

INDIKATOR KEMANDIRIAN PEMBIAYAAN MADRASAH

Nanang Fattah

Abstract

The implementation of National Educational System Law (Undang Undang Sistem Pendidikan Nasional/ UU Sisdiknas) needs a standardized educational quality, including the costing. Cost Independence Indicators for Madrasahs refer to Government Regulation (Peraturan Pemerintah/PP) No. 19 Year 2005, namely: (1) investment costs that consist of the provision of facilities and infrastructures, human resource development, and fixed working capital; (2) operating costs that include salary of the teachers and educational affairs staff, benefits, educational equipments, and also indirect educational operating costs as transportation, meal, etc; and (3) personal costs that comprise registration, tuition (SPP), books, stationary, etc. Key indicators for evaluating cost independence of madrasahs can be seen from the ratio of government contribution to parent/ community contribution to the educational costing. The contribution of government to Islamic Elementary School

Lahir di Bandung, 18 Mei 1951.
Menempuh pendidikan di IKIP Bandung mulai S 1 Jur. Pendidikan Manajemen, 1976; S 2 Administrasi Pendidikan, 1987 dan S 3 Administrasi Pendidikan, 1999. Pernah menjadi Konsultan Bank Dunia Dikmenum-Depdiknas, 1990; Instruktur pelatihan Manajemen Pendidikan tingkat Regional dan Nasional. Saat ini Guru Besar Jur. Administrasi Pendidikan UPI Bandung, sejak 2001 dan Ketua Tim Adhoc Standar Biaya Pendidikan BSNP Depdiknas.

(Madrasah Ibtidaiyah/MI), Islamic Junior High School (Madrasah Tsanawiyah/MTs) and Islamic Senior High School (Madrasah Aliyah/MA) was 38%, 37% and 31% respectively; while contribution of the parent/community was 62%, 63% and 69% respectively. It means there was a disparity between the both ways of financing madrasahs with the role of community. In the future, it is recommended for government to keep the principle of equality and equivalency in giving their subsidy to madrasahs.

Keywords: *costing, cost indicators for madrasah*

PENDAHULUAN

Pendidikan merupakan salah satu kunci dalam upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia. Oleh karena itu pendidikan dapat dianggap sebagai suatu investasi. Investasi pendidikan merupakan pengorbanan dalam bentuk sumber-sumber daya untuk penyelenggaraan pendidikan yang bermutu agar dikemudian hari diperoleh balikan atas investasi tersebut atau *rate of return* dari lulusan yang bermutu. Sumber-sumber daya yang dipandang sebagai input yang bermuatan biaya mempunyai hubungan yang erat dengan proses dan hasil belajar.

Pembiayaan Pendidikan telah diatur dalam UUD Negara Republik Indonesia 1945 (Amandemen IV) yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan; setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya; pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 % dari APBN dan APBD. Lebih lanjut dinyatakan dalam UU Nomor 20/2003 tentang Sisdiknas beberapa pasal menyatakan tentang pendanaan pendidikan. Pasal 11 ayat 2 Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana untuk terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia 7 sampai 15 tahun. Pasal 12 ayat 1 menjelaskan bahwa setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak mendapatkan beasiswa bagi yang berprestasi yang orang tuanya tidak mampu. Di samping itu setiap peserta didik berkewajiban ikut menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan, kecuali mereka yang dibebaskan dari kewajiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tentang peran serta masyarakat dalam pendidikan dinyatakan bahwa penyelenggaraan pendidikan berbasis masyarakat, mengembangkan dan melaksanakan kurikulum dan evaluasi pendidikan, manajemen dan pendanaannya sesuai dengan standar nasional pendidikan. Dana penyelenggaraan pendidikan berbasis masyarakat dapat bersumber dari penyelenggara, masyarakat, Pemerintah, Pemerintah Daerah dan atau sumber lain yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu keberadaan madrasah yang sampai saat ini mencapai hampir 30 % dari total populasi siswa di tingkat pendidikan dasar menengah, sebagian besar orang tuanya berasal dari golongan menengah ke bawah. Dalam hubungan ini salah seorang pembicara pada *Seminar Pemberdayaan Madrasah* yang diselenggarakan oleh *Indonesian Institute for Society Empowerment (Insep)* bekerjasama dengan Depag, Khairan, Kepala Madrasah Tsanawiyah Negeri Model Amuntai, Kalsel menyatakan bahwa madrasah selama ini ada kecenderungan berjalan sendiri dengan kemampuan seadanya dalam kondisi segan hidup matipun tak mau. Kondisi fasilitas belajar di sebagian besar madrasah masih belum memenuhi standar pelayanan minimal

(SPM) pendidikan sebagaimana yang diharapkan. Bahkan, banyak murid madrasah belajar di bawah ancaman reruntuhan bangunan (Rohendi dalam PR, 20/9/2005).

Berkaitan dengan Undang-Undang Sisdiknas yang menghendaki standarisasi mutu pada semua jenis dan jenjang pendidikan, maka pembiayaan madrasah memerlukan standar dalam pembiayaannya. Standar pembiayaan merupakan salah satu dari delapan standar nasional pendidikan sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

INDIKATOR PEMBIAYAAN MADRASAH

Biaya pendidikan adalah nilai uang dalam bentuk moneter (rupiah) dari seluruh sumberdaya (input) yang digunakan dalam penyelenggaraan kegiatan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan atau sekolah/madrasah. Untuk kepentingan penghitungan standar biaya, besarnya biaya pendidikan dihitung dengan menggunakan biaya satuan pendidikan (*unit cost*). Biaya satuan pendidikan ialah biaya rata-rata yang dikeluarkan untuk pelaksanaan pendidikan di madrasah

per murid pertahun anggaran. Satuan biaya ini merupakan fungsi dari besarnya pengeluaran madrasah serta banyaknya murid di suatu madrasah. Dengan demikian satuan biaya pendidikan madrasah dapat diketahui dengan cara membagi seluruh jumlah pengeluaran madrasah setiap tahun dengan jumlah murid madrasah pada tahun tertentu.

Anggaran pendidikan madrasah terdiri dari dua sisi yang berkaitan satu sama lain, yaitu sisi penerimaan dan pengeluaran. Anggaran penerimaan adalah pendapatan yang diperoleh setiap tahun oleh madrasah dari berbagai sumber. Sumber utama keuangan madrasah adalah: Pemerintah, Pemerintah Daerah, orang tua, masyarakat, dan sumber lain. Besarnya penerimaan madrasah dari masing-masing sumber sangat bervariasi antara madrasah satu dengan lainnya dan antara daerah kabupaten/kota satu dengan lainnya. Sementara itu anggaran pengeluaran, yaitu jumlah uang yang dibelanjakan untuk kepentingan pelaksanaan pendidikan di madrasah yang ditentukan oleh item-item pengeluaran yang jumlah dan proporsinya bervariasi antara madrasah yang satu dengan madrasah lainnya, daerah satu dengan daerah lainnya. Untuk menentukan besarnya biaya satuan antar

daerah, digunakan variasi indeks kemahalan antar daerah untuk Dana Alokasi Khusus (DAK).

Pembiayaan pendidikan ini terdiri atas tiga indikator utama, yaitu indikator biaya investasi, indikator biaya operasi, dan indikator biaya personal. Biaya investasi sebagaimana dimaksud pada PP 19 tahun 2005 pasal 62 ayat 2 adalah biaya penyediaan sarana dan prasarana, pengembangan sumberdaya manusia, dan modal kerja tetap. Sedangkan biaya operasi meliputi: (a) gaji pendidik dan tenaga kependidikan serta segala tunjangan yang melekat pada gaji; (b) bahan atau peralatan pendidikan habis pakai; (c) biaya operasi pendidikan tak langsung berupa daya air, jasa telekomunikasi, pemeliharaan sarana dan prasarana, uang lembur, transportasi, konsumsi, pajak asuransi. Sedangkan indikator biaya personal adalah biaya yang dikeluarkan oleh orang tua atau rumah tangga dalam menyekolahkan anaknya meliputi: biaya pendaftaran, SPP, buku pelajaran, alat tulis dan perlengkapan sekolah, praktikum/ketrampilan, baju seragam, transportasi, dan biaya karya wisata. Selanjutnya biaya operasi satuan pendidikan ditetapkan dengan Peraturan Menteri berdasarkan usulan BSNP.

STANDAR BIAYA OPERASI PENDIDIKAN

Standar pembiayaan adalah standar yang mengatur komponen dan besarnya biaya operasi satuan pendidikan yang berlaku selama satu tahun. Berdasarkan PP Nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, standar biaya adalah kriteria minimal tentang sistem pendidikan di seluruh Indonesia. Gambaran tentang biaya satuan per siswa per jenjang adalah sebagai berikut :

1. SD/MI

Besarnya biaya satuan SD/MI dihitung berdasarkan jumlah rombongan belajar (rombel) dengan 3 kategori jumlah rombel, yaitu 6 rombel, 12 rombel, dan 18 rombel. Standar biaya operasi per siswa pertahun berturut-turut untuk 6 rombel = Rp. 2.105.000,-, untuk 12 rombel = Rp. 1.673.000,- dan untuk 18 rombel = Rp. 1.439.000,-

Asumsi yang melandasi, yaitu:

- a. Jumlah siswa per rombel = 28 orang
- b. Jumlah guru SD/MI, 6 rombel = 9 orang, 12 rombel = 17, dan 18 = 23 orang

- c. Biaya pegawai dihitung berdasarkan asumsi 12 bulan gaji dan tunjangan-tunjangan berdasarkan peraturan yang berlaku tahun 2006.
- d. Biaya bukan pegawai yaitu bahan dan alat habis pakai, terdiri dari ATS (alat tulis sekolah), bahan praktikum, konsumsi, daya dan jasa, pemeliharaan dan perbaikan ringan.

2. SMP/MTs

Besarnya biaya satuan SMP/MTs dihitung berdasarkan jumlah rombongan belajar dengan 3 kategori, yaitu 3 rombel, 9 rombel, dan 18 rombel. Biaya satuan persiswa pertahun untuk madrasah yang 3 rombel = Rp. 6.085.000,-, untuk 9 rombel = Rp. 3.187.000,- dan untuk 18 rombel = Rp. 2.895.000,-

Asumsi yang melandasi yaitu:

- a. Jumlah siswa per rombel 32 orang
- b. Jumlah guru untuk 3 rombel = 12 orang, 9 rombel = 17 orang, dan 18 rombel = 33 orang ,
- c. sama dengan SD/MI
- d. sama dengan SD/MI

3. SMA/MA

Besarnya biaya satuan SMA/MA dikategorikan ke dalam 3 kategori, yaitu 3, 9 dan 18 rombel. Untuk yang 3 rombel besarnya biaya satuan Rp. 9.274.000,- 9 rombel Rp.4.560.000,- dan yang 18 rombel Rp. 4.184.000,-

Asumsi yang melandasi :

- a. Jumlah siswa per rombel 32 orang
- b. Jumlah guru dengan 3 rombel 18 orang, 9 rombel 24 orang dan 18 rombel 46 orang
- c. Sama dengan SMP/MTs
- d. Sama dengan SMP/MTs

Berdasarkan data di atas dapat disimpulkan bahwa semakin kecil rombel di suatu madrasah, maka semakin tinggi biaya satuan pendidikannya, dan semakin besar rombel semakin rendah biaya satuan pendidikan.

Secara faktual, hasil studi Abbas Ghozali, dkk (2004) mengungkapkan bahwa biaya satuan operasional madrasah jauh lebih kecil jika dibandingkan dengan standar biaya satuan pendidikan. Untuk MI biaya faktual Rp.1.180.000,-, MTs Rp. 1.414.000,- dan MA Rp. 1.526.000,- Artinya tingkat pemenuhan rata-rata jika dibandingkan dengan standar

biaya satuan operasional untuk MI baru mencapai kurang lebih 50 %, untuk MTs baru mencapai 25 % dan untuk MA baru mencapai kurang lebih 15%.

INDIKATOR KEMANDIRIAN MADRASAH

Madrasah (MI, MTs, dan MA) serta pondok pesantren merupakan bagian integral dari sistem pendidikan nasional. Dalam kaitannya dengan implementasi kebijakan Wajib Belajar 9 Tahun, madrasah memberikan kontribusi yang cukup berarti meskipun dengan segala keterbatasannya dalam aspek ketenagaan, sarana, biaya maupun kualitas manajemennya. MI telah mengambil bagian sebanyak 17,8 % dari seluruh sekolah untuk menampung peserta Wajar tingkat SD. Sedangkan MTs mampu memerankan diri sebagai pelaksana Wajar Dikdas menampung sebanyak 39,4 % usia 12 – 15 tahun (Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan, 2006). Sementara itu dalam kebijakan pengalokasian anggaran yang bersumber dari Pemerintah, subsidi per siswa di madrasah dibandingkan dengan sekolah umum yang secara struktural berada di bawah Depdiknas menunjukkan perbedaan yang signifikan.

Pada tahun 1999 – 2002 misalnya, siswa MI memperoleh Rp.19.000,- per siswa sedangkan SDN mendapat Rp. 100.000,- (1:5), dan MTsN persiswa Rp. 33.000,- sedangkan siswa SMPN mendapat Rp. 46.000,-. Kesenjangan dalam subsidi anggaran pemerintah ini tampak lebih mencolok jika dihubungkan dengan madrasah swasta yang jumlahnya jauh lebih banyak dibandingkan dengan madrasah negeri yang sebagian besar kondisinya lebih buruk.

Indikator kunci dalam menilai kemandirian madrasah dapat kita lihat dari perbandingan kontribusi Pemerintah dan orang tua dalam pembiayaan pendidikan. Gambaran tentang proporsi biaya satuan pendidikan untuk masing-masing jenjang menunjukkan ketimpangan yang sangat signifikan. Untuk MI kontribusi pemerintah sebesar 38 % sedangkan orangtua 62 %, MTs kontribusi pemerintah 37 % sedangkan orang tua 63 %, dan untuk MA kontribusi pemerintah 31 % sedangkan orang tua 69 %.

Dengan mencermati perbandingan kontribusi tersebut di atas menunjukkan bahwa peran orang tua/masyarakat dalam pembiayaan madrasah masih dominan. Kenyataan ini menunjukkan bahwa tingkat ke-

mandirian madrasah dalam pembiayaan pendidikan cukup mengembirakan. Demikian pula peranserta masyarakat dalam bentuk non finansial seperti sarana belajar, fasilitas, dan tenaga telah membuat madrasah bertahan hidup, meskipun dalam kondisi keterbatasan. Menurut catatan Balitbang Depdiknas (2000) hampir setengahnya yaitu 47 % guru madrasah masih termasuk kategori kurang berkualitas (Ki Supriyoko, *Media Indonesia*, 12/8/2004)

Kita sepakat bahwa pembiayaan merupakan salah satu faktor penentu bagi terlaksananya proses pendidikan yang pada gilirannya berdampak terhadap mutu. Namun demikian ini tidak berarti bahwa tersedianya cukup dana, maka mutu pendidikan dengan sendirinya meningkat. Biaya pendidikan akan memberi imbas terhadap mutu melalui fungsi kepemimpinan dan manajemen madrasah yang efektif. Komitmen para pengelola madrasah merupakan salah satu indikator kunci dalam memberdayakan madrasah yang tetap tinggi. Peran pengelola madrasah cukup signifikan dalam menentukan keberhasilan madrasah baik dalam peningkatan mutu maupun angka partisipasi atau akses.

IMPLIKASI KEBIJAKAN

- a. Selama ini kontribusi biaya penyelenggaraan madrasah yang bersumber dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah dari total pengeluaran dana pendidikan belum cukup menggembirakan. Oleh karena itu perlu diupayakan peran Pemerintah dan Pemerintah Daerah terutama dalam kaitannya dengan kebijakan otonomi daerah dan program percepatan Wajar Dikdas perlu kejelasan dalam tanggungjawab, kewenangan dan akuntabilitas dalam pengelolaan madrasah.
- b. Karena Undang-Undang Sisdiknas menghendaki standarisasi mutu pada semua jenis dan jenjang, maka pemberian subsidi kepada madrasah harus berdasar pada asas keadilan dan pemerataan untuk madrasah negeri dan swasta.
- c. Untuk memperbaiki kinerja madrasah, Standar Biaya hendaknya dijadikan acuan bagi para penentu kebijakan. Faktor lain di samping kecukupan dana, kemampuan manajerial para pengelola madrasah dan guru yang professional di bidangnya perlu mendapat perhatian yang serius dari para penentu kebijakan.

- d. Sudah saatnya madrasah menggunakan pendekatan dalam pembiayaan yang berbasis pada aktivitas (*activity based costing*), sehingga mutu hasil dan mutu kegiatan proses pembelajaran di madrasah sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional tidak berbeda dengan sekolah umum, bahkan lebih bermutu.

SUMBER BACAAN

- Abbas, Ghozali, dkk (2004): *Analisis Biaya Pendidikan Dasar dan Menengah*. Jakarta, Depdiknas, Balitbang
- Badan Pusat Statistik (2005): *Analisis Biaya dan Manfaat Investasi Pendidikan di Indonesia*. Jakarta, BPS.
- BSNP (2006): *Standar Pembiayaan Pendidikan, Biaya Operasi, SD/MI, SMP/MTs, SMA, MA*. Jakarta, BSNP
- Departemen Agama (2006): *Isu-Isu Sekitar Madrasah*. Ed. CF Yusuf, dkk. Jakarta, Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan.
- (2006): *Potret Madrasah Dalam Media Massa* Ed. CF Yusuf dkk. Jakarta, Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan.
- (2006): *Inovasi Pendidikan Agama dan Keagamaan*. Ed. CF Yusuf dkk. Jakarta, Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan.