

BAB 3

GAMBARAN UMUM OBYEK PENELITIAN

3.1 Gambaran Umum Kondisi Pendidikan di Kabupaten Banyumas

Pembangunan pendidikan merupakan bagian dari pembangunan manusia. Dalam laporan mengenai pembangunan manusia di Indonesia (*Indonesian Human Development Report 2004*), untuk tahun 2002 Kabupaten Banyumas memiliki Indeks Pembangunan Manusia (IPM) sebesar 66,7 yang berada pada peringkat 153 nasional, atau berada pada peringkat 5 di antara 27 kabupaten/kota di Jawa Tengah. Khusus untuk indikator yang berkaitan dengan pendidikan, rata-rata melek huruf (*literacy*) di Kabupaten Banyumas adalah 89,6 dengan rata-rata lama sekolah (*year's mean school*) sebesar 6,3 tahun. Dibandingkan dengan empat kabupaten terdekat (Cilacap, Purbalingga, Banjarnegara, Kebumen), nilai IPM Kabupaten Banyumas adalah nilai yang tertinggi.

Kegiatan pelayanan bidang pendidikan di Kabupaten Banyumas mencakup penyelenggaraan sekolah dasar, sekolah menengah pertama, sekolah menengah atas, dan pendidikan luar sekolah. Besarnya penyelenggaraan pendidikan dapat dilihat dari jumlah peserta didik pada masing-masing tingkatan sekolah. Besarnya penyelenggaraan pendidikan juga nampak dari keberadaan dalam sarana dan prasarana pendidikan yang ada di Kabupaten Banyumas baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun oleh swasta, sebagaimana nampak pada Tabel 3.1 dan Tabel 3.2.

Tabel 3.1
Peserta Didik menurut Jenjang Pendidikan di Kabupaten Banyumas

Jenjang Pendidikan	Jumlah Siswa
SD/MI	17.9024
SLTP/MTs	73.715
SLTA/MA/SMK	47.566
Jumlah	300.305

Sumber: Dinas Pendidikan Kabupaten Banyumas

Tabel 3.2
Jumlah Sekolah Negeri dan Swasta di Kabupaten Banyumas berdasarkan Jenjang Pendidikan

Jenjang Pendidikan	Jumlah Sekolah
SD/MI	1.145
SLTP/MTs	174
SLTA/MA/SMK	99
Jumlah	1.418

Sumber: Dinas Pendidikan Kabupaten Banyumas

Bidang pendidikan merupakan bidang yang menyerap belanja APBD terbesar di Kabupaten Banyumas. Bersama-sama dengan pengeluaran untuk pengembangan bidang kebudayaan, belanja bidang pendidikan pemerintah Kabupaten Banyumas mencapai Rp 243.075.204.021 atau 51, 52 persen dari APBD. Dari jumlah tersebut, Rp 20.127.853.676,00 (8,3 persen) merupakan belanja aparat sisanya sebesar Rp 222.947.350.345,00 (91,7 persen) merupakan belanja pelayanan publik. Belanja aparat dan pelayanan publik dibedakan berdasarkan penerima manfaat belanja pemerintah. Merupakan belanja pelayanan publik jika manfaatnya secara langsung dinikmati oleh masyarakat, meliputi belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal untuk kepentingan langsung masyarakat. Belanja aparat merupakan belanja yang

manfaatnya tidak secara langsung dinikmati oleh masyarakat. Belanja aparat meliputi gaji pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja modal untuk keperluan aparatur pemerintah.

Berdasarkan tingkat penyelenggaraan pendidikan, sebagian besar belanja pendidikan diserap untuk keperluan pendidikan dasar (SD) dan manajemen pendidikan oleh dinas pendidikan. Tabel 3.3 memperlihatkan penyerapan belanja pendidikan oleh kelompok pendidikan berdasarkan kelompok belanja aparat dan belanja pelayanan publik.

Tabel 3.3
Rincian Belanja Bidang Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Banyumas (dalam Rupiah)

	Aparat	Pelayanan Publik	Jumlah	Persen
Kelompok SD dan Dinas	3.671.769.060	173.959.639.212	177.631.408.272	73,08
Kelompok SLTP	11.792.732.123	30.427.141.202	42.219.873.325	17,37
Kelompok SMU	3.647.390.965	9.887.891.531	13.535.282.496	5,57
Kelompok SMK	424.031.094	7.478.701.964	7.902.733.058	3,25
SKB	591.930.434	1.193.976.436	1.785.906.870	0,73
	20.127.853.676	222.947.350.345	243.075.204.021	100,00

Sumber: Laporan Pertanggungjawaban Bupati Banyumas, diolah

Pada semua kelompok pendidikan, baik untuk belanja aparat maupun belanja pelayanan publik, sebagian besar belanja digunakan dalam rangka keperluan administrasi, sedangkan belanja operasi dan pemeliharaan serta belanja modal dan bantuan keuangan jasa relatif kecil. Tabel 3.4 memperlihatkan komposisi belanja aparatur dan belanja publik bidang pendidikan berdasarkan jenis belanjanya.

Untuk jenis belanja administrasi dan umum pada Tabel 3.4, lebih dari 90 persen di antaranya merupakan belanja untuk keperluan pegawai. Dengan demikian, dari seluruh belanja bidang pendidikan, lebih dari 80 persen

merupakan belanja untuk keperluan pegawai. Tingginya alokasi belanja pegawai pada bidang pendidikan erat kaitannya dengan besarnya jumlah pegawai dalam pelayanan pendidikan. Sekitar 70 persen PNS yang ada di Kabupaten Banyumas bekerja pada bidang pendidikan, terutama guru sekolah dasar. Sebaliknya, rendahnya alokasi belanja modal yakni hanya sekitar 1,14 persen dari total belanja bidang pendidikan berarti rendahnya investasi dalam sarana dan prasarana pendidikan.

Tabel 3.4
Komposisi Belanja Aparatur dan Belanja Publik Bidang Pendidikan Berdasarkan Jenis Belanjanya (dalam Ribuan Rupiah)

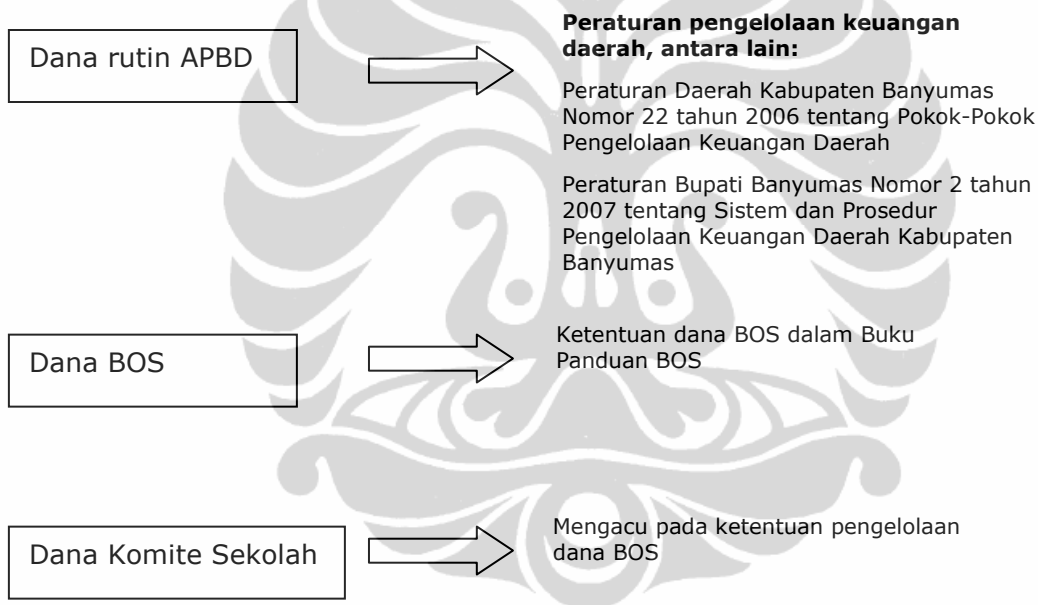
Jenis Belanja	Aparatur	Pelayanan Publik	Total	Persen
Belanja Administrasi Umum	19.731.804	211.152.254	230.884.058	94,98
Belanja Operasi & Pemeliharaan	236.739	4.517.473	4.754.212	1,96
Belanja Modal	159.311	2.612.708	2.772.018	1,14
Belanja Bagi Hasil	-	4.664.915	4.664.915	1,92
	20.127.854	222.947.350	243.075.204	100,00

Sumber: APBD Kabupaten Banyumas, diolah

3.2 Peraturan-Peraturan yang Berkaitan dengan Pengelolaan Keuangan Sekolah dan Komite Sekolah

Ketentuan yang mengatur pengelolaan pendanaan pendidikan serta peran serta masyarakat secara umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas). Pasal 46 ayat 1 Undang-Undang Sisdiknas menyatakan bahwa pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat. Selanjutnya dalam pasal 47 ayat 2 dinyatakan bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat mengerahkan sumber yang ada sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Pada tingkat operasional pengelolaan keuangan sekolah di Kabupaten Banyumas, aturan-aturan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan diatur dalam buku panduan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang mengatur pengelolaan keuangan yang bersumber dari dana BOS, Peraturan Bupati Banyumas Nomor 2 tahun 2007 tentang Sistem dan Prosedur Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Banyumas untuk pengelolaan dana yang bersumber dari dana APBD. Secara skematis ketentuan-ketentuan perundangan yang mengatur pengelolaan keuangan sekolah ditunjukkan pada gambar 3.1.



Gambar 3.1. Komponen RAPBS dan Peraturan yang Terkait

Pedoman mengenai pengelolaan dana BOS antara lain mengatur ketentuan mengenai sekolah penerima dana BOS, organisasi pelaksana dana BOS, mekanisme pelaksanaan, petunjuk monitoring dan pelaporan, serta mekanisme pengawasan dan pemberian sanksi. Selain itu, buku pedoman dana BOS juga

memuat petunjuk teknis mengenai pengelolaan keuangan. Sesuai dengan panduan, dana BOS terutama dipergunakan untuk:

1. Pembiayaan seluruh kegiatan dalam rangka penerimaan siswa baru.
2. pembelian buku teks pelajaran dan buku referensi.
3. Pembiayaan kegiatan pembelajaran remedial, pembelajaran pengayaan, olahraga, dan kegiatan kesiswaan lainnya.
4. Pembiayaan ulangan dan laporan hasil belajar siswa.
5. Pembelian bahan-bahan habis pakai untuk keperluan sehari-hari sekolah.
6. Pembiayaan langganan daya dan jasa.
7. pembiayaan perawatan sekolah.
8. Pembayaran honorarium bulanan guru dan tenaga honorer.
9. Pengembangan profesi guru.
10. Pemberian bantuan transportasi bagi siswa miskin.
11. Pembiayaan pengelolaan BOS.

Di samping ketentuan tentang penggunaan dana BOS, terdapat ketentuan khusus mengenai larangan penggunaan dana BOS. Dana BOS tidak diperbolehkan untuk membiayai pengeluaran yang telah dibiayai dari dana yang bersumber dari pemerintah pusat dan daerah. Di antaranya, biaya perjalanan dinas guru dan belanja logistik ketatausahaan telah dianggarkan dalam dana APBD sehingga tidak diperbolehkan dianggarkan kembali dalam dana BOS.

Peraturan Bupati Banyumas Nomor 2 tahun 2007 tentang Sistem dan Prosedur Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Banyumas merupakan peraturan teknis pengelolaan keuangan, yang meliputi penganggaran, penatausahaan, akuntansi dan pelaporan bagi pelaksanaan APBD Kabupaten Banyumas. Peraturan bupati tersebut merupakan tindak lanjut dari Peraturan

Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 22 tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah.

Secara umum Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 22 tahun 2006 dan Peraturan Bupati Banyumas Nomor 2 tahun 2007 merupakan peraturan pelaksanaan di tingkat daerah dari Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 merupakan peraturan pelaksanaan dari beberapa undang-undang, yakni Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Khusus yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan sekolah, di dalam Peraturan Bupati Banyumas Nomor 2 tahun 2007 diatur mengenai tugas dan tanggung jawab bendahara pengeluaran dan bendahara pengeluaran pembantu, tata cara pembayaran, dan tata cara pelaporan pertanggung jawaban keuangan bendahara pengeluaran dan bendahara pengeluaran pembantu. Ketentuan ini berlaku khusus untuk dana yang bersumber dari dana APBD (dana rutin). Dana rutin yang dikelola sekolah ini meliputi pembayaran gaji dan tunjangan pegawai serta dana untuk membiayai belanja dalam rangka ketatausahaan sekolah.

Selain ketentuan-ketentuan yang terkait langsung dengan pengelolaan pendidikan, dan pengelolaan keuangan, aturan lain yang relevan dengan pengelolaan keuangan di sekolah adalah aturan mengenai pengadaan barang dan jasa, yakni Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Di Kabupaten Banyumas, belum ada peraturan yang secara teknis mengatur tata cara penyusunan, pengelolaan, dan pertanggung jawaban Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS). Mekanisme penyusunan dan pertanggung jawaban RAPBS secara umum mengacu pada panduan dana BOS yang di dalamnya juga diatur bentuk RAPBS. Petunjuk teknis penyusunan RAPBS tidak dituangkan dalam aturan berbentuk keputusan, namun dalam surat Kepala Dinas Pendidikan.

Khusus mengenai dana yang bersumber dari masyarakat (dana komite sekolah), belum ada aturan khusus yang mengatur penerimaan, pengelolaan dan pertanggungjawaban dana komite sekolah. Pada prakteknya, ketentuan yang diberlakukan untuk dana komite sekolah mengadopsi ketentuan-ketentuan yang berlaku baik bagi dana BOS maupun dana APBD.

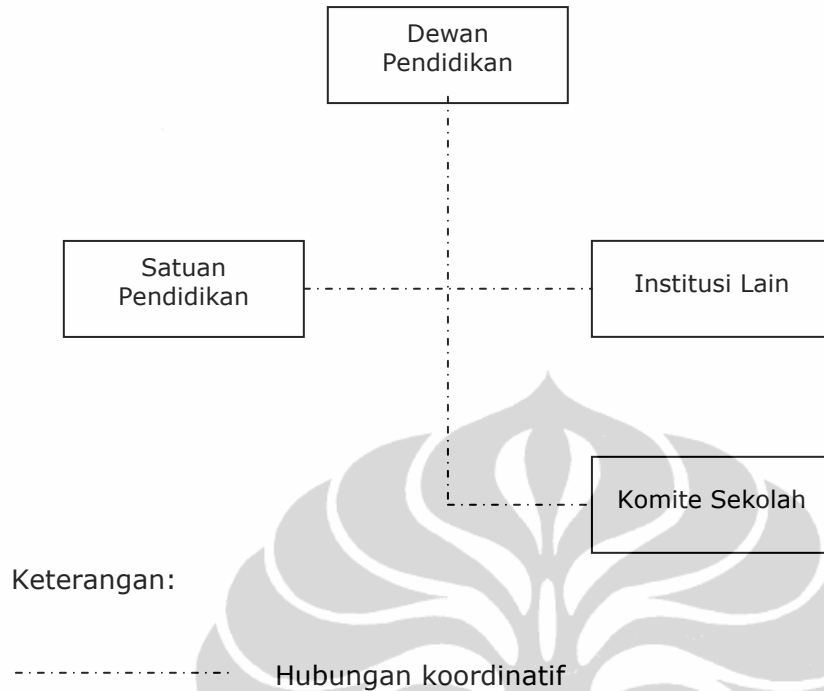
Mengenai peran serta masyarakat, undang-undang Sisdiknas menyatakan bahwa dana penyelenggaraan pendidikan berbasis masyarakat dapat bersumber dari penyelenggara, masyarakat, Pemerintah, Pemerintah Daerah (pasal 55 ayat 3). Peran serta masyarakat dalam upaya peningkatan mutu pelayanan pendidikan yang meliputi perencanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan dilaksanakan melalui dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah (pasal 56 ayat 1). Peran dewan pendidikan dan komite sekolah adalah memberikan pertimbangan, arahan, dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana serta pengawasan pendidikan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai dewan pendidikan dan komite sekolah diatur dalam Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 044/U/2002 tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah. Komite sekolah berperan sebagai (1) pemberi pertimbangan (*advisory agency*) dalam penentuan dan pelaksanaan

kebijaksanaan pendidikan di satuan pendidikan, (2) pendukung (*supporting agency*), (3) pengontrol (*controlling agency*) dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan dan keluaran pendidikan di satuan pendidikan, dan (4) mediator antara pemerintah dan dengan masyarakat di satuan pendidikan.

Dalam menjalankan perannya, komite sekolah mempunyai fungsi-fungsi:

1. Mendorong tumbuhnya perhatian dan komitmen masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan yang bermutu.
2. Melakukan kerja sama dengan masyarakat dan pemerintah berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan yang bermutu.
3. Menampung dan menganalisis aspirasi, ide, tuntutan, dan berbagai kebutuhan pendidikan yang diajukan oleh masyarakat.
4. memberikan masukan, pertimbangan, dan rekomendasi kepada satuan pendidikan mengenai kebijakan dan program pendidikan, RAPBS, kriteria kinerja satuan pendidikan, kriteria tenaga pendidikan, kriteria fasilitas pendidikan, dan hal-hal lain yang terkait dengan pendidikan.
5. Mendorong orang tua dan masyarakat berpartisipasi dalam pendidikan guna mendukung peningkatan mutu dan pemerataan pendidikan.
6. Menggalang dana masyarakat dalam rangka pembiayaan penyelenggaraan pendidikan di satuan pendidikan.
7. Melakukan evaluasi dan pengawasan terhadap kebijakan, program, penyelenggaraan, dan keluaran pendidikan di satuan pendidikan.



Gambar 3.2 Hubungan Komite Sekolah dengan Instansi Terkait

Dengan memperhatikan peran dan fungsi yang dimilikinya, nampak betapa penting kedudukan komite sekolah dalam menjembatani kepentingan sekolah dan masyarakat dalam menciptakan suasana dan kondisi yang transparan dan akuntabel dalam penyelenggaraan pendidikan. Komite sekolah tidak hanya sekedar wakil masyarakat dalam sekolah namun juga menjadi penghubung sekolah dengan masyarakat untuk menyelaraskan kepentingan sekolah dan tuntutan masyarakat.

Komite sekolah berkedudukan sebagai mitra seajar sekolah. Untuk menjaga kenetralan komite sekolah, di dalam keanggotaan komite sekolah wakil dari unsur sekolah maksimal tiga orang dari sembilan orang anggota komite

sekolah. Sedangkan ketua komite sekolah tidak diperkenankan dijabat oleh anggota yang berasal dari unsur sekolah.

Secara skematis, hubungan antara komite sekolah dengan sekolah dan instansi lain digambarkan pada Gambar 3.2. Sebagaimana nampak pada Gambar 3.2, Sebagai mitra yang kedudukannya sejajar dengan sekolah, komite sekolah mempunyai hubungan koordinatif, baik dengan sekolah maupun instansi lain. Artinya, komite sekolah merupakan badan independen yang bebas dari pengaruh instansi lain, termasuk sekolah. Kerja sama dimungkinkan untuk dilakukan oleh komite sekolah dengan pihak-pihak lain dalam upaya menciptakan akuntabilitas dan transparansi penyelenggaraan pendidikan.

