaya pendidikan, distribusi tak seimbang, dan ketimpangan.*

Pendahuluan

King Gordon (1982) mensinyalir bahwa dewasa ini banyak negara di kawasan dunia mulai meningkatkan anggaran untuk pembangunan pendidikan. Pendidikan dipandang sebagai sektor penting yang diprioritaskan dalam penentuan kebijakan anggaran negara. Peningkatan anggaran pendidikan ini didasari oleh suatu pertimbangan yang meyakini bahwa pendidikan merupakan investasi manusiawi (*human investment*) untuk menghasilkan sumberdaya insani berkualitas. Dengan adanya ketercukupan sumberdaya insani berkualitas tersebut pada gilirannya dalam jangka panjang dapat mewujudkan keuntungan berganda (*multiple effect*) dalam banyak segi.

Kesadaran global akan pentingnya peningkatan anggaran pendidikan tersebut juga telah dimiliki oleh bangsa Indonesia. Hal ini tercermin dalam kesepakatan elit politik yang tertuang dalam hasil amandemen Undang-Undang Dasar 1945 pasal 31 ayat (4). Dalam pasal dan ayat tersebut disebutkan bahwa: "*Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari*

*) Arif Rohman adalah dosen pada Jurusan Filsafat dan Sosiologi Pendidikan FIP UNY

anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional".

Diktum konstitusi yang secara eksplisit menyebut anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN dan APBD tersebut jelas merupakan suatu kemajuan berarti dibandingkan sebelumnya. Logikanya, Presiden bersama DPR di tingkat pusat dan Gubernur/Bupati bersama DPRD menindaklanjuti dengan menaikkan anggaran pendidikan dalam APBN dan APBD secara signifikan. Realitasnya, menurut amatan para ahli pendidikan masih belum diberikan anggaran yang cukup untuk peningkatan kualitas. Dengan kata lain, pendidikan masih ditelantarkan oleh para pengambil keputusan.

Secara komparatif dapat dicermati pembiayaan pendidikan di Indonesia dengan beberapa negara lain. *Human Development Report* UNDP tahun 2001 menyebutkan bahwa proporsi alokasi pembiayaan pendidikan terhadap GNP di Indonesia untuk tahun 1995-1997 rata-rata 1,4%, sementara negara-negara tetangga mengalokasikan lebih tinggi. Antara lain Malaysia mengalokasikan 4,9%, Thailand 4,8%, Philipina 3,4%, Srilanka 3,4%, India 3,2%, dan Vietnam 3%. Sementara bila dilihat dari proporsi alokasi biaya pendidikan terhadap APBN di Indonesia hanya sebesar 7,9% sedangkan negara lain mengalokasikan lebih tinggi seperti Thailand 20,1%, Iran 17,8%, Philipina 15,7%, Malaysia 15,4%, Cina 12,2%, India 11,6%, dan Srilanka 8,9%.

Menurut Martin Cornoy dkk (1982), banyak negara telah menyadari bahwa perluasan kesempatan pendidikan tidak menjamin dapat meningkatkan pertumbuh-

an ekonomi serta menipisnya kesenjangan sosial-ekonomi warga masyarakat, yang terjadi justru membengkaknya pengangguran terdidik di satu sisi serta banyaknya pekerjaan yang kurang tersisi oleh para tenaga trampil. Hal tersebut menurutnya karena pendidikan selama ini hanya didanai secara murah sehingga kurang bisa menghasilkan lulusan yang diharapkan. Oleh karena itu sejak tahun 1980-an banyak negara telah mulai menambah anggaran nasionalnya secara proporsional untuk meningkatkan mutu pendidikan.

Potret pembiayaan pendidikan di Indonesia yang tergolong rendah dibandingkan dengan banyak negara di dunia di atas, jelas tidak akan mampu untuk mencukupi aneka kebutuhan dan belanja pendidikan di semua jenjang, jenis, dan jalur yang semakin lama semakin kompleks. Sehingga dengan sedikitnya anggaran tersebut proses distribusi dan alokasi dana untuk mencukupi segenap kebutuhan pendidikan memerlukan ada prioritas tertentu. Konsekuensinya, menurut F. Harbison (Arif Rohman, 2003) dengan penentuan prioritas pembiayaan kepada aspek tertentu dibandingkan aspek yang lain dalam pendidikan menyebabkan aspek lain tersebut dianggap kurang penting. Hal inilah yang dikesan oleh banyak pihak sebagai kesenjangan dalam pembiayaan pendidikan.

Pertanyaannya adalah bagaimana kebijakan pemerintah dalam distribusi dan alokasi biaya pendidikan? Adakah kesenjangan dalam proses distribusi dan alokasi biaya pendidikan tersebut? Bagaimana realitas kesenjangan pembiayaan pendidikan yang terjadi senyatanya? Tulisan ini akan mencoba mendeskripsikan lebih jauh mengenai fenomena tersebut.

Kebijakan Pembiayaan Pendidikan

Suatu kebijakan diputuskan biasanya dilatarbelakangi oleh adanya masalah yang dirasakan oleh sebagian masyarakat yang kemudian diartikulasikan oleh para pengambil keputusan. Masalah biasanya muncul ketika ada deskripsian antara dunia cita-cita (*das sollen*) dengan dunia nyata (*das sein*), sehingga kebijakan pendidikan dilakukan dalam rangka mengurangi kesenjangan (*descripancy*) atau mendekatkan antara dunia cita-cita dengan dunia nyata tersebut.

Paling tidak ada dua hal yang dapat dirasakan sebagai pemicu adanya masalah: *Pertama*, bahwa perjalanan kehidupan suatu bangsa mengalami lika-liku yang beraneka ragam. Bahkan lika-liku perjalanan suatu bangsa tersebut terkadang menghadapi suatu hal sulit diduga serta belum pernah dikenali sebelumnya. Sehingga hal-hal baru yang datangnya sulit dikenali sebelumnya itu membutuhkan upaya baru pula dalam menghadapinya.

Kedua, adanya tuntutan (*expectation*) yang lebih tinggi dari sekedar yang ada selama ini. Misalnya, akibat minimnya dana pendidikan yang berakibat pada rendahnya kesejahteraan guru serta kurang optimalnya kegiatan pembelajaran yang pada gilirannya dapat mengkandaskan upaya-upaya peningkatan mutu lulusan pendidikan, sehingga membutuhkan terobosan kebijakan baru dari pemerintah dalam menaikkan anggaran pendidikan (Dirto Hadisusanto dkk, 1995).

Dirto Hadisusanto dkk (1995) menyebutkan bahwa masalah yang dihadapi bangsa Indonesia dewasa ini mencakup lima masalah pokok, yaitu: (1) pemerataan pendidikan, (2) daya tampung pendidikan, (3) relevansi pendidikan, (4) kualitas

pendidikan, dan (5) efisiensi dan efektifitas pendidikan. Kelima masalah tersebut membutuhkan adanya langkah-langkah kebijakan untuk mengatasinya agar tidak berjalan menjadi semakin berkembang dan saling kait mengkait menjadi rumit. Salah satu kebijakan yang mendukung untuk memecahkan masalah itu adalah perlunya meningkatkan pendanaan pendidikan.

Kebijakan pendanaan pendidikan yang dirumuskan melalui proses yang normal dan wajar biasanya dilakukan melalui tiga proses, yakni proses: *akumulasi*, *artikulasi*, dan *akomodasi*. Suatu perumusan kebijakan pendidikan pada umumnya yang dilakukan dengan cara tidak melalui proses normal dan wajar, pada akhirnya akan menghadapi problem legitimasi. Problem legitimasi tersebut biasanya berwujud penolakan masyarakat terhadap kebijakan yang telah diputuskan, atau paling tidak mendapat respon apatis dari masyarakat, sehingga kebijakan tersebut menjadi *illegitimated*.

Setelah dilakukan perumusan (*formulation*) maka kebijakan tersebut selanjutnya perlu diimplementasikan (Oberlin Silalahi, 1989), meskipun bisa ditambahkan satu lagi yaitu: tahap *pemantapan* kebijakan (Charles Linblom, 1968). Masing-masing tahap yaitu *formulasi*, *implementasi*, dan *pemantapan* tersebut memiliki proses yang berbeda yang ketiganya bisa berlangsung secara dialektis.

Kebijakan pendanaan pendidikan berisi penetapan sejumlah anggaran yang digunakan untuk membiayai seluruh program kegiatan di lingkungan Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) dengan menggunakan skala prioritas tertentu. Program kegiatan yang dimaksud antara lain meliputi: peningkatan mutu, pemerataan,

efisiensi, peningkatan peranserta masyarakat, dan akuntabilitas pendidikan baik pada level jalur maupun jenjang sekolah.

Sumber Pembiayaan Pendidikan

Menurut Fasli Jalal dan Dedi Supriyadi (2001) dalam satu dasawarsa terakhir terdapat kecenderungan yang menunjukkan proporsi anggaran Departemen Pendidikan Nasional RI atau Pemerintah pusat berkisar antara 5% sampai 8% dari total anggaran belanja nasional. Lebih-lebih sejak krisis ekonomi melanda Indonesia dengan anggaran yang mengecil menjadikan kendala tersendiri bagi pemerintah untuk meningkatkan anggaran pendidikan. Sehingga pendidikan tampak bukan merupakan kelompok prioritas dalam pembangunan bahkan tidak akan ada jaminan di masa datang untuk mendapatkan prioritas anggaran dari pemerintah.

Temuan penelitian dari *International Development Research Centre-IDRC* (1983) menyebutkan bahwa negara-negara maju (*developed countries*) umumnya telah menyediakan anggaran cukup besar untuk pendidikan yakni rata-rata 21,3% dari Anggaran Belanja Nasional (*national budget*) mereka. Sementara pada negara-negara berkembang (*developing countries*) rata-rata hanya menyediakan 16,3% dari Anggaran Belanja Nasional-nya. Indonesia sendiri pada tahun 1997 menetapkan anggaran untuk pendidikan sebesar 7,9% dari APBN. Hal ini berarti Indonesia masih berada di bawah kecenderungan bangsa-bangsa lain dalam menambah anggaran pendidikannya.

Meski demikian, banyak ahli mengakui bahwa selain sumber utama yang menye-

diakan pembiayaan pendidikan di Indonesia yakni Depdiknas RI, juga ada beberapa sumber lainnya. Sumber lain yang membiayai keperluan pendidikan yaitu Departemen Dalam Negeri (Depdagri) dan Departemen Agama (Depag). Khusus Depag selain sebagai salah satu sumber penyedia biaya pendidikan juga merupakan penyedia pendidikan terbesar setelah Departemen Pendidikan Nasional.

Sumber-sumber penyedia biaya pendidikan dari pemerintah pusat tersebut diberikan kepada sekolah-sekolah khususnya sekolah negeri melalui pemerintah daerah maupun langsung. Sumber penerimaan sekolah-sekolah negeri tersebut adalah *Anggaran Rutin* serta *Anggaran Pembangunan*. Selain berasal dari sumber pemerintah, sekolah juga memperoleh sumber penerimaan dana lain yakni yang berasal dari orang tua siswa dan masyarakat. Namun besaran dan jumlah dana selain dari pemerintah ini kurang terkalkulasi dan terdokumentasi secara baik untuk sebagian besar sekolah. Oleh karenanya, dana yang bersumber dari pemerintah bagaimana pun masih menjadi sumber utama bahkan menjadi andalan mereka.

Kesenjangan Distribusi Biaya Pendidikan

Ketergantungan dana yang bersumber dari pemerintah masih dialami oleh sebagian besar lembaga pendidikan formal di Indonesia dewasa ini. Masing-masing mereka sangat mengharap kucuran dari pemerintah tersebut demi keberlangsungan proses pendidikan dan pembelajaran. Sehingga distribusi dana pendidikan yang dilakukan secara adil oleh pemerintah akan dibutuhkan.

Namun kenyataannya, laporan penelitian Dedi Supriyadi dkk (2000) hasil observasi di tiga propinsi yakni Sumatera Barat, Jawa Barat, dan Kalimantan Barat ditemukan bahwa telah terjadi keraguan banyak pihak kepada pemerintah dalam mendistribusikan dana pendidikan secara baik. Pemerintah dianggap kurang mampu mendistribusikan dana pendidikan secara proporsional. Lebih-lebih pada era otonomi daerah dewasa ini, banyak daerah yang memiliki pola dan standar yang berbeda sehingga menambah banyak pihak termasuk sekolah yang menyangsikan kemampuan daerah dalam mendistribusikan dana pendidikan.

Hasil studi yang dilakukan oleh Clark dkk (1998) menemukan bahwa distribusi bantuan dana pemerintah kepada sekolah-sekolah negeri di Indonesia hanya sebesar Rp 221.000,- per siswa Sekolah Dasar setiap tahun. Sedangkan per siswa setiap tahun untuk Sekolah Menengah Pertama, Sekolah

Menengah Atas, Sekolah Menengah Kejuruan, dan Perguruan Tinggi memperoleh distribusi dana lebih besar, yakni secara berturut-turut Rp 377.000,-, Rp 721.000,-, Rp 894.000, serta Rp 1.606.000,-. Sehingga dapat dinyatakan bahwa semakin tinggi tingkat atau jenjang suatu pendidikan akan semakin besar perolehan distribusi dana per siswa setiap tahun dari pemerintah.

Distribusi dana pemerintah tersebut dapat dibandingkan dengan angka perbandingan untuk Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP), Sekolah Menengah Atas (SMA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), dan Perguruan Tinggi (PT) dengan besaran 6:10:19:23:42. Sedangkan perbandingan PT dengan SD dapat ditemukan angka bahwa dana pendidikan PT memperoleh tujuh kali lipat dibanding dengan SD. Besaran dana pemerintah yang diterima masing-masing jenjang sekolah negeri selengkapny dapat dicermati sebagai berikut:

**Distribusi Dana Pemerintah Kepada Sekolah Negeri
Pada Tahun 1995/1996**

No	Tingkat	Juml.Siswa (ribu)	Dana Pemerintah Ke Sekolah Negeri	
			Per Tingkat (ribu)	Per Siswa (ribu)
1.	SD	24.057	5.316.597.000	221
2.	SMP	4.684	1.765.868.000	377
3.	SMA	1.429	1.030.309.000	721
4.	SMK	500	447.000.000	894
5.	PT	853	1.369.918.000.000	1.606
Jumlah		21.523	9.929.692.000.000	3.819

Sumber: Diolah dari Clark dkk (Fasli Jalal dan Dedi Supriyadi, 2001)

Bila ditelusuri lebih jauh kesenjangan distribusi pembiayaan pendidikan tidak hanya terjadi pada antar jenjang yaitu dasar, menengah, dan tinggi, tetapi juga berlangsung antara sekolah umum dan sekolah keagamaan. Hasil penelitian Arif Rohman, Farida Hanum, dan SW Septiarti (2002) menemukan bahwa sekolah-sekolah keagamaan seperti Madrasah Ibtidaiyah (MI), Madrasah Tsanawiyah (MTs), dan Madrasah Aliyah (MA) memperoleh dana pemerintah jauh lebih sedikit dibanding sekolah-sekolah umum. Sekolah-sekolah keagamaan pada umumnya memiliki kondisi fisik dan pembelajarannya masih belum memenuhi Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang layak, akibatnya mutu lulusannya juga masih rendah. Hal tersebut antara lain karena kurangnya dana akibat ketimpangan distribusi di atas.

Ace Suryadi dan HAR Tilaar (1994) mensinyalir ketimpangan distribusi pembiayaan pendidikan mencakup lebih luas. Ketimpangan distribusi pembiayaan pendidikan mencakup banyak dimensi, yaitu: *dimensi pertama* adalah kesenjangan antara pusat dan daerah; *dimensi kedua* adalah kesenjangan antara keluarga, masyarakat, dan sekolah; *dimensi ketiga* adalah kesenjangan antar jenjang pendidikan dasar, menengah, dan tinggi; *dimensi keempat* adalah kesenjangan antara sekolah desa dan kota; *dimensi kelima* adalah kesenjangan antara sekolah negeri dan swasta; *dimensi keenam* adalah kesenjangan antara sekolah umum dan agama.

Penutup

Bahwa upaya meningkatkan anggaran dalam rangka membangun pendidikan yang

berkualitas tidak lagi sekedar wacana akan tetapi sudah menjadi arus besar yang dilakukan banyak negara di kawasan dunia dewasa ini. Pendidikan dipandang sebagai sektor penting yang perlu diprioritaskan dalam penentuan kebijakan anggaran negara, sehingga pendidikan mendapatkan cukup dana secara proporsional. Peningkatan anggaran pendidikan ini didasari oleh suatu alasan yang mereka yakini bahwa pendidikan merupakan investasi manusia (*human investment*) untuk menghasilkan sumberdaya insani berkualitas. Dengan adanya ketercukupan sumberdaya insani berkualitas tersebut pada gilirannya dalam jangka panjang dapat mewujudkan keuntungan berganda (*multiple effect*) dalam banyak segi.

Kecenderungan di banyak negara yang menaikkan anggaran pendidikan, ternyata tidak terjadi di Indonesia. Anggaran pendidikan di Indonesia masih tergolong rendah bila dibandingkan dengan negara-negara lain termasuk negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Kecenderungan negara-negara lain menganggarkan 20% lebih dari bagjet nasionalnya, sementara Indonesia hanya menganggarkan sekitar 8% dari APBN untuk pendidikan.

Rendahnya anggaran pendidikan di Indonesia tersebut telah menyebabkan aneka kebutuhan untuk kegiatan operasional pendidikan tidak memperoleh porsi dana yang cukup, apalagi untuk kebutuhan peningkatan mutu. Rendahnya anggaran pendidikan juga telah membawa implikasi pada sulitnya proses distribusi dan alokasi anggaran dilakukan, sehingga memerlukan kecerdasan untuk menentukan skala prioritas. Penentuan prioritas anggaran pada suatu

aspek menyebabkan aspek lain dalam pendidikan menjadi terabaikan, sehingga menyulut terjadinya kesenjangan distribusi pembiayaan pendidikan.

Aneka bukti menunjukkan bahwa telah terjadi kesenjangan pembiayaan pendidikan antar daerah, antar jenis dan jenjang pendidikan. Kenyataan paling ekstrim menunjukkan bahwa Sekolah Dasar memperoleh porsi pembiayaan jauh lebih sedikit dibanding jenjang sekolah di atasnya, sekolah swasta jauh terabaikan dibanding sekolah negeri, begitu pula sekolah keagamaan kurang diuntungkan dibanding sekolah umum.

Daftar Pustaka

- Ace Suryadi dan HAR Tilaar. (1994). *Analisis Kebijakan Pendidikan di Indonesia*. Bandung: Rosda Karya.
- Arif Rohman, Farida Hanum, SW. Septiarti. (2002). *Studi Distribusi dan Alokasi Biaya Pendidikan di Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Lembaga Penelitian UNY. (*Laporan Hasil Penelitian*).
- Arif Rohman. (2003). *Pendidikan Komparatif: Suatu Pengantar Ringkas*. Yogyakarta: FIP UNY
- Cornoy, Martin dkk. (1982). *The Political Economy of Financing Education in Developing Countries*. Makalah proceeding dalam seminar Internasional tentang *Financing Educational Development* di Mont Sainte Marie Canada 19-21 Mei 1982.
- Dirto Hadisuanto dkk. (1995). *Pengantar Ilmu Pendidikan*. Yogyakarta: FIP IKIP Yogyakarta.
- Fasli Jalal dan Dedi Supriyadi. (2001). *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*. Penerbit kerjasama: Bappenas, Depdiknas, dan Adicita Yogyakarta.
- Gordon, King. (1982). *Priorities and Problems in Education for Development*. Makalah proceeding dalam seminar Internasional tentang *Financing Educational Development* di Mont Sainte Marie Canada 19-21 Mei 1982.
- International Development Research Centre. (1983). *Educational Financing in Developing Countries: Research Findings and Contemporary Issues*. Ottawa Canada.
- Linblom, Charles. (1968). *The Policy Making Process*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall.
- Oberlin Silalahi. (1989). *Beberapa Aspek Kebijakan Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- United Nations Development Program. (2001). *Human Development Report*. New York.

