

# Pembiayaan dan Investasi Sumber Daya Manusia

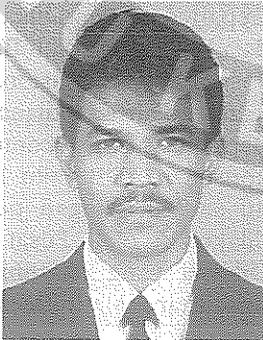
*Masalah keterbatasan sumber pembiayaan pendidikan termasuk salah satu persoalan pelik yang dihadapi Indonesia. Berbagai upaya telah dilakukan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia memenuhi tuntutan perkembangan zaman. Meskipun alokasi anggaran pendidikan masih terbilang kecil, namun baik persentase maupun angka absolut terhadap total anggaran nasional besaran anggaran pendidikan tampak meningkat dari tahun ke tahun. Kelangkaan dana untuk membiayai pendidikan ternyata dapat ditanggulangi oleh dukungan swasta dan masyarakat dengan menyediakan kesempatan berbagai jenjang pendidikan.*

**Ace Suryadi**

Peneliti

Badan Penelitian dan Pengembangan

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan



**Ace Suryadi**, lahir di Sumedang, Jawa Barat. 25 Juli 1952; memperoleh pendidikan di bidang analisis kebijakan pendidikan dari State University of New York, Albany, Amerika Serikat; dan Ph.D. di bidang Economics of education (1986); sekarang menjabat Kepala Pusat Informatika Pendidikan, Balitbang Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

Pendidikan sebagai bagian penting dari proses pembangunan nasional merupakan salah satu sumber penentu pertumbuhan ekonomi negara. Salah satu investasi terpenting yang dapat dilakukan oleh negara adalah penyediaan kesempatan pendidikan yang merata bagi setiap warga negara. Investasi Sumber Daya Manusia (SDM) melalui pendidikan dasar di sejumlah negara dinilai memiliki dampak yang paling besar terhadap kemajuan pada negara-negara industri baru. Dalam rangka mendorong agar setiap warga negara memberikan sumbangan terhadap pembangunan nasional secara efektif (mangkus) haruslah diyakini bahwa setiap anak Indonesia memiliki akses terhadap pendidikan yang bermutu dan relevan dengan kebutuhan pembangunan. Faktor-faktor yang memberikan pengaruh terhadap mutu dan relevansi pendidikan adalah besarnya anggaran pendidikan yang memungkinkan suatu sistem pendidikan dapat berkembang; pemberian gaji guru dan pegawai yang memadai; penyediaan buku dan sarana pendidikan yang memadai serta sarana pendidikan seperti laboratorium yang mampu mendorong penguasaan ilmu-ilmu murni dan terapan secara cepat.

Dewasa ini besarnya anggaran pendidikan menjadi salah satu sorotan utama berbagai pembicaraan, baik di media masa, seminar, maupun dalam masyarakat luas. Di antaranya dipersoalkan apakah pemerintah benar-benar menempatkan investasi SDM pada prioritas teratas sebagaimana amanat GBHN 1993. Namun demikian tidak jarang juga yang mengawatirkan apakah kenaikan anggaran pendidikan secara tiba-tiba tidak akan melahirkan eksekusi yang tidak diinginkan, terutama dilihat dari efisiensi penggunaannya.

Beberapa pihak juga menekankan bahwa anggaran pendidikan bukan merupakan satu-satunya faktor penentu keberhasilan pengembangan kualitas SDM. Anggaran pendidikan yang besar sudah pasti bermanfaat bagi percepatan upaya peningkatan mutu pendidikan jika dapat didayagunakan secara efisien (sangkil). Tulisan ini membahas apakah investasi pendidikan yang sudah tergolong kecil ini benar-benar telah didayagunakan secara sangkil (efisien). Kesangkilan itu sendiri terdiri dari dua jenis yaitu kesangkilan secara internal dan eksternal. Namun demikian tulisan ini tidak akan membahas masalah kesangkilan, melainkan gambaran perkiraan deskriptif mengenai aspek pembiayaan pendidikan berdasarkan berbagai sumber dan studi yang dilakukan sampai saat ini.

Sebagai komponen dari barang dan jasa umum (*public goods*), karakteristik investasi pada sektor pendidikan pada dasarnya tidak berbeda dengan investasi pada infrastruktur umum lainnya seperti jalan, air bersih, drainase, telepon dan lain-lain. Investor pendidikan melibatkan semua pihak yaitu pemerintah, masyarakat umum (rumah tangga) dan pihak swasta pada berbagai jenjang pendidikan dari mulai pendidikan prasekolah, dasar, menengah, sampai dengan pendidikan tinggi. Karena itu pula penyelenggara pendidikan juga bervariasi, mulai sekolah-sekolah yang diselenggarakan oleh pemerintah, sampai lembaga pendidikan swasta dalam berbagai jenis sekolah (sekolah umum, keagamaan, pondok pesantren, seminari, dan lain-lain).

Tulisan ini akan membahas keuangan pendidikan sebagai salah satu faktor penting dalam rangka meningkatkan dan mempertahankan mutu dan relevansi pendidikan. Keuangan

pendidikan (*education finance*) semata-mata hanya merupakan suatu sarana untuk melakukan perhitungan terhadap berbagai sumber ekonomi yang dijadikan masukan bagi penyelenggaraan pendidikan. Besarnya keuangan pendidikan tentu saja tidak menjamin kemampuan mewujudkan pendidikan yang bermutu. Di pihak lain, sangat sulit untuk memperoleh mutu pendidikan yang merata tanpa dukungan anggaran pendidikan yang memadai. Karena itu tulisan ini akan membahas besarnya investasi pendidikan sebagai salah satu investasi SDM yang sangat penting dalam pembangunan Indonesia.

Secara lebih operasional, tulisan ini menggambarkan proses pembentukan anggaran pendidikan sehingga dapat memperlihatkan beberapa perkiraan (*estimate*) mengenai: (1) keadaan keuangan pendidikan secara menyeluruh, (2) pengeluaran pendidikan pada tingkatan sekolah tahun anggaran 1995/96, khususnya mengenai sekolah-sekolah negeri. Tujuannya adalah untuk memberikan masukan bagi proses pembuatan keputusan dalam rangka mendayagunakan secara sangkil berbagai sumber keuangan pendidikan, alokasi anggaran, serta peningkatan kemangkusan pengeluaran pendidikan.

Informasi mengenai keuangan diperoleh dari data dan informasi yang bersumber dari: (1) kuesioner sekolah yang dikumpulkan setiap tahun oleh Pusat Informatik untuk Pengelolaan Pendidikan dan Kebudayaan, Badan Penelitian dan Pengembangan, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan; (2) data hasil survei oleh BPS yang disebut Survei Sosial-ekonomi Nasional.<sup>1</sup> Data-data tersebut telah diolah dan dianalisis oleh Biro APKO Bappenas yang dibantu oleh suatu lembaga konsultan ADB yaitu Hickling.<sup>2</sup> Di samping itu studi keuangan pendidikan juga sudah dilakukan oleh Pusat Informatik Balitbang Dikbud yang dibantu oleh salah seorang konsultan, Math Robertson.<sup>3</sup> Kedua studi

1. Biro Pusat Statistik, Survei Sosial-Ekonomi Nasional, Jakarta, 1995.

2. David Clarch et al., *Indonesia: Education Finance Study (Draft Final Report), Volume 1: Main Report*, Hickling, Ottawa, Washington, Toronto, 1997

3. Matthew Robertson, *The Education Finance*

tersebut dibahas dan diperbandingkan sehingga menggambarkan keadaan keuangan, khususnya, pendidikan persekolahan di Indonesia pada 1995/96.

## Pendidikan sebagai Investasi Pemerintah, Masyarakat, dan Keluarga

Begitu pentingnya investasi SDM melalui pendidikan sehingga berbagai pihak, seperti pemerintah, masyarakat, keluarga, dan individu anggota masyarakat merasa berkepentingan melakukan investasi pendidikan. Investasi secara umum dimaksudkan untuk meningkatkan nilai ekonomi di masa mendatang dari barang atau jasa yang diinvestasikan, melalui berbagai bentuk upaya dan pengorbanan yang dilaksanakan pada masa sekarang. Pemerintah berupaya meningkatkan mutu pendidikan agar kelak akan diperoleh SDM yang mampu menguasai keahlian dan keterampilan, bekerja secara profesional, serta dapat menghasilkan karya yang bermutu, sehingga SDM dapat memberikan peranan dalam pembangunan bangsa.

Selain pemerintah, masyarakat secara umum juga merasa berkepentingan melakukan investasi pendidikan karena dengan pendidikan, masyarakat akan makin tertata sehingga ketertiban, keamanan, dan kesejahteraan masyarakat akan makin terwujud. Bagi keluarga, pendidikan anak-anak juga dirasakan penting untuk menjamin adanya peningkatan kehidupan bagi keluarga dan terutama anak-anak sendiri di masa depan. Pendek kata investasi pendidikan makin dirasakan sebagai suatu keharusan untuk mewujudkan kehidupan masa depan yang lebih baik.

Pada umumnya, investasi keluarga, masyarakat (misalnya swasta) dan pemerintah dalam bidang pendidikan bersifat saling melengkapi. Besarnya kebutuhan suatu negara untuk investasi pendidikan juga sangat besar sehingga sangat wajar jika investasi pendidikan tersebut ditanggung bersama. Berikut ini ditampilkan perbandingan investasi pendidikan yang telah dilakukan baik oleh pe-

merintah, swasta maupun perorangan (rumah tangga). Karena keterbatasan data maka pembahasan besarnya investasi, khususnya yang telah dilakukan oleh swasta, tidak digambarkan secara rinci, tetapi hanya terbatas pada jumlah murid swasta sebagai bahan untuk melakukan perkiraan investasi swasta secara relatif terhadap investasi pemerintah.

### Investasi Pemerintah

Investasi pendidikan oleh pemerintah mencakup pembangunan dan pemeliharaan gedung-gedung sekolah dan ruang kelas, penyediaan peralatan sekolah, pembayaran gaji guru, anggaran untuk program peningkatan kualitas guru, dan lain-lain. Sementara ini program-program pemerintah dalam pembangunan sektor pendidikan baru dapat dipandang sebagai fungsi pemerintah untuk menyediakan sarana pelayanan umum yang cenderung tidak *profit center* seperti halnya investasi produktif yang dilakukan pada sektor-sektor lain seperti pertambangan, industri, pertanian, dan sebagainya. Dengan demikian adalah wajar jika sampai kini anggaran pemerintah untuk pendidikan masih relatif rendah dibandingkan dengan anggaran pendidikan di negara-negara tetangga (lihat Tabel 1).

TABEL 1. Anggaran Pendidikan terhadap APBN-PDB Beberapa Negara, 1992

No. Negara	% Anggaran pendidikan terhadap	
	PDB	APBN
1. Malaysia	5,3	16,0
2. Singapura	3,4	21,6
3. Taiwan	4,8	18,0
4. Korea Selatan	3,3	20,5
5. Thailand	4,3	19,4
6. Indonesia	2,7*	13,6**

Sumber: IMF International and Government Statistics 1992.

\* Persentase biaya pendidikan terhadap PDB adalah sebesar 4,2% jika biaya pendidikan tersebut memperhitungkan sumber-sumber biaya lainnya selain dari sumber anggaran pemerintah (lihat Bappenas/Hickling, 1997).

\*\* Sumber dari studi Bappenas/Hickling, 1997.

Investasi pendidikan yang dilakukan pemerintah pada umumnya diarahkan untuk mendukung kebijakan perluasan dan peme-

rataan kesempatan belajar, serta peningkatan mutu dan relevansi pendidikan. Sumber dana yang melimpah dari ekspor minyak pada 1970-an dialokasikan secara besar-besaran melalui Inpres SD dalam mendukung program perluasan dan pemerataan pendidikan hingga Angka Partisipasi Murni SD sudah mencapai di atas 95 persen dan Angka Partisipasi Kasar SD mencapai hampir 110 persen. Setelah target kuantitatif ini tercapai, investasi pemerintah dalam pendidikan lebih lanjut diarahkan untuk menunjang peningkatan mutu dan relevansi pendidikan.

Pembiayaan pendidikan oleh pemerintah di Indonesia sebagian besar didukung melalui anggaran tahunan yang disalurkan ke Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, baik dalam bentuk anggaran rutin maupun pembangunan. Di samping itu, alokasi anggaran pendidikan untuk membiayai penyelenggaraan pendidikan kedinasan di luar Departemen P dan K, dilakukan seperti di bawah Departemen Agama, dan penyelenggaraan sekolah dasar oleh pemerintah daerah, didukung melalui anggaran Departemen Dalam Negeri.

Dalam hal penyelenggaraan pendidikan persoalannya antara lain adalah bagaimana skala penyelenggaraan tersebut dapat berlangsung secara optimal dengan tingkat kesanggupan yang tinggi. Kalau kesanggupan ekonomi yang ditekankan, maka konsep biaya rata-rata (*average cost*) sangat penting untuk ditelaah lebih lanjut. Dalam jangka panjang diharapkan biaya rata-rata dapat mencapai titik minimum pada skala operasi (jumlah murid) tertentu dan dengan standar mutu tertentu.

Biaya rata-rata atas dasar anggaran pemerintah untuk mendidik seorang peserta didik dapat dihitung dari jumlah anggaran, berapa porsi untuk masing-masing jenjang pendidikan, dan jumlah peserta didik pada masing-masing jenjang pendidikan. Dengan mengasumsikan 53 persen dari total anggaran pendidikan dialokasikan untuk pendidikan dasar dan menengah, serta sekitar 21 persen untuk pendidikan tinggi, maka biaya tahunan untuk mendidik seorang peserta didik pada tingkat pendidikan dasar dan menengah mencapai Rp.137.000 per tahun, dan biaya rata-rata untuk mendidik seorang mahasiswa mencapai Rp.2.397.435 per tahun.

Penelitian tentang fungsi biaya rata-rata antara lain dilakukan oleh Roberston,<sup>4</sup> dengan menggunakan suatu regresi atas data biaya rata-rata per peserta didik pada tingkat (jumlah) murid tertentu di Jawa Timur serta *Dummy variable* untuk membedakan daerah perkotaan dan perdesaan, atau Kabupaten dengan Kotamadya, sebab secara umum biaya pendidikan di daerah perdesaan lebih rendah daripada daerah perkotaan.

Hasil fungsi biaya rata-rata tersebut adalah sebagai berikut.

$$AC = 13,4 - 0,820 Q + 0,051 Q^2 + 1 \text{ DUMMY}$$

$$R^2 = 0,63$$

Dalam hal ini AC adalah *Average Cost*, Q menunjukkan jumlah murid, dan DUMMY menunjukkan 1 untuk Kotamadya dan 0 untuk kabupaten. Fungsi kwadrat ini menunjukkan kurva yang berbentuk U (U shaped) dengan kemungkinan minimisasi biaya rata-rata pendidikan.

Selain biaya rata-rata, indikator lain yang penting untuk ditelaah adalah proporsi anggaran pemerintah bagi sektor pendidikan terhadap anggaran pemerintah secara keseluruhan (APBN) serta proporsi anggaran pendidikan terhadap PDB. Makin besar proporsi PDB untuk pendidikan — dengan asumsi bahwa alokasinya mangkus dan sangkil — makin besar pula kemungkinannya dalam mendukung upaya peningkatan mutu dan relevansi pendidikan. Sebab makin besarnya sumberdana tersebut dimungkinkan agar sarana dan prasarana pendidikan makin tinggi mutunya (guru/tenaga pengajar, gedung, ruang kelas, perpustakaan, laboratorium dan lain-lain) dan pada gilirannya program penciptaan belajar-mengajar yang bermutu juga tidak mengalami hambatan.

Namun demikian berapakah porsi atau angka yang ideal, apakah 5 persen atau 10 persen dari PDB, sampai saat ini belum ada suatu standar yang mutlak. Dengan kata lain masih diperlukan studi lebih lanjut, misalnya, dengan melakukan perbandingan secara internasional. (lihat tabel 1) Sebagai patokan yang sangat sederhana, barangkali angka 5

4. Matthew Robertson, *ibid.*

persen dari PDB sementara ini dapat dianggap merupakan angka yang memadai sebagai besarnya anggaran pemerintah bidang pendidikan.

Tabel berikut menyajikan porsi anggaran pendidikan di Indonesia relatif terhadap PDB dan APBN. Anggaran pendidikan dihitung dari anggaran yang dialokasikan melalui Depdikbud serta SBPP-SDN dan INPRES SDN melalui Departemen Dalam Negeri. Sejak Repelita V besarnya anggaran pendidikan terus-menerus mengalami kenaikan baik secara mutlak maupun secara relatif. Proporsi anggaran pendidikan terhadap APBN hanya 4,51 persen pada awal Repelita V, dan menjadi 7,56 persen pada awal Repelita VI, dan rasio terhadap PDB juga naik dari hanya 0,99 persen menjadi 1,36 persen pada periode yang sama.

Mengacu pada rasio yang dianggap memadai tersebut, yaitu 5 persen dari PDB, maka meskipun terjadi peningkatan yang signifikan dalam anggaran pendidikan, proporsi atas PDB masih terlalu rendah. Mengingat keterbatasan kemampuan pemerintah, untuk mencapai proporsi tersebut tampaknya masih diperlukan waktu yang cukup panjang. Alasannya adalah, *pertama* harus dilakukan bagaimana melipatgandakan volume APBN itu sendiri, sehingga dengan prinsip alokasi yang berimbang antarsektor, dimungkinkan dapat tercapainya porsi 5 persen dari PDB tersebut. *Kedua*, harus dilakukan peningkatan sistem perencanaan, pemrograman, dan manajemen pendidikan yang lebih sangkil dan mangkus sehingga peningkatan anggaran pendidikan tersebut berjalan searah dengan pendayagunaan anggaran yang lebih berdayaguna bagi peningkatan mutu pendidikan. Dengan kata lain, peningkatan anggaran pendidikan yang diiringi dengan pendayagunaan secara lebih sangkil akan senantiasa memiliki dampak yang positif terhadap pembentukan SDM Indonesia yang bermutu dalam era persaingan sekarang.

**TABEL 2.** Pembiayaan Pendidikan dari Sumber Anggaran Rutin dan Anggaran Pembangunan; Tahun 1989/1990/1994/1995

		(milyar rupiah)				
Periode	Tahun	Rutin		Pembangunan		
		P&K	SBPP-SDN	P&K	Inpres SDN	Jumlah
Rep. V	1989/1990	1.220,9	78,0	250,5	100,0	1.649,4
	1990/1991	1.441,5	78,0	647,8	373,5	2.540,8
	1991/1992	1.649,7	82,9	961,1	520,5	3.214,2
	1992/1993	1.908,2	89,3	1.162,4	654,5	3.814,4
Rep. VI	1993/1994	2.294,7	95,0	1.344,6	747,9	4.482,2
	1994/1995	3.112,8	104,0	1.560,9	497,9	5.270,0

**Sumber:** 1. Nota Keuangan tahun 1994;  
2. SBPP-SDN tahun 1997/1978 sampai 1993/1994; dan  
3. Biro Pusat Statistik (BPS)

**TABEL 3.** Anggaran Pendidikan Terhadap APBN, Tahun 1969/1970-1994/1995

		(milyar Rp)	
Periode	Tahun	APBN	Anggaran Pendidikan
Pelita V	1989/1990	36.574,9	1.649,4
	1990/1991	42.873,1	2.540,8
	1991/1992	50.555,5	3.214,2
	1992/1993	56.108,6	3.814,4
Pelita VI	1993/1994	62.322,1	4.482,2
	1994/1995	69.749,1	5.270,0

**Catatan:** Anggaran Pendidikan = Anggaran Depdikbud + SBPP-SDN+Inpres SD

Telaah lebih lanjut tentang investasi pendidikan secara makro adalah perbandingan rasio investasi pendidikan dengan rasio investasi fisik (pertanian, industri/manufaktur dan jasa bisnis) terhadap PDB. Para pakar ekonomi pendidikan seperti Cohn,<sup>5</sup> dan Psacharopoulos,<sup>6</sup> menghitung bahwa rasio investasi pendidikan terhadap PDB di negara-negara maju seperti Amerika Serikat mencapai 12,5 persen, tidak jauh berbeda dengan rasio investasi fisik. Angka investasi pendidikan dalam hal ini dihitung dari biaya langsung pendidikan ditambah *income forgone* atau biaya kesempatan tertentu (*opportunity cost*)

5. Elchanan Cohn, *The Economics of Education*, Ballinger Publishing Company, cet. II, 1993

6. George Psacharopoulos, "Return to Education: A Further International Update and Implications," *Journal of Human Resources*, 1993

di mana proporsi biaya langsung mencapai sekitar 60 persen dari total investasi pendidikan.

Di Indonesia tingkat perkembangan antara investasi pendidikan dan investasi fisik berlangsung timpang dan kurang berimbang. Volume investasi fisik terutama pada Repelita V berkembang pesat, sehingga rasio investasi fisik terhadap GDP mencapai tingkat yang mantap (*steady*) dari 27,31 persen pada awal Repelita V menjadi 29 persen pada 1995 (lihat Tabel 4).<sup>7</sup>

Pertumbuhan investasi fisik yang demikian besar ini memiliki dampak yang sangat besar terhadap perluasan lapangan kerja sektor moderen yang lebih remuneratif yang pada gilirannya juga akan dapat memperluas kesempatan kerja bagi tenaga kerja terdidik.

Tetapi, di pihak lain rasio investasi pendidikan oleh pemerintah melalui anggaran pendidikan terhadap PDB hanya sekitar 1,4 persen (1993/1994) sehingga dengan target kuantitatif yang tinggi (yaitu angka partisipasi pendidikan dasar 100 persen sampai dengan awal Repelita V, dan selanjutnya angka partisipasi SLTP dengan angka partisipasi di atas 85 persen pada 2003), maka konsekuensinya aspek mutu pendidikan cenderung berkurang proporsinya. Dampak langsung dari hal itu adalah mutu lulusan pendidikan dasar dan menengah pertama yang melanjutkan ke SLTA dan Universitas juga cenderung kurang memuaskan. Dengan fasilitas pendidikan menengah dan tinggi yang sebagian besar juga kurang memadai (seperti perpustakaan, buku, laboratorium, dan sarana pendidikan lainnya), maka tidak mengherankan jika akhirnya mutu lulusan pendidikan menengah dan tinggi juga kurang dari apa yang diharapkan. Kurang siapnya lulusan pendidikan di tingkat lokal —misalnya dalam

TABEL 4. PDB, Investasi Fisik dan Anggaran Pendidikan Indonesia

Tahun	PDB	Investasi Fisik*	3/2 (%)	Ang. Pendidikan	5/2(%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
89/90	167.184,7	45.659,8	27,31	1.649,4	0,98
90/91	195.597,2	55.633,4	28,44	2.540,8	1,30
91/92	227.450,2	63.893,9	28,09	3.214,2	1,41
92/93	259.884,5	70.820,2	27,25	3.814,4	1,47
93/94	329.775,9	78.243,2	23,73	4.482,2	1,36
94/95	382.219,7	105.380,6	27,57	5.270,0	1,38
95/96	452.380,9	131.182,3	29,00	11.880,0**	2,70

\* Angka *Gross Fixed Investment*; Sumber: BPS dan Pusintof Balitbangdikbud

\*\* Angka ini adalah hasil Studi Keuangan Bapenas/Hickling yang sudah memperhitungkan seluruh anggaran pemerintah Sektor Pendidikan, termasuk di Departemen lain.

menangani jenis-jenis pekerjaan yang sifatnya lebih memerlukan keterampilan, keahlian, dan manajerial yang tinggi— cenderung memberi dampak terhadap masuknya tenaga kerja asing ke Indonesia yang selanjutnya berarti mengalir keluaranya devisa yang sebenarnya dapat dimanfaatkan untuk lebih mengembangkan SDM Indonesia.

#### Investasi Swasta

Investasi pihak swasta yang dimaksudkan di sini adalah lembaga-lembaga pendidikan swasta seperti yang bernaung di bawah suatu Yayasan (*Foundation*). Program pemerintah dalam membangun sektor pendidikan (khususnya sekolah dasar) secara besar-besaran sejak Repelita I telah meningkatkan secara signifikan permintaan terhadap jasa pendidikan pada jenjang yang lebih tinggi yang mungkin disebabkan oleh meningkatnya pendapatan per kapita masyarakat Indonesia, membaiknya infrastruktur umum serta kesadaran yang semakin tinggi terhadap pendidikan dan juga berkembangnya faktor *altruisme* yang ditunjukkan dengan sikap setiap anggota masyarakat yang cenderung melihat orang lain dalam melakukan hal yang sama. Meningkatnya permintaan terhadap pendidikan ini dapat ditunjukkan oleh, baik angka partisipasi (kasar/murni) maupun jumlah murid.

Investasi sektor swasta tersebut dapat dipandang sebagai dampak keterbatasan bangku sekolah yang dapat disediakan oleh pemerintah untuk mengakomodasikan

7. Rasio investasi terhadap PDB yang dipersyaratkan untuk mencapai tahap pertumbuhan ekonomi yang sangat cepat (*take off*) adalah sekitar 30 persen sehingga tingkat investasi fisik di Indonesia sudah cukup tinggi.

seluruh peserta didik pada berbagai jenjang dan jenis pendidikan di seluruh wilayah. Persediaan (*supply*) jasa pendidikan dapat diukur berdasarkan jumlah bangku sekolah yang ada. Karena peranan pemerintah pada jenjang pendidikan menengah atas dan tinggi masih terbatas (belum merupakan prioritas), sementara permintaan terhadap jasa pendidikan kedua jenjang pendidikan ini sangat besar, maka hal ini memungkinkan tumbuhnya penyelenggaraan pendidikan pihak swasta dengan memanfaatkan permintaan potensial (*potential demand*) yang tidak tercakup oleh sekolah atau lembaga pendidikan yang disediakan pemerintah.

Dengan pelaksanaan investasi pendidikan dasar secara massal pada awal Repelita I atau awal dasawarsa 1970-an, maka pada dasawarsa berikutnya muncul gelombang besar dalam jumlah lulusan yang melanjutkan ke sekolah-sekolah menengah dan pada gilirannya pendidikan tinggi. Pada saat yang bersamaan kapasitas pendanaan pemerintah sangat terbatas, bangku-bangku untuk menampung peserta didik yang disediakan oleh pemerintah pada jenjang pendidikan menengah atas dan perguruan tinggi makin terbatas, sehingga pihak swasta kemudian memberikan kontribusi yang cukup berarti untuk menyelenggarakan pendidikan menengah dan tinggi. Tetapi orientasi penyelenggaraan pendidikan oleh swasta, paling tidak sampai saat ini,

cenderung masih berorientasi mengejar keuntungan (*business oriented*). Kalau jumlah murid dapat dijadikan tolok ukur sebagai pangsa pasar (*market share*), maka institusi swasta memiliki pangsa yang besar dalam pendidikan menengah (SLTA) dan perguruan tinggi. Dengan menunjuk pada Tabel 5, pangsa pasar swasta dalam mengakomodasi peserta didik mencapai sekitar 60 persen (SLTA) dan 70 persen untuk pendidikan tinggi, namun pangsa pasar swasta dalam pendidikan dasar hanya sebesar 8 persen, dan SLTP sekitar 30 persen. Tumbuh suburnya lembaga pendidikan swasta yang berorientasi bisnis telah menimbulkan beberapa isu yang lain seperti kebijakan pajak terhadap sekolah swasta, pengetatan izin operasional dan lain-lain.

Jumlah pendidikan tinggi (PT) pada 1995/96 sekitar 1.200, sedangkan pendidikan tinggi negeri (PTN) hanya berjumlah 84. Mengingat jumlah SLTA dan PT swasta sangat besar, maka kontribusi (*share*) pihak swasta dalam investasi pendidikan menengah dan tinggi dapat dikatakan cukup tinggi dan sangat menentukan dalam mengemban upaya pengembangan SDM Indonesia yang bermutu. Contoh, jika jumlah murid SLTA adalah 60 persen dari seluruh jumlah murid SLTA, maka *share* pihak swasta untuk investasi pendidikan menengah juga cukup besar (sekitar 60 persen) terhadap keseluruhan investasi pendidikan menengah di Indonesia.

TABEL 5. Jumlah dan Perkembangan Murid SD, SLTP, DAN SLTA Negeri dan Swasta Tahun 1984/1985--1992/1993

Tahun	Murid SD			Murid SLTP			Murid SLTA		
	Negeri (%)	Swasta (%)	Jumlah	Negeri (%)	Swasta (%)	Jumlah	Negeri (%)	Swasta (%)	Jumlah
1984/1985	92,43	7,57	26.567.688	56,51	43,49	5.188.964	43,41	56,59	2.855.502
1985/1986	92,64	7,36	26.550.915	56,45	43,55	5.669.966	42,61	57,39	3.130.844
1986/1987	92,68	7,32	26.444.756	56,41	43,59	6.132.057	41,62	58,38	3.498.989
1987/1988	92,91	7,09	26.649.890	57,08	42,92	6.422.423	41,36	58,64	3.817.893
1988/1989	92,85	7,15	26.725.364	57,09	42,91	6.446.966	40,40	59,60	3.918.920
1989/1990	92,85	7,15	26.528.590	60,12	39,88	5.852.507	39,04	60,96	4.030.864
1990/1991	92,82	7,18	26.348.376	62,10	37,90	5.686.305	40,35	59,65	3.997.469
1991/1992	92,68	7,32	26.325.701	64,37	35,63	5.604.515	43,04	56,96	3.840.982
1992/1993	92,67	7,33	26.339.995	65,96	34,04	5.577.040	45,93	54,07	3.766.650
1993/1994	92,67	7,33	26.319.852	66,44	33,56	5.890.554	46,70	53,30	3.782.720
1994/1995	92,68	7,32	26.200.023	66,68	33,32	6.392.417	45,76	54,24	4.042.442
1995/1996	92,71	7,29	25.948.574	67,44	32,56	6.945.433	45,66	54,34	4.225.823

Sumber: Pusat Informatika Balitbang Dikbud

Keadaan ini menunjukkan bahwa partisipasi dunia swasta terhadap proses pengambilan keputusan pendidikan tidak bisa diabaikan.

Pada sekolah-sekolah negeri, persentase kontribusi dari sumber-sumber nonpemerintah paling kecil diperoleh bagi penyelenggaraan sekolah dasar, yaitu 4 persen, dan untuk sekolah menengah rata-rata 17 persen. Hampir seluruh sumber dana dari sumber swasta adalah dari keluarga murid dan sangat kecil sekali biaya pendidikan yang diperoleh dari sumber-sumber masyarakat.

### Investasi Rumah Tangga

Investasi yang dilakukan oleh anggota masyarakat atau rumah tangga pada umumnya berasal dari orang tua peserta didik. Hanya saja berapa porsi pendapatan masyarakat yang dialokasikan untuk biaya pendidikan yang mencakup uang SPP, peralatan dan alat tulis, biaya transportasi, biaya pemondokan, dan lain-lain tentu saja bervariasi dari suatu kelompok pendapatan masyarakat ke kelompok pendapatan yang lain, dan dari daerah yang satu ke daerah lainnya. Pendapatan per kapita di Indonesia saat ini sudah mencapai di atas US \$ 1.000.

Pola investasi pendidikan dari kelompok berpendapatan rendah atau mereka yang berada di bawah garis kemiskinan tentu sangat berbeda dengan kelompok berpendapatan menengah dan tinggi. Investasi di sini terutama berupa pengeluaran biaya langsung (*direct cost*) untuk komponen-komponen biaya seperti disebutkan di depan. Selain bentuk biaya langsung ini, memang ada biaya tidak langsung berupa *income foregone*, yaitu kesempatan yang hilang untuk memperoleh pendapatan karena waktu dan sumber dana dipergunakan untuk memperoleh pendidikan. Pembahasan ini tidak akan membahas pengeluaran tidak langsung dalam bentuk biaya kesempatan, tetapi hanya akan difokuskan pada besarnya biaya langsung bagi penyelenggaraan pendidikan yang bersumber dari ketiga investor tersebut.

Dengan menggunakan pengeluaran rumah tangga menurut Kabupaten dan Kotamadya pada tingkat sampel 5 persen keluarga, digunakan data SUSENAS 1992, dihitung pengeluaran untuk pendidikan.

Pengeluaran rumah tangga di sini mencakup uang SPP, evaluasi belajar, seragam sekolah, peralatan olah-raga, buku-buku dan alat tulis, serta fasilitas pendukung seperti transportasi, uang saku, dan kursus ekstra kurikuler, serta biaya lainnya seperti seragam dan peralatan kesenian, seragam dan peralatan laboratorium. Pola biaya langsung pendidikan yang dikeluarkan oleh rumah-rumah tangga dapat disimak pada Tabel 6.

TABEL 6. Pengeluaran Biaya Pendidikan Keseluruhan oleh Rumah Tangga di Indonesia, 1992

Komponen Biaya Pendidikan	Rp.000	%
1. Uang Pendaftaran	584.320	6,31
2. Iuran-iuran	2.294.509	24,77
3. SPP	1.758.166	18,98
4. Uang Evaluasi belajar	318.287	3,44
5. Seragam Sekolah	1.196.437	12,91
6. Seragam Olahraga	262.924	2,84
7. Buku dan Alat Tulis	1.145.023	12,36
8. Peralatan lain-lain	22.915	0,25
9. Transportasi	1.041.038	11,24
10. Uang Saku	2.268.647	24,49
11. Kursus Ekstrakurikuler	86.208	0,93
12. Biaya lainnya	44.631	0,48
Jumlah	9.264.939	100,00
Jumlah Rumah Tangga (Sample)	80.155	
Rata-rata per Rumah Tangga	115.587	

Sumber: Depdikbud dan Roberston, Matthew (1996);  
Data Diolah

Dengan berpatokan pada besarnya biaya rata-rata per rumah tangga, biaya pendidikan agregatif yang dikeluarkan oleh rumah-rumah tangga seluruhnya mencapai Rp. 4,4 triliun (1992) dan diproyeksikan menjadi sekitar Rp. 5,5 triliun pada 1995. Angka ini sebenarnya tidak jauh berbeda dari anggaran pemerintah untuk sektor pendidikan yang disalurkan melalui Departemen Pendidikan dan Kebudayaan untuk tahun anggaran yang bersangkutan.

Biaya pendidikan per peserta didik, yang di sini biaya yang dikeluarkan oleh seluruh masyarakat umum dibagi dengan jumlah peserta didik dari seluruh jenjang pendidikan, memperlihatkan pola yang bervariasi antar-provinsi. Secara umum besarnya biaya pen-

didikan rata-rata juga bervariasi tergantung dari tingkat pendapatan regional. Sampai pada tingkat tertentu angka-angka Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita tampak dapat menjelaskan variasi besarnya biaya pendidikan per peserta didik.

Jumlah biaya pendidikan dari sumber-sumber keluarga sangat besar jumlahnya. Apalagi jika diukur berdasarkan rata-rata besarnya penghasilan keluarga di Indonesia. Bagian terbesar biaya pendidikan yang dibayar oleh keluarga bukan berupa sumbangan pembiayaan pendidikan (SPP), tetapi bahkan yang lebih besar adalah biaya yang dikeluarkan untuk jenis-jenis pengeluaran pendidikan secara tidak langsung, seperti transportasi, uang jajan, baju sekolah, buku-buku, dan alat tulis-menulis. Dengan demikian, maka kebijaksanaan pengurangan biaya bagi keluarga murid yang mendorong murid-murid untuk masuk sekolah, sebaiknya tidak semata-mata membebaskan SPP karena biaya-biaya pendidikan lain, yang tidak dibelanjakan oleh sekolah, bahkan lebih besar harus ditanggung oleh keluarga murid.

Pola pengeluaran rumah tangga untuk pendidikan tersebut menunjukkan bahwa SPP hanya merupakan bagian kecil saja (kurang dari 20 persen) dari pengeluaran rumah tangga untuk pendidikan secara keseluruhan, karena ternyata ada komponen pengeluaran lain yang lebih besar yaitu iuran dan uang saku. Besarnya biaya rata-rata (*average cost*) oleh rumah tangga per peserta didik bervariasi secara geografis/regional. Biaya rata-rata terendah ditemukan di Nusa Tenggara Timur (Rp.39.304/peserta didik), dan yang tertinggi adalah di DKI Jakarta (Rp.321.500).

Pada provinsi-provinsi dengan PDRB per kapita yang rendah seperti NTT, NTB, Timor Timur dan Sulawesi Tenggara, biaya pendidikan rata-rata juga rendah, meskipun secara relatif terhadap PDRB per kapita menunjukkan persentase yang cukup tinggi. Tetapi pada provinsi-provinsi dengan PDRB per kapita yang tinggi seperti Riau, Aceh, dan Kalimantan Timur, variasi biaya pendidikan per kapita yang dipengaruhi oleh PDRB per kapita tampak tidak signifikan. Hal ini terjadi mungkin disebabkan PDRB per kapita tersebut tidak mencerminkan pendapatan per kapita dari

provinsi yang bersangkutan. Jadi adalah wajar kalau pada provinsi-provinsi tersebut, porsi rata-rata biaya pendidikan hanya berkisar antara 1,5 persen sampai dengan 2,5 persen saja dari PDRB per kapita (lihat Tabel 7).

**TABEL 7.** Biaya per Peserta Didik dan PDRB Per Kapita; (Susenas, 1995)

<i>Propinsi</i>	<i>Biaya per peserta didik</i>	<i>PDRB/kapita</i>	<i>Rasio terhadap PDRB/kapita (%)</i>
Di Aceh	78.935	3.069.000	2,57
Sumatera Utara	118.192	1.698.000	6,96
Sumatera Barat	116.090	1.445.000	8,03
Riau	106.822	4.785.000	2,23
Jambi	98.382	1.119.000	8,79
Sumatera Selatan	103.644	1.666.000	6,22
Bengkulu	94.736	1.071.000	8,85
Lampung	81.229	844.000	9,62
DKI Jakarta	321.500	5.858.000	5,49
Jawa Barat	133.525	1.408.000	9,48
Jawa Tengah	105.825	1.165.000	9,08
DIY	130.822	1.391.000	9,40
Jawa Timur	119.392	1.477.000	8,08
Bali	179.035	1.966.000	9,11
NTB	54.116	721.000	7,51
NTT	39.304	602.000	6,53
Timor Timur	55.048	645.000	8,53
Kalimantan Barat	95.232	1.492.000	6,38
Kalimantan Tengah	80.436	2.037.000	3,95
Kalimantan Selatan	100.759	1.444.000	7,00
Kalimantan Timur	112.077	7.629.000	1,47
Sulawesi Utara	86.333	1.099.000	7,86
Sulawesi Tengah	66.670	905.000	7,37
Sulawesi Selatan	63.486	1.031.000	6,16
Sulawesi Tenggara	55.386	875.000	6,33
Maluku	53.860	1.197.000	5,00
Irian	101.448	2.641.000	3,84

*Sumber:* Mathew Robertson & Pusinfot (1996); data diolah

## **Pembiayaan Pendidikan dan Biaya Satuan**

Jika kita berbicara mengenai keuangan pendidikan, maka hal pertama yang harus mendapat perhatian adalah seluruh pengeluaran pendidikan (*overall spending*). Pengeluaran biaya pendidikan untuk seluruh sistem pendidikan, baik negeri maupun swasta, termasuk pula pendidikan luar sekolah yang bersumber dari pemerintah, swasta, dan keluarga, pada 1995/96, diperkirakan

**TABEL 8.** Keseluruhan Pengeluaran Biaya Tahunan Menurut Sumber Dana dan Jenjang Pendidikan, 1995

Pengeluaran/Sumber	Jenjang Pendidikan					Jumlah
	SD	SLTP	SM	PT	Adm. dll	
1. Pengel. di Sekol. Seluruhnya	5.746	2.656	2.155	2.902	1.279	14.759
a. Dari Sumber Pem. Pusat	5.508	1.924	1.714	1.455	1.279	11.880
b. Keluarga/Swasta	238	732	441	1.447	—	2.859
2. Pengeluaran di luar sekolah	1.285	886	769	653	—	3.593
Biaya Pendidikan Seluruhnya	7.031	3.543	2.925	3.555	1.279	18.332

Sumber: Bappenas & Hickling, 1997

sebesar Rp. 18.332 milyar, atau jika diproporsikan menurut besarnya PDB pada tahun yang sama adalah sekitar 4,2 persen.<sup>8</sup>

Pengeluaran pembiayaan penyelenggaraan pendidikan persekolahan bersumber dari pemerintah, keluarga dan sumber-sumber lembaga nonpemerintah lain yang berjumlah sekitar Rp. 14.739 milyar, yaitu sekitar 80 persen dari seluruh pembiayaan pendidikan. Sisanya, sekitar Rp. 3.593 milyar, adalah anggaran pendidikan yang bersumber dari pengeluaran rumah tangga yang tidak dibelanjakan melalui sekolah, tetapi pengeluaran lain yang dibelanjakan oleh murid atau keluarga seperti uang jajan, transpor, murid-murid membeli buku pelajaran, dan lain-lain. Anggaran pemerintah itu sendiri untuk sektor pendidikan seluruhnya berjumlah Rp. 11.880 milyar, yang mencakup sekitar 13,6 persen dari APBN, sedangkan proporsinya terhadap PDB adalah sekitar 2,7 persen.

Sekitar 50 persen dari anggaran pemerintah untuk sektor pendidikan disalurkan melalui Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 38 persen melalui Departemen Dalam Negeri, 4 persen melalui Departemen Agama, dan sisanya disalurkan secara langsung melalui Departemen Keuangan. Sebagian besar anggaran

pemerintah untuk sektor pendidikan dialokasikan bagi sekolah-sekolah negeri, dan sebagian kecil adalah untuk sistem subsidi bagi sekolah-sekolah atau perguruan tinggi swasta.

Sebagian terbesar alokasi anggaran sektor pendidikan disalurkan untuk penyelenggaraan pendidikan sekolah dasar, yang sejalan dengan jumlah sekolah dan murid yang paling besar dalam keseluruhan sistem. Besarnya rata-rata pengeluaran pendidikan untuk sekolah dasar adalah Rp. 215.000 per murid-tahun. Semakin tinggi jenjang pendidikan semakin besar pula besarnya rata-rata pengeluaran per murid, yaitu (dalam ribuan) adalah berurut-turut Rp. 376, Rp. 721, Rp. 894, dan Rp. 1.513, untuk SLTP, sekolah menengah umum, sekolah menengah kejuruan, dan perguruan tinggi. Biaya pendidikan di sini termasuk dana yang bersumber dari anggaran rutin dan pembangunan.

Kecilnya anggaran yang dialokasikan ke sekolah dasar umumnya disebabkan oleh beberapa faktor, di antaranya karena kecilnya

**TABEL 9.** Anggaran Pemerintah yang Dialokasikan untuk Sekolah-PT Negeri

Sekolah Negeri	Murid (000)	Anggaran Rutin		Anggaran Pembangunan	Jumlah	Biaya Satuan/Murid-Tahun
		Gaji Guru	Pengeluaran			
1. SD	24.057	4.387	110	819	5.315	221
2. SLTP	4.684	949	181	630	1.761	376
3. SMU	1.429	412	84	534	1.030	721
4. SMK	500	215	46	186	447	894
5. Pend. Tinggi	853	527	85	680	1.291	1.513

Sumber: Bappenas & Hickling, 1997

anggaran pendidikan di luar gaji pegawai dan guru yang dialokasikan ke sekolah (sekitar 2 persen dari belanja rutin untuk sekolah negeri, dibandingkan dengan rata-rata 15 persen untuk jenjang-jenjang pendidikan di atasnya). Selain itu juga ang-

8. David Clarch, *op.cit.*

TABEL 10. Total Penerimaan Sekolah menurut Sumber Dana dan Jenjang Pendidikan

Jenis/Jenjang Pendidikan	Jumlah Murid (000)	Penerimaan Sekolah Rp.000	Sumber Dana (Rp. 000,-)				Sisa tahun lalu
			Pemerintah Pusat	Keluarga	Pemda	Masyarakat	
1. Sekolah dasar							
a. SDN	24.057	4.576	4.393	146	43	4	...
b. SD Swasta	1.892	332	229	100	1	2	...
c. MI-Negeri	193	27	26	1	0	0	...
d. MI-Swasta	3.306	306	212	76	7	13	...
2. SLTP							
a. SLTP Negeri	4.684	1.343	1.163	166	15	15	12
b. SLTP Swasta	2.262	622	129	407	5	27	50
c. MTs. Negeri	355	77	70	7	0	0	0
d. MTs. Swasta	1.103	115	7	95	1	9	4
3. Sekolah Menengah							
a. SMU Negeri	1.429	582	476	96	2	4	4
b. SMK Negeri	500	249	205	38	1	2	2
c. SMU Swasta	1.148	393	91	264	2	13	22
d. SMK Swasta	1.146	310	14	257	2	16	22
e. MA Negeri	192	63	52	9	0	1	1
f. MA Swasta	259	44	1	37	0	4	1
Jumlah	42.527	9.041	7.070	1.699	79	110	118
Persentase		100	78	19	1	1	1

Sumber: Bappenas/Hickling, 1997. Data tidak tersedia

garan pembangunan yang secara langsung dialokasikan ke sekolah-sekolah dasar hanya sekitar 15 persen, yang lebih kecil dari jenjang-jenjang sekolah lain, sekitar 35 persen dari keseluruhan anggaran pembangunan.

Anggaran pendidikan dari sumber pemerintah tidak selamanya diterima secara langsung oleh sekolah dalam bentuk uang tunai. Sebagian besar uang tunai untuk SD negeri adalah dari sumber anggaran pemerintah pusat; yang secara rutin diterima oleh sekolah adalah untuk gaji guru dan pegawai, yang meliputi 95 persen atau lebih, khususnya di sekolah-sekolah negeri. Sebagian kecil uang tunai (2 persen) yang diterima oleh sekolah adalah alokasi untuk biaya operasional dan perawatan fasilitas pendidikan. Uang tunai lain yang diterima sekolah adalah dari sumber anggaran pembangunan yang jumlahnya secara langsung sangat kecil dan tidak bersifat rutin. Sumber lain dari uang tunai bersumber dari keluarga murid yang berbentuk sumbangan BP3 (atau biaya yang dikeluarkan oleh yayasan untuk sekolah-sekolah swasta). Sisa-

nya adalah anggaran pendidikan yang berbentuk *in natura* seperti buku pelajaran, alat pelajaran, buku perpustakaan, fasilitas untuk ujian, dan lain sebagainya.

Tabel 10 menunjukkan gabungan dari seluruh anggaran pendidikan yang diterima pada tingkat sekolah sebagaimana dilaporkan oleh sekolah-sekolah setiap tahunnya melalui isian kuesioner. Seperti ditunjukkan pada baris paling bawah Tabel 10, sebesar 78 persen dari keseluruhan biaya pendidikan yang diterima pada tingkatan sekolah adalah dari sumber pemerintah pusat, umumnya diperuntukkan bagi pembayaran gaji guru. Hampir seluruh penerimaan selain dari pemerintah pusat bersumber dari keluarga atau yayasan yang juga bersumber dari keluarga melalui yayasan. Sangat kecil sekali (1-persen) biaya pendidikan yang bersumber dari pemerintah daerah atau dana-dana yang bersumber dari masyarakat.

Sumber dana dari keluarga murid untuk sekolah-sekolah negeri lebih kecil dibandingkan dengan sekolah-sekolah swasta. Satu-satunya jenjang sekolah negeri yang masih

memungut SPP dari sumber keluarga murid adalah sekolah menengah (dan masyarakat), sehingga kontribusi biaya pendidikan dari sumber keluarga untuk sekolah-sekolah swasta sangat menentukan. Bagi sekolah-sekolah swasta di lingkungan Depdikbud, sumbangan pemerintah pusat dalam bentuk subsidi relatif lebih besar dibandingkan dengan untuk madrasah-madrasah swasta. Dengan demikian, sekolah-sekolah swasta di lingkungan madrasah relatif lebih mandiri dan tidak menggantungkan diri kepada anggaran pemerintah.

## Penutup

Dari berbagai studi dan sumber data yang berbeda, selama ini telah ditemukan bahwa biaya pendidikan bervariasi dan tidak konsisten. Hal ini disebabkan karena sampai saat ini belum dilakukan suatu studi yang komprehensif mengenai pembiayaan pendidikan, baik dari sumber data sekunder maupun sumber data primer. Jika pembiayaan pendidikan dihitung hanya berdasarkan anggaran sektor pendidikan dari semua sumber yang ada, maka besarnya anggaran pendidikan diperkirakan sebesar Rp. 18.332 milyar, atau sama dengan 4,2 persen dari PDB. Namun demikian, perbandingan persentase anggaran pendidikan terhadap PDB antar negara biasanya dilakukan atas dasar besarnya pembiayaan pendidikan yang hanya bersumber dari pemerintah, baik melalui anggaran rutin maupun pembangunan. Jika hanya hal itu yang dihitung maka besarnya anggaran pendidikan adalah sebesar Rp 14.739 milyar atau 2,7 persen dari PDB, atau 13,6 persen dari seluruh anggaran pemerintah dalam APBN. Besar dan persentase anggaran pendidikan tersebut terus meningkat secara konsisten setiap tahun, sejalan dengan kemampuan penganggaran pemerintah yang makin besar serta perencanaan dan program-program pendidikan yang makin mangkus serta pengelolaan pendidikan yang makin sangkil.

Laporan studi Bappenas tersebut menemukan sedikit penjelasan atas pertanyaan yang selama ini belum diperoleh jawabannya, yaitu mengapa Indonesia secara terus-menerus diidentifikasi sebagai negara yang paling kecil pengeluarannya untuk pendidikan dibandingkan dengan negara-negara di Asia Timur

lainnya. Salah satu penjelasannya adalah bahwa Indonesia sangat sedikit mengalokasikan anggarannya untuk sekolah dasar, berada jauh di bawah rata-rata pengeluaran per murid-tahun untuk jenjang-jenjang pendidikan lainnya. Hal ini disebabkan karena pembangunan sekolah dasar, paling tidak sampai akhir Repelita V, masih terlalu banyak diorientasikan terhadap perluasan pendidikan, dan belum banyak diorientasikan pada upaya pembangunan pendidikan yang bermutu tinggi, yang memerlukan biaya yang sangat besar.

Di Indonesia rata-rata biaya satuan untuk sekolah dasar sangat kecil, yaitu berturut-turut hanya merupakan 59 persen dari biaya satuan SLTP, 31 persen dari biaya satuan SMU, 25 persen dari biaya satuan SMK, dan 15 persen dari biaya satuan pendidikan tinggi. Gejala rendahnya biaya satuan ini mengandung konotasi bahwa pendidikan anak-anak sekolah dasar relatif tidak terlalu penting dibandingkan dengan mendidik sekolah menengah dan pendidikan tinggi. Konotasi ini sungguh merupakan suatu kekeliruan karena untuk mendidik anak-anak SD yang bermutu pasti sama mahalannya dengan biaya untuk mendidik anak-anak sekolah menengah bahkan mungkin hampir sama dengan biaya untuk mendidik mahasiswa.

Diperkirakan bahwa pembiayaan untuk sekolah dasar akan makin besar sejalan dengan kemampuan pemerintah yang makin baik dalam perencanaan dan pelaksanaan program-program pendidikan yang berorientasi pada mutu pendidikan yang bisa bersaing, paling tidak, di lingkungan negara-negara Asia Timur. Salah satu faktor terpenting yang perlu mendapat perhatian dalam rangka peningkatan mutu pendidikan di SD adalah pengadaan, alokasi yang efektif, serta pendayagunaan yang efisien dari biaya operasional dan perawatan untuk menunjang proses belajar-mengajar yang bermutu. Sampai saat ini biaya operasional dan perawatan pendidikan SD hanya sebagian kecil dalam bentuk uang tunai, sehingga sekolah-sekolah tidak dapat secara bebas mengatur berbagai strategi yang efektif—sesuai dengan keadaan dan permasalahan sekolahnya masing-masing—yang didukung oleh biaya operasional dan perawatan yang memadai. ●