

BAB V

HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini akan menelusuri kondisi dewasa ini tentang pendidikan di tanah air secara umum dan kondisi pendidikan di DIY secara khusus, serta faktor penyebab dan solusi atas pendidikan mahal. Diharapkan kajian ini akan memberikan gambaran sekaligus pandangan yang analitis tentang faktor-faktor yang mengondisikan pendidikan di tanah air maupun di DIY menjadi mahal serta perlunya langkah-langkah strategis (alternatif solusi) untuk mengatasinya sehingga pendidikan di negeri ini memiliki asas keadilan sosial bagi bangsa ini secara keseluruhan.

A. Peta Situasi Kini dan Masa Depan Pendidikan

1. Situasi Pendidikan di Indonesia

Pendidikan di Indonesia telah mengalami perkembangan yang cukup dinamis dalam dua dekade terakhir. Sejak tahun 1998, tingkat anak yang mendaftar ke sekolah dasar mencapai lebih dari 90% atau angka partisipasinya tinggi. Namun demikian, keadaan ini juga diwarnai oleh tingginya angka anak putus sekolah dan semakin rendahnya angka siswa yang melanjutkan ke tingkat yang lebih tinggi (lihat data BPS 2004 dan UNFPA 2005). Kondisi ini semakin diperparah dengan krisis ekonomi terutama bagi masyarakat miskin yang paling terkena dampaknya serta berbagai musibah di tanah air seperti gempa bumi dan tsunami yang ikut menyumbang jumlah keluarga yang tidak mampu secara ekonomi dan sosial.

Bila dibaca dari ukuran partisipasi pendidikan seperti halnya di atas, ternyata hal ini juga sama kondisinya dari ukuran efisiensi, efektivitas dan relevansi pendidikan yang masih relatif rendah. Dengan kata lain, pendidikan di Indonesia masih mengalami problem mutu yang cukup serius. Upaya memperbaiki dan meningkatkan mutu (*quality improvement*) pendidikan di Indonesia memang masih berlangsung, di antaranya dengan memperbesar

... kondisi ... pendidikan ... baik pemerintah maupun dari unsur

masyarakat. Namun demikian, kondisi sosial-ekonomi masyarakat yang secara mayoritas berada dalam garis menengah-ke bawah serta keadaan dan penggunaan keuangan negara--yang sejatinya sangat tergantung pada *political will* dan manajemen pemerintah--yang belum sepenuhnya, dalam arti sesuai konstitusi (terutama UUD 1945 hasil amandemen dan UU Sisdiknas), dialokasikan untuk sektor pendidikan. Dua arus (pemerintah dan masyarakat) yang sama-sama terpuruk ini tentu saja menghambat upaya peningkatan mutu pendidikan dalam arti yang luas.

2. Situasi Pendidikan di DIY

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah provinsi yang terkecil setelah Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Dengan luas wilayah 3.185,80 kilometer persegi, provinsi ini terbagi ke dalam 4 kabupaten dan 1 kota, yakni Kabupaten Bantul, Gunung Kidul, Kulon Progo, Sleman, dan Kota Yogyakarta. Di bagian selatan, DIY dibatasi oleh Samudra Indonesia, sedangkan di bagian utara wilayah Yogyakarta berhimpitan dengan Gunung Merapi dan Provinsi Jawa Tengah. Posisi DIY dan Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat dalam poros lurus Samudra Indonesia dan Gunung Merapi sekaligus merupakan posisi simbolik keraton yang harus senantiasa menjaga keseimbangan alam.

Berdasarkan data BPS DIY Tahun 2005/2006, keadaan lembaga pendidikan di DIY sebagai berikut :

Tabel 3 Keadaan Sekolah/Perguruan Tinggi di DIY (2005/2006)

Sekolah/PT	Jumlah	Siswa/Mhs	Guru
SD	2.165	308.138	22.543
SMP	504	145.970	13.690
SMU	215	64.930	7.884
SMK	167	56.904	6.371
PTN	6	83.350	4.132
PTS	116	98.269	10.269

Sumber: BPS DIY 2005/2006

Dengan peta pendidikan seperti itu maka penancangan visi "Jogjakarta sebagai kota pendidikan berkualitas" pada 2007 menjadi sesuatu yang strategis. Visi ini tentu saja harus diimbangi dengan komitmen dalam arti yang luas

Sebagai daerah yang menyanggah sebutan sebagai kota pendidikan—di samping kota budaya dan pariwisata—tentu saja DIY memikul beban tanggung jawab untuk mengembangkan pendidikan yang mudah diakses oleh masyarakat. Pada level demikian, DIY pada umumnya atau sejumlah kabupaten dan kota di dalamnya, akhir-akhir ini sedang bergulat dengan isu dan desakan sosial untuk menjamin pendidikan murah—bahkan muncul pula istilah—”pendidikan gratis”—bagi masyarakat. Memang, DIY perlu berkaca dari Kabupaten Jembrana Bali yang telah mampu mengalokasikan APBD kurang lebih 34% atau pendidikan murah yang dilakukan oleh pemerintah Sukoharjo.

Diakui oleh Nasrullah Krisnam (Ketua Komisi D DPRD DIY), kesempatan memperoleh pendidikan di DIY memang belum merata. Sehingga dalam parameter pelayanan publik di daerah maka isu strategis pendidikan adalah pendidikan yang murah, mudah, terjangkau dan merata, ketercukupan SDM, sarana dan prasarana, manajemen dan system pendidikan dan adanya komitmen anggaran (Wawancara, 3 Agustus 2007). Konsep “pendidikan gratis” menurut Nasrullah adalah gratis dalam beberapa *unit cost*—bukan semuanya—atau dalam pengertian singkat, pendidikan yang terjangkau oleh dan murah bagi masyarakat.

Dorongan untuk menuju pendidikan murah bagi rakyat memang bukan tanpa alasan. Dengan didasarkan pada temuan Nuwanto dkk (2007) sebagai sebuah kasus, penghasilan keluarga di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Bantul terutama yang terkena korban gempa bumi dapat dilihat dalam table berikut :

Tabel 4 Penghasilan Rata-Rata Per Bulan (Bantul)

Kab/ Kota	Rentang Penghasilan	SD	SMP	SMA	Jumlah
Bantul I	Sebelum Gempa Bumi				
	<500rb	140 (60%)	162 (76%)	124 (55%)	426 (64%)
	500rb-1jt	63 (27%)	42 (20%)	73 (33%)	178 (27%)
	>1jt-2,5jt	27 (11%)	7 (3%)	26 (12%)	60 (9%)
	>2,5jt-5jt	3 (1%)	1 (0%)	1 (0%)	5 (0%)
	>5jt	2 (1%)	1 (0%)	0 (0%)	3 (0%)
	Sesudah Gempa Bumi				
	<500rb	169 (72%)	178 (84%)	155 (69%)	502 (75%)
	500rb-1jt	47 (20%)	31 (15%)	47 (21%)	125 (19%)
	>1jt-2,5jt	17 (7%)	3 (1%)	21 (9%)	51 (6%)
>2,5jt-5jt	2 (1%)	1 (0%)	1 (0%)	4 (0%)	
>5jt	1 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (0%)	

Tabel 5 Penghasilan Rata-Rata Per Bulan (Yogyakarta)

Kab/ Kota	Rentang Penghasilan	SD	SMP	SMA	Jumlah
Yogy akarta	Sebelum Gempa Bumi				
	<500rb	28 (64%)	26 (52%)	14 (30%)	68 (49%)
	500rb-1jt	12 (27%)	10 (20%)	8 (17%)	30 (21%)
	>1jt-2,5jt	2 (5%)	11 (22%)	19 (41%)	32 (23%)
	>2,5jt-5jt	2 (5%)	2 (4%)	4 (9%)	8 (6%)
	>5jt	0 (0%)	1 (2%)	1 (2%)	2 (1%)
	Sesudah Gempa Bumi				
	<500rb	29 (66%)	28 (56%)	16 (35%)	73 (52%)
	500rb-1jt	12 (27%)	14 (28%)	7 (15%)	33 (23%)
	>1jt-2,5jt	1 (2%)	6 (12%)	19 (41%)	26 (19%)
>2,5jt-5jt	2 (5%)	1 (2%)	3 (7%)	6 (5%)	
>5jt	0 (0%)	0 (0%)	2 (4%)	2 (1%)	

Sumber: Nurwanto, dkk, 2007.

Tabel di atas memperlihatkan penghasilan mayoritas orang tua/wali masih di bawah standard (< Rp. 500.000) serta dibawahnya sekitar 20% orang tua/wali yang memperoleh penghasilan antara Rp. 1 juta hingga 2,5 juta. Sementara itu untuk kasus SMA di Yogyakarta mayoritas orang tua memperoleh pemasukan bulanan antara > Rp. 1juta – 2,5 juta. Dengan demikian, secara asumptif, mayoritas orang tua/wali memiliki beban dalam memenuhi kebutuhan sosial-ekonomi termasuk di dalamnya tentu saja sektor pendidikan.

Dengan penghasilan keluarga bagi mayoritas warga yang relatif rendah di atas dapat dikaitkan dengan kondisi dan asal-muasal pendidikan anak yakni sebagaimana tampak dalam tabel berikut :

Tabel 6 Sumber Biaya Pendidikan (Bantul)

Kab/ Kota	Tingkat Beban	SD	SMP	SMA
Bant ul	Tidak ada	19 (8%)	24 (11%)	25 (11%)
	Ada, yakni dari :	216 (92%)	189 (89%)	199 (89%)
	Penghasilan sendiri	160 (74%)	111 (59%)	112 (56%)
	Bantuan BOS	125 (58%)	110 (58%)	51 (26%)
	Pinjaman	26 (12%)	28 (15%)	43 (22%)
	Bantuan Pemerintah	14 (6%)	13 (7%)	28 (14%)
	Bantuan donor/LSM/ormas	5 (2%)	2 (1%)	2 (1%)
	Bantuan Masyarakat	21 (10%)	13 (7%)	8 (4%)
	Lainnva	23 (11%)	6 (3%)	16 (8%)

Tabel 7 Sumber Biaya Pendidikan (Yogyakarta)

Kab /Kota	Tingkat Beban	SD	SMP	SMA
Yogyakarta	Tidak ada	4 (9%)	5 (10%)	3 (7%)
	Ada, yakni dari :	40 (91%)	45 (90%)	43 (93%)
	Penghasilan sendiri	23 (53%)	26 (58%)	34 (79%)
	Bantuan BOS	26 (60%)	21 (47%)	8 (19%)
	Pinjaman	9 (21%)	11 (24%)	5 (12%)
	Bantuan Pemerintah	1 (2%)	5 (11%)	0 (0%)
	Bantuan donor/LSM/ormas	1 (2%)	1 (2%)	0 (0%)
	Bantuan Masyarakat	5 (12%)	1 (2%)	4 (9%)
Lainnya	1 (2%)	3 (7%)	1 (2%)	

Nurwanto, dkk, 2007.

Tabel di atas memperlihatkan sebagian besar orang tua/wali baik di Bantul maupun Yogyakarta menyekolahkan anaknya dengan menggunakan dana dari penghasilan sendiri, bantuan BOS, pinjaman dan bantuan pemerintah. Sedangkan bantuan masyarakat, donor/LSM dan lainnya sangat kecil pemanfaatannya. Tentu saja, dengan melihat data di atas, kondisi keuangan orang tua/wali terutama menjadi sandaran penting pendidikan bagi anak. Mungkinkah dengan income keluarga yang relative rendah dapat melangsungkan pendidikan anak? Tentu saja ini menjadi persoalan tersendiri. Selanjutnya dari data di atas juga tampak bahwa peran pemerintah (di antaranya melalui bantuan BOS) merupakan sandaran penting untuk kelangsungan pendidikan. Hanya saja yang menjadi pertanyaan, sampai seberapa jauh dan konsistenkah pemerintah melakukan *back up* anggaran pendidikan yang terjangkau bagi rakyat?

B. Faktor Penyebab dan Solusi Atas Pendidikan Mahal (Perspektif Umum/Nasional)

1. Analisis Faktor Penyebab

a. Pandangan dan Arah Kebijakan Pemerintah

Kajian atas faktor penyebab pendidikan mahal di Indonesia dengan melihat pandangan dan arah kebijakan pemerintah (pusat) di antaranya dapat digali dari sumber konstitusional. Dengan asumsi dan orientasi untuk meningkatkan mutu sumber daya manusia, mengejar ketertinggalan di segala aspek kehidupan dan menyesuaikan dengan perubahan global serta perkembangan

ilmu pengetahuan dan teknologi, DPR dan Presiden pada tanggal 11 Juni 2003 telah mensahkan Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional yang baru, sebagai pengganti Undang-undang Sisdiknas Nomor 2 Tahun 1989. Undang-undang Sisdiknas Nomor 20 Tahun 2003 yang terdiri dari 22 Bab dan 77 pasal tersebut diyakini sebagai pengejawantahan dari salah satu tuntutan reformasi yang marak sejak tahun 1998. Perubahan mendasar yang dicanangkan dalam Undang-undang Sisdiknas yang baru tersebut antara lain terutama terkait dengan isu demokratisasi dan desentralisasi pendidikan serta peran serta masyarakat, di samping isu-isu yang lain seperti tantangan globalisasi, kesetaraan dan keseimbangan, jalur pendidikan, dan peserta didik.

1) Isu Demokratisasi dan Desentralisasi (Otonomi Daerah)

Tuntutan reformasi yang sangat penting adalah demokratisasi, yang mengarah pada dua hal yakni pemberdayaan masyarakat dan pemberdayaan pemerintah daerah (otda). Hal ini berarti peranan pemerintah akan dikurangi dan memperbesar partisipasi masyarakat. Demikian juga peran pemerintah pusat yang bersifat sentralistis dan yang telah berlangsung selama 50 tahun lebih, akan diperkecil dengan memberikan peranan yang lebih besar kepada pemerintah daerah yang dikenal dengan sistem desentralisasi. Kedua hal ini diharapkan berjalan secara simultan; inilah yang merupakan paradigma baru, yang menggantikan paradigma lama yang sentralistis.

Untuk memotret secara detail tentang isu demokratisasi dan desentralisasi dapat ditelusuri beberapa pasal dalam UU Sisdiknas berikut ini. Pasal 4 menyebutkan bahwa pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan, serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa (ayat 1). Karena pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat (ayat 3), serta dengan memberdayakan semua komponen masyarakat, melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan. Pemerintah (pusat) dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan bermutu bagi warga negara tanpa

diskriminasi (pasal 11 ayat 1). Konsekuensinya pemerintah (pusat) dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia 7- 15 tahun (pasal 11 ayat 2). Itulah sebabnya pemerintah (pusat) dan pemerintah daerah diharapkan dapat menjamin terselenggaranya wajib belajar, minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa dipungut biaya, karena wajib belajar adalah tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh pemerintah (pusat), pemerintah daerah, dan masyarakat (pasal 34 ayat 2).

Dengan adanya desentralisasi penyelenggaraan pendidikan dan pemberdayaan masyarakat, maka pendanaan pendidikan menjadi tanggungjawab bersama antara pemerintah (pusat), pemerintah daerah, dan masyarakat (pasal 46 ayat 1). Bahkan, pemerintah (pusat) dan pemerintah daerah bertanggungjawab menyediakan anggaran pendidikan sebagaimana diatur dalam pasal 31 ayat (4) Undang Undang Dasar Negara RI tahun 1945 - ("Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional") - (pasal 46 ayat 2).

Itulah sebabnya dana pendidikan, selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan, harus dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan, dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD) (pasal 49 ayat 1). Khusus gaji guru dan dosen yang diangkat oleh pemerintah (pusat) dialokasikan dalam APBN (pasal 49 ayat 2). Sumber pendanaan pendidikan ditentukan berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan, dan keberlanjutan (pasal 47 ayat 1). Dalam memenuhi tuntutan-tuntutan tersebut maka pemerintah (pusat), pemerintah daerah, dan masyarakat mengerahkan sumber daya yang ada sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (pasal 47 ayat 2). Oleh karena itu maka pengelolaan dan pendidikan harus berdasarkan prinsip keadilan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas publik (pasal 48 ayat 2).

Berangkat dari arah konstitusi dan kebijakan di atas maka dapat ditangkap argumen pemerintah bahwa problem anggaran pendidikan di tanah air disebabkan oleh rendahnya APBN dan APBD untuk sektor pendidikan, lemahnya dukungan masyarakat, dan rendahnya akuntabilitas publik

Dengan mencermati prinsip-prinsip dalam UU Sisdiknas di atas sebenarnya arah pendidikan nasional telah banyak pergeseran *mind set*-nya untuk menuju pendidikan yang lebih sesuai dengan karakter lokal dan pro-rakyat. Hanya saja aspek idealitas di atas sekarang ini belum ditopang oleh sistem politik dan kebijakan yang senada. Hal ini dibuktikan dengan gejala sebagai berikut : *pertama*, dukungan 20% APBN dan APBD belum terwujud hingga 2007; *kedua*, desentralisasi dan otonomi telah menjadikan daerah-daerah yang PAD-nya rendah mengalami di-orientasi anggaran untuk sektor pendidikan; dan *ketiga*, prinsip akuntabilitas publik melalui—di antaranya—pengembangan akuntansi (pembiayaan) pendidikan yang belum berkembang di sekolah-sekolah. Kebanyakan sekolah masih menggunakan manajemen tradisional dalam pengelolaan keuangan (Indra Bastian, 2007).

2) Peran Serta Masyarakat

Berdasarkan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas, demokratisasi penyelenggaraan pendidikan diharapkan mendorong pemberdayaan masyarakat dengan memperluas partisipasi masyarakat dalam pendidikan yang meliputi peran serta perorangan, kelompok, keluarga, organisasi profesi, dan organisasi kemasyarakatan dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu pelayanan pendidikan (pasal 54 ayat 1). Masyarakat tersebut dapat berperanan sebagai sumber, pelaksana, dan pengguna hasil pendidikan (pasal 54 ayat 2). Oleh karena itu masyarakat berhak menyelenggarakan pendidikan yang berbasis masyarakat, dengan mengembangkan dan melaksanakan kurikulum dan evaluasi pendidikan, serta manajemen dan pendanaannya sesuai dengan standard nasional pendidikan (pasal 55 ayat 1 dan 2). Dana pendidikan yang berbasis masyarakat dapat bersumber dari penyelenggara, masyarakat, pemerintah (pusat), pemerintah

yang berbasis masyarakat dapat memperoleh bantuan teknis, subsidi dana, dan sumber daya lain secara adil dan merata dari pemerintah (pusat) dan pemerintah daerah.

Partisipasi masyarakat tersebut kemudian dilembagakan dalam bentuk dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah. Dewan pendidikan adalah lembaga mandiri yang beranggotakan berbagai unsur masyarakat yang peduli terhadap pendidikan. Sedangkan komite sekolah/madrasah adalah lembaga mandiri yang terdiri dari unsur orang tua/wali peserta didik, komunitas sekolah, serta tokoh masyarakat yang peduli pendidikan (pasal 1 butir 24 dan 25). Dewan pendidikan berperan dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan, dengan memberikan pertimbangan, arahan, dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota yang tidak mempunyai hubungan hirarkis (pasal 56 ayat 2). Sedangkan peningkatan mutu pelayanan di tingkat satuan pendidikan peran-peran tersebut menjadi tanggungjawab komite sekolah/madrasah (pasal 56 ayat 3).

Selanjutnya, sejauh yang dapat dicermati, pemberdayaan sektor sosial untuk mendukung pendidikan belum menemukan format yang memadai. Adanya lembaga seperti komite sekolah misalnya, pada praktiknya masih mengalami hambatan dalam mendukung *fund-raising* bagi sekolah. Dalam temuan PPA Consultants (2007) dapat diperoleh informasi bahwa sebagian besar sekolah di Jawa Tengah belum mampu memposisikan komite sekolah secara tepat, dalam hal ini adalah sebagai mitra sekolah untuk meningkatkan kualitas sekolah tersebut. Perluasan peran serta sekolah dengan unsur sosial-ekonomi seperti dunia industri juga belum menemukan format. Dengan demikian, konsep peran serta masyarakat masih perlu dikembangkan dan diuji dalam kurun waktu yang relatif lama.

b. Pandangan Civil Society

Kajian di berikut ini adalah pandangan beberapa aktor *civil society* seperti kalangan akademisi/praktisi pendidikan, LSM, dan mahasiswa

1) Liberalisasi dan Privatisasi

Penyebab pendidikan mahal di Indonesia, di antaranya disebabkan oleh arus komoditas, liberalisasi dan privatisasi pendidikan. Sebagaimana dipaparkan oleh Edi Suharto (2006), menguatnya liberalisasi ekonomi dan krisis multidimensi di Indonesia memberi legitimasi pada pemerintah untuk melakukan privatisasi pendidikan. Penyelenggaraan pendidikan yang pada mulanya merupakan tanggung jawab utama pemerintah diserahkan kepada pihak swasta. Karena motif utama pihak swasta adalah mencari keuntungan, tidaklah mengherankan jika privatisasi kemudian merosot menjadi komersialisasi pendidikan. Dunia pendidikan disulap menjadi lahan bisnis dan investasi ekonomi semata. Akibatnya, pendidikan menjadi barang mewah yang sulit dijangkau masyarakat bawah. Biaya pendidikan mulai dari tingkat dasar sampai perguruan tinggi (PT) semakin mahal dan cenderung tidak terkendali.

Menurut Edi Suharto, secara teoretis, privatisasi pendidikan sesungguhnya tidak selalu bersifat negatif. Privatisasi pendidikan dapat meringankan beban pemerintah dalam membiayai pendidikan, sehingga anggaran yang tersedia bisa digunakan untuk membiayai aspek lain yang lebih mendesak. Misalnya, untuk membiayai 'pendidikan alternatif', seperti pendidikan non-formal untuk kalangan miskin, anak jalanan atau suku terasing. Privatisasi pendidikan juga dapat memberi peluang lebih besar kepada masyarakat untuk turut berpartisipasi mencerdaskan bangsa. Tingkat partisipasi dan semangat kompetisi yang dilahirkan privatisasi dapat mendorong lembaga pendidikan berorientasi kepada kepuasan pelanggan yang senantiasa menjaga kualitas kurikulum, fasilitas penunjang dan kemampuan para pendidik. Kondisi ini pada akhirnya menjadi faktor pendorong bagi proses belajar-mengajar dan pencerdasan anak.

Namun demikian, lanjut Edi, tanpa agenda jelas dan perangkat kebijakan strategis, privatisasi pendidikan hanya akan menjadi gerakan komersialisasi pendidikan yang mendistorsi tujuan mulia pendidikan. Tanpa regulasi yang jelas dan etika sosial yang benar, privatisasi pendidikan dapat menimbulkan bahaya sosial yang serius. *Pertama*, biaya pendidikan jelas menjadi mahal. Pendidikan menjadi 'barang mewah' yang sulit dijangkau oleh masyarakat luas. Kemudian

kelas bawah. Kondisi ini terutama pada lembaga pendidikan yang tidak memiliki kreativitas dan inovasi dalam melakukan *fund rising*, sehingga hanya mengandalkan siswa dan orang tuanya sebagai target sumber dana.

Kedua, memperlebar gap dalam kualitas pendidikan. Privatisasi dapat meningkatkan kompetisi. Sisi lain dari kompetisi adalah menciptakan polarisasi lembaga pendidikan. Lembaga pendidikan yang menang dalam persaingan dan perburuan dana akan menjadi sekolah unggulan. Lembaga yang kalah akan semakin terpuruk menjadi sekolah 'kurang gizi'.

Ketiga, melahirkan diskriminasi sosial. Kesempatan memperoleh pendidikan semakin sempit dan diskriminatif. Orang kaya dapat memperoleh pendidikan relatif lebih mudah ketimbang orang miskin. Orang kaya dapat memperoleh pendidikan yang berkualitas. Orang miskin hanya memperoleh pendidikan alakadarnya.

Keempat, menimbulkan stigmatisasi. Segregasi kelas sosial antara orang kaya dan miskin menimbulkan pelabelan sosial. Sekolah bagus dan ternama diidentikkan dengan sekolah orang kaya. Sebaliknya, sekolah sederhana adalah sekolah kaum miskin. Masyarakat biasa yang bersusah payah menyekolahkan anaknya di sekolah 'gedongan' harus menerima kenyataan menjadi warga kelas dua, karena sumbangan dana pendidikannya rendah. Di sekolah, anaknya akan merasa minder karena tidak mampu mengikuti irama dan suasana glamor sekolah.

Kelima, menggeser budaya akademik menjadi budaya ekonomis. Para guru akan memiliki mentalitas 'pedagang' ketimbang mentalitas pendidik. Mereka lebih tertarik mencari pendapatan daripada mengembangkan pengetahuan. Mereka lebih terdorong untuk mengumpulkan 'kredit koin' daripada 'kredit poin'. Di PT, fenomena ini melahirkan dua kategori dosen yaitu 'dosen luar biasa' dan 'dosen biasa di luar'.

Keenam, memacu konsumerisme dan gaya hidup 'besar pasak daripada tiang'. Banyak anak-anak sekolah gedongan yang membawa mobil mahal (milik orang tuanya) ke sekolah. Guru dan dosen dapat terobsesi oleh gaya hidup mewah. Ini dapat melahirkan mental 'diktator' pada pengajar yaitu 'menjual diktat untuk beli sepeda motor'.

Ketujuh, memperburuk kualitas SDM dan kepemimpinan masa depan. Didorong oleh misi untuk meningkatkan akumulasi kapital sebesar-besarnya, lembaga pendidikan akan lebih banyak menerima pelajar-pelajar gedongan meski memiliki IQ pas-pasan. Pelajar yang berprestasi tetapi miskin, tidak dapat sekolah atau melanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi. Mobilitas sosial vertikal hanya akan menjadi milik orang-kaya yang mampu sekolah tinggi, meskipun secara intelektual diragukan.

Kedelapan, mereduksi fungsi pendidikan sebagai pemutus rantai kemiskinan. Pendidikan sebagai alat pemberdayaan yang dapat memutus rantai kemiskinan (*vicious circle of poverty*) semakin kehilangan fungsinya. Dalam konteks ini, privatisasi pendidikan dapat mengarah pada pelanggaran *poverty trap* (jebakan kemiskinan).

Isu mutakhir terkait dengan arus penguatan liberalisasi pendidikan adalah dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 77/2007 yang menempatkan pendidikan sebagai bagian dari sektor yang dapat diintervensi asing yakni maksimal 49% pihak asing dapat menanamkan modalnya dalam bidang pendidikan di Indonesia. Menurut Edy Suandi Hamid—Ketua Forum Rektor Indonesia—, Perpres No. 77/2007 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan persyaratan di Bidang Penanaman Modal perlu mendapat perhatian dari elemen bangsa, terlebih lagi bagi mereka yang memiliki komitmen pada pendidikan dan moral bangsa. Perpres ini sebenarnya ditetapkan Presiden SBY 3 Juli 2007, dan adanya Perpres tersebut dimuat juga oleh banyak media massa di tanah air. Namun, cukup mengherankan, hampir tidak banyak yang tertarik mengkaji lampiran dari Perpres tersebut, yang secara eksplisit sudah menjadikan pendidikan sebagai komoditi dan masukkan “komoditi pendidikan” ini dalam kawasan liberalisasi perdagangan, walau ada embel-embel pembatasan presentase bagi modal asing. Bisa jadi tidak “dipolemikkannya” tentang komodikasi pendidikan ini dikarenakan kurang-cermatan wartawan melihat lampiran Perpres tersebut yang tebalnya 52 halaman namun mungkin pula karena kelebihan redaksionalnya yang menganggap itu bukan masalah

Lebih jauh menurut Edi, Perpres ini memuat tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup untuk Penanaman Modal, dan yang Terbuka dengan Persyaratan (dicadangkan untuk-UMKMK, persyaratan kemitraan, persyaratan Kepemilikan Modal, Persyaratan Lokasi, dan persyaratan dengan izin khusus). Terkait dengan persyaratan kepemilikan modal ini, ada 120 item komoditi yang dimaksudkan, yang menyuratkan batas-maksimal modal asing yang boleh masuk di bidang itu. Pada item ke 72, 73, dan 74, kata Edi, dimasukkan sektor pendidikan, yaitu pendidikan dasar dan menengah, pendidikan tinggi, dan pendidikan nonformal. Artinya bidang pendidikan sudah menjadi suatu bidang usaha (perdagangan jasa), tidak beda dengan bidang-bidang lainnya. Melalui pendidikan, pemodal asing bisa saja "menjual" ideologinya, nilai-nilai yang dianutnya, memasarkan standar moralnya melalui pengajaran, yang kesemuanya itu bisa jadi tidak sejalan dengan nilai-nilai yang dianut bangsa ini. *Transfer of values* ini bisa dilakukan secara langsung atau secara samar-samar melalui lembaga-lembaga pendidikan. Untuk lembaga pendidikan tinggi, karena yang diajar sudah relatif mapan secara akademik pun kita tetap harus berhati-hati untuk membuka diri terhadap modal asing dan menjadikan itu sebagai komoditi. Terlebih bagi anak-anak yang masih berusia dibawah 10 tahun atau belasan tahun, sangat mudah mendapat pengaruh dari pihak luar, apalagi pendidikan formal. Persoalan disini bukan sekedar lembaga pendidikan lokal masih bisa bertahan atau tidak, namun jauh lebih luas dari itu, yakni ancaman terhadap norma-norma, ideologi, dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat yang selama ini kita jaga dan kembangkan.

Jika disimak UUD maupun perundangan lainnya secara tersurat sudah menyatakan bahwa pendidikan bukanlah sekedar jasa yang sifatnya statik dan bebas nilai. UUD 1945 (3) menyatakan pendidikan nasional sebagai upaya "meningkatkan keimanan dan ketaqwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa". Pendidikan nasional kita harus "berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman". Menurut Edi, Forum Rektor Indonesia (FRI) dalam Deklarasinya pada Konvensi ke-4 di Bandung 17 Juli 1998, FRI menyatakan bahwa pendidikan nasional adalah proses

mengingatkan hal yang serupa. Dikatakan "perlu ditekankan kembali dan disebarluaskan bahwa pendidikan adalah kegiatan budaya bangsa dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa dan merupakan aktivitas sosial serta kemanusiaan yang universal, bukan kegiatan ekonomi yang bermotif keuntungan finansial. Sehubungan dengan itu FRI mendesak pemerintah untuk meninjau kembali kebijakan-kebijakan komoditasi dan liberalisasi pendidikan.

2) Birokratisasi, Komersialisasi hingga Penggelapan

Pendidikan dalam makna sebagai instrumen untuk meningkatkan taraf kehidupan dari kebodohan menuju kecerdasan sebenarnya dapat dilakukan di berbagai situasi dan tempat. Tidak dibatasi oleh gedung (baca: sekolah). Namun sejak menguatnya institusionalisasi segenap sektor kehidupan, termasuk pendidikan pun akhirnya mengalami institusionalisasi bahkan birokratisasi. Sehingga muncul sebuah prasangka sosial bahwa pendidikan adalah sekolah saja.

Proses institusionalisasi dan birokratisasi ini dalam faktanya mudah dipolitisasi oleh sekedar kekuasaan. Disebabkan kekuasaan berimpit dengan kepentingan ekonomi akhirnya pendidikan di-*create* menjadi sebuah kongsi perdagangan yang berlanjut pada komersialisasi yang di-*support* oleh media secara massif untuk memperkuat kultur komersilnya. Aliansi antara birokrat pendidikan, pasar, pemodal dan media inilah yang menyebabkan sekolah selalu dikembangkan dalam logika pasar.

Kondisi ini memang disadari menguat saat rezim Orde Baru berkuasa. Beberapa watak kebijakan terkait dengan pendidikannya, antara lain: 1) sentralistis: kerja pendidikan diatur secara memusat yakni dari pusat sampai ke pelosok-pelosok daerah yang sangat terpencil; 2) tidak demokratis: adanya sekolah-sekolah negeri dan swasta yang berbeda secara diskriminatif mulai dari dana, sarana, otorita hingga pengakuan terhadap ijazah; dan 3) penyelenggaraan lembaga-lembaga pendidikan dilaksanakan di bawah otoritas kekuasaan, lengkap dengan otoritas administrasi berakurasi pemerintahan, padahal pendidikan adalah *berita akademik dan bukan berita perkantoran pemerintahan (Mastuhu 2003:23)*

Akibat pembangunan yang berorientasi pertumbuhan ekonomi dan mengabaikan pemerataan—termasuk pemerataan pendidikan—, sektor-sektor kehidupan yang mendasar bagi publik menjadi terabaikan. Dari sini, sebenarnya, terang-terangan negara telah menganggangi hak dasar warga untuk memperoleh pendidikan secara layak.

Berdasarkan data 1992 yang disampaikan IMF dan *Government Statistics*, dana pendidikan adalah sebesar 13,6% dari APBN, jauh dibandingkan dengan Malaysia sebesar 16%, Singapura 21,6%, Taiwan 18%, Korea Selatan 20,5% dan Thailand 19,4% (Ace Suryadi dan Dasim Budimansyah, 2004:21). Kondisi ini semakin menurun ketika dilanda krisis ekonomi. Krisis ekonomi yang sebenarnya diakibatkan oleh kebijakan ekonomi politik yang menguntungkan sekelompok elite dan tingkat kebocoran anggaran yang tinggi itu memiliki efek negatif terhadap kebijakan alokasi anggaran untuk pendidikan. Sehingga kenyataan ini semakin memperburuk fasilitas belajar-mengajar, menghambat penambahan jumlah dan gaji guru, menghambat kualitas guru, mahalnya buku tulis, buku pelajaran dan bahan bacaan dan kesehatan subjek didik pun menurun (Darmaningtyas, 1999:47-81).

Di samping itu, temuan ICW (*Indonesia Corruption Watch*) juga menunjukkan bahwa selama kurun waktu 2003 dan 2004 di Jakarta telah terjadi pungutan-pungutan ilegal yang dilakukan oleh sejumlah sekolah (Republika, 13/7/2005). Dengan demikian, mahalnya biaya pendidikan juga dipengaruhi oleh komitmen dan kejujuran dari para penyelenggara dan pengelola lembaga pendidikan.

3) Inefisiensi Unit Biaya

Sebagaimana dipaparkan Darmaningtyas—Aktivis Center for the Betterment of Education—, inefisiensi dalam penyelenggaraan pendidikan merupakan sumber mahalnya biaya pendidikan (www.kompas.com/compas_cetak-cetak/0509/14/opini/2015090.htm). Inefisiensi itu ditunjukkan melalui banyaknya jenis dan besaran pungutan di luar SPP, yang jika ditiadakan sebenarnya tidak akan mengurangi kadar mutu pendidikan nasional. Misalnya, khusus untuk kelas I

cukup meliputi uang pendaftaran beli formulir, uang pangkal, uang seragam dan pengeluaran untuk MOS (Masa Orientasi Siswa). Namun, sebagaimana dalam temuan Abbas Ghazali (2004), jumlah unit biaya yang harus ditanggung siswa (baca: orang tua) sangat berlebihan dan banyak komponen yang tidak selaras dengan kepentingan pendidikan yang pro-rakyat, yakni yang efisien dan terjangkau.

2. Alternatif Solusi Atas Pendidikan Mahal

a. Arah Kebijakan Pemerintah

Berdasarkan UUD 1945 dan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas, dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya kedisiasan mendapat alokasi minimal 20% dari APBN dan APBD. Pembiayaan pendidikan sebesar 20% itu memang seharusnya dipenuhi dari anggaran belanja dan bukan dari anggaran pendapatan. Selanjutnya, hal yang perlu dilakukan adalah menjabarkan anggaran pendidikan 20% tersebut sesuai dengan jalurnya.

Sejumlah daerah memang mengklaim telah mengalokasikan 20% dana APBD untuk pendidikan. Akan tetapi, ternyata komponen gaji guru juga dimasukkan di dalamnya, sehingga anggaran di tingkat sekolah menjadi sama saja. Di sekolah-sekolah negeri, sebagian besar dana yang dihimpun dari masyarakat juga dipergunakan untuk menambah kesejahteraan guru dan segala hal-hal yang tidak ada kaitan langsung dengan peningkatan mutu pendidikan.

Seiring dengan dimulainya otonomi daerah, pemerintah pusat memandang hubungan antara pusat dan daerah tidak dalam kerangka hierarkis, tetapi konsultatif. Dengan tujuan pemberdayaan daerah, pemerintah pusat menyalurkan bantuan dalam bentuk block grant, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Alokasi dana APBN untuk pembangunan sektor pendidikan, bukan melalui DIP departemen teknis (Depdiknas). Dalam rangka memberdayakan SD sampai SLTA, manajemen pengelolaan diserahkan ke kabupaten/kota dan provinsi.

Undang-undang menyebutkan bahwa biaya pendidikan harus 20% dari APBN dan APBD. Namun, kenyataannya yang ada selama ini tidak mencapai

target minimal tersebut. Sejak tahun 2005, anggaran pendidikan yang disetujui hanya 8% dari APBN atau sekitar Rp. 3,1 triliun. Dari sinilah kemudian pemerintah sepakat dan mencanangkan bahwa persentase biaya pendidikan akan dipenuhi melalui skenario bertahap hingga lima tahun kedepan dengan dititikberatkan pada tiga komponen : *pertama*, memperjelas pemihakan kepada masyarakat miskin dan atau masyarakat kurang beruntung lainnya; *kedua*, memperkuat otonomi dan desentralisasi pendidikan; dan *ketiga*, sebagai insentif dan disinsentif bagi peningkatan mutu pendidikan secara berkelanjutan (Depdiknas, 2005:101).

Rencana pembiayaan pembangunan pendidikan dihitung berdasarkan struktur pembiayaan pemerintah yang terdiri biaya operasional dan biaya investasi. Biaya operasional terdiri dari biaya administrasi pusat, provinsi dan kabupaten/kota, dan biaya subsektor pendidikan (PAUD, pendidikan dasar, pendidikan menengah, PNF dan pendidikan tinggi dan mutendik serta penelitian dan pengembangan). Biaya investasi terdiri dari komponen pembiayaan program yang diklasifikasikan dalam tiga bentuk yaitu peningkatan mutu, pengembangan sarana prasarana, dan pengembangan kapasitas pengelolaan.

Selanjutnya pemerintah menetapkan perhitungan biaya operasional sejak tahun 2005 menggunakan besarnya biaya satuan per siswa per tahun menurut jenjang dari sekolah dengan mutu rata-rata berdasarkan studi Abbas Ghazali (2004) dan McMahan (2003). Sedangkan biaya operasional tahun 2009 menggunakan besarnya biaya satuan per siswa per tahun menurut jenjang dengan mutu yang sangat baik dalam studi yang sama.

Perhitungan biaya investasi didasarkan pada kebutuhan biaya untuk pengadaan lahan, sarana dan prasarana serta pengembangan sumber daya manusia. Seperti telah disinggung di depan, baik biaya operasional maupun biaya investasi dihitung sesuai dengan komitmen pemerintah untuk mengupayakan pencapaian standar nasional pendidikan. Hal ini berarti proyeksi pembiayaan telah memperhitungkan optimalisasi penggunaan dana pemerintah dan kontribusi swasta yang berorientasi pada peningkatan kualitas manajemen, termasuk proporsi kontribusi swasta/pemerintah yang makin tinggi pada jenjang pendidikan

menengah dan pendidikan tinggi. Proyeksi juga telah memperhitungkan pengaruh variable ekonomi makro.

Adapun proyeksi anggaran pendidikan selama 5 tahun kedepan (2005-2009) sebagaimana tercantum dalam tabel berikut :

Tabel 8 Perkiraan Jumlah Kebutuhan Dana Pemerintah dan Dana yang Belum Terpenuhi (dalam triliunan rupiah)

No.	Kebutuhan	2005	2006	2007	2008	2009
1.	Dana operasional non-diskresi	79,0	86,6	94,1	101,8	109,5
2.	Dana investasi diskresi	25,4	28,9	32,7	34,2	37,9
3.	Jumlah Kebutuhan Pembiayaan	104,5	115,6	126,9	136,0	147,4
4.	Perkiraan sumber APBN/D	65,0	68,3	72,7	75,2	79,0
5	Dana belum terpenuhi	39,5	47,3	54,2	60,8	68,4

Catatan : proyeksi anggaran berdasarkan tahun 2005 dengan dasar Rp. 65 triliun dan kenaikan 5%.

Sumber : Depdiknas, 2005:106.

Tabel di atas memuat rencana pembiayaan dengan metode perhitungan di atas. Nomor 1, 2, dan 3 masing-masing merupakan besaran biaya operasional, biaya investasi dan total keduanya. Masing-masing sudah memperhitungkan asumsi inflasi 7% untuk biaya operasional, 10% untuk biaya investasi. Nilai total adalah kebutuhan pendidikan nasional dalam lima tahun kedepan (Depdiknas, 2005:106).

Sementara itu, sumber pembiayaan pendidikan 2005 yang berasal dari APBN/D (rutin dan pembangunan) diperkirakan 65 triliun, di luar dana kontribusi masyarakat. Berdasarkan perkiraan tersebut, proyeksi dana yang belum terpenuhi pada tahun 2005 diperkirakan sebesar Rp. 39,5 triliun. Bila kenaikan anggaran APBN/D hanya 5% per tahun, maka besarnya sumber pembiayaan pada tahun 2009 diperkirakan sebesar 79 triliun dan besarnya dana yang belum terpenuhi menjadi 68,4 triliun.

Selanjutnya, untuk memenuhi kekurangan dana (*fiscal gap*), pemerintah

Tabel 9 Perkiraan Jumlah Kekurangan Dana dan Skenario Pemenuhannya (triliun)

No.	Keterangan	2005	2006	2007	2008	2009
1.	Total Kebutuhan	104,5	115,6	126,9	136,0	147,4
2.	Kesepakatan Panja	24,9	33,8	43,4	54	65,5
3.	Kekurangan Kebutuhan	79,6	81,8	83,5	82,0	81,9
4.	Proyeksi Kontribusi Pemda	40,1	44,1	46,3	48,6	51,1
5.	Perkiraan Donor Luar Negeri	5,2	5,8	6,3	6,8	7,4
6.	Kontribusi Dana Masyarakat	14	15,8	17,7	19,6	22,2
7.	Jumlah poin 4, 5, 6	59,3	65,7	70,4	75,0	80,6
	Kekurangan (fiscal gap)	20,3	16,1	13,1	7,0	1,3

Sumber: Depdiknas, 2005:107.

Tabel di atas menunjukkan adanya jumlah fiscal gap yang semakin menurun. Beberapa alternatif untuk menutup kekurangan dana tersebut ialah dengan mengupayakan peningkatan sumber dana dari pemerintah daerah, partisipasi pendanaan yang makin besar dari masyarakat atau meningkatkan bantuan luar negeri (donor) (Depdiknas, 2005:108).

Kontribusi APBN dan APBD yang diharapkan berturut-turut sejak 2006 meliputi : 12% (33,8 triliun), 14,7% (43,4%), 17,4% (54 triliun) dan 20,1% (65,5 triliun). Proyeksi tersebut tentu saja bersifat dinamis dalam faktanya. Pada tahun 2007 sekarang ini alokasi APBN baru sebesar 12% (564,6 triliun), artinya ada sekitar 2,7% yang tidak terpenuhi sesuai dengan proyeksi. Bila pemenuhan anggaran semakin menurun dikhawatirkan menjadi bom waktu ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Sebagaimana dalam studi Abbas Ghazali (2004) dan Dedi Supriyadi (2004), subsidi yang diberikan pemerintah untuk sector pendidikan selama ini masih jauh dari standar minimal yang diharapkan. Dalam pelaksanaannya, anggaran yang disubsidi oleh pemerintah yang jumlahnya relative kecil itu ternyata sebagian besar diberikan dalam bentuk subsidi kepada penyelenggara pelayanan berupa anggaran rutin (termasuk gaji), anggaran pembangunan, serta biaya operasional dan biaya pemeliharaan. Dengan kata lain, pola pembiayaan yang berlangsung selama ini tidak berorientasi pada kebutuhan masyarakat, dan tidak secara langsung diarahkan untuk mensubsidi masyarakat miskin (Indra

Pandangan beberapa birokrat dilingkungan Depdiknas, di antaranya dilontarkan oleh Ace Suryadi dan Dasim Budimansyah bahwa untuk mereformasi anggaran pendidikan dapat dilakukan beberapa hal: 1) perlunya dibuat satu Sistem Pendanaan Pendidikan Nasional, namun dalam pelaksanaannya pemerintah daerah dan masing-masing sekolah memiliki otonomi pengelolaan yang dilakukan secara bertahap; 2) pemerintah berperan sebagai *funding agency* (pemicu dana), selanjutnya sekolah sendiri yang mengembangkannya; 3) perlu upaya sistematis dan terprogram untuk memperjuangkan anggaran pendidikan yang lebih besar; 4) perhitungan dana pendidikan harus selalu berorientasi mutu dan sesuai kebutuhan belajar per-murid, bukan jumlah sekolah; 5) perlu dilakukan realokasi anggaran pendidikan yang efektif berdasarkan jenjang dan jenis pendidikan; 6) alokasi dana pembangunan pendidikan seyogyanya lebih besar daripada alokasi dana rutin; 7) pengelola dana dapat menjalin kerjasama dengan berbagai pihak untuk mengakses sumber dana pendidikan; 8) pemerataan dan keadilan dalam alokasi anggaran pendidikan harus mampu mendorong pemerataan mutu dan efisiensi pendidikan, khususnya pendidikan dasar sebagai sektor pendidikan untuk semua (*education for all*) (Ace Suryadi dan Dasim Budimansyah (2003:143)

b. Pandangan Civil Society

Dalam wacana ideologis, pandangan-pandangan kritis terhadap pemerintah memang banyak bermunculan mulai dari yang relative moderat hingga radikal. Dari pandangan kelompok kritis-radikal misalnya, mereka mencita-citakan perubahan secara total atau revolusioner. Bagi kaum kritis-radikal, pendidikan murah adalah sebuah *world view* atau ideology yang niscaya bagi negara. Apalagi itu amanat UUD 1945 mengenai pendidikan dan hak fakir-miskin. Mereka menolak pola subsidi yang seringkali sekedar berwajah belas kasih. Menurut mereka, pola subsidi silang memiliki beberapa kelemahan: *pertama*, jumlah orang miskin yang mampu sekolah yang berpola subsidi ini tentu lebih kecil ketimbang mereka yang kaya. Fasilitas maupun metodenya tetap saja berbeda. *Kedua*, pola

subsidi ini tetap saja menempatkan sekolah pada ideologi kapitalistik karena subsidi ini sekadar penghalus dari penempatan sekolah sebagai komoditi (Eko Prasetyo, 2005:216).

Menurut Eko Prasetyo, seorang aktivis pendidikan radikal, pendidikan murah merupakan suatu keniscayaan karena hal-hal berikut: *pertama*, membuat banyak orang bergembira; *kedua*, menggalang kepedulian masyarakat terhadap pendidikan; *ketiga*, menekan perilaku korupsi; *keempat*, meringankan beban siswa; *kelima*, memperkuat legitimasi negara dan memenuhi tugas pokok negara; *keenam*, mengakhiri pengangguran; *ketujuh*, mengakhiri ketergantungan pada bantuan dan hutang luar negeri; *kedelapan*, memperkecil angka gangguan keamanan; dan *kesembilan*, menghapus banyak lembaga pendidikan yang berorientasi komersil.

Bagi Eko, pandangan yang menyatakan bahwa pendidikan itu mesti mahal semestinya dilucuti. Karena ini akan menjebak Negara dan masyarakat dalam kungkungan kapitalisme yang secara real doktrin ini telah menelantarkan hamper sebagian besar penduduk bumi. Oleh karena itu langkah-langkah yang workable dan radikal untuk mengatasi kebuntuan ini mesti dilakukan secara serius.

Selanjutnya, langkah taktis yang dapat ditempuh antara lain: *pertama*, menepati janji APBN mengalokasikan dana 20% untuk pendidikan; *kedua*, melakukan pemotongan gaji bagi pejabat tinggi untuk dialokasikan ke sektor pendidikan; *ketiga*, menarik pajak pendidikan melalui perusahaan besar; *keempat*, menginvestigasi dan menjatuhkan sanksi terhadap semua pihak yang melakukan korupsi atas anggaran pendidikan; *kelima*, mendorong sektor usaha untuk mengalokasikan anggaran untuk pendidikan; *keenam*, melibatkan media untuk meliput secara tajam komitmen pendidikan; *ketujuh*, membuat standar baru tentang kualitas pendidikan bukan sekadar menyentuh kompetensi siswa tetapi juga murah; *kedelapan*, mendorong manajemen lembaga pendidikan yang terbuka dan melibatkan wali murid dan peserta didik/mahasiswa; *kesembilan*, mendorong kalangan parlemen untuk terlibat aktif dalam penentuan pejabat pendidikan; dan *kesepuluh* melakukan penelitian dan langsung ke kalangan masyarakat (Eko

Dari kalangan agamawan sebenarnya juga perlu melakukan perlawanan dan perbaikan pendidikan untuk rakyat berdasarkan doktrin atau dogma agama. Kaum ini berpandangan bahwa biaya pendidikan yang 'menjerat leher' masyarakat bukan saja sebuah penyimpangan sosial tetapi juga penyimpangan agama. Islam, misalnya, mengajarkan bahwa harta tidak boleh berputar pada sekelompok orang yang kaya saja sehingga kapitalisme perlu dibatasi (Q.S. Al-Humazah:1-2). Contoh yang lain, perhatian terhadap anak yatim dan fakir-miskin adalah sebuah kewajiban agama (Q.S. Al-Ma'un:1-3). Sebagaimana pula diketahui, kaitan ayat shalat dan ayat zakat, infak dan *sadaqah* sangat erat. Pendek kata, beragama sama dengan beriman dan berkontribusi terhadap lingkungannya.

Sementara itu, menurut Edi Suharto (2006), untuk menghadapi dampak negatif privatisasi pendidikan, diperlukan beberapa agenda berikut. *Pertama*, meningkatkan komitmen pemerintah untuk tetap ambil bagian penting dalam dunia pendidikan. Keterbatasan dana tidak dapat dijadikan alasan cuci tangan pemerintah. Dengan komitmen dan manajemen profesional, dana pendidikan dapat dimobilisasi dari berbagai sumber. Yang sering terjadi, keterbatasan dana hanyalah alasan untuk menutupi ketidakmauan dan ketidakmampuan pemerintah mengalokasikannya.

Kedua, desentralisasi pembiayaan. Harus diakui, desentralisasi telah membawa peningkatan keuangan daerah. Karenanya, pemerintah daerah jangan hanya semangat dalam menggali dan memobilisasi PAD (pendapatan asli daerah), tetapi pura-pura loyo dalam mendanai 'PAD' (pendidikan asli daerah). Contoh baik ditunjukkan Pemda Kabupaten Kutai Kertanegara yang sanggup menerapkan kebijakan 'Zona Bebas Pekerja Anak'. Intinya menyangkut pelarangan pada dunia industri untuk mempekerjakan anak, khususnya pada sektor-sektor yang berbahaya. Kebijakan ini disertai dengan pemberian beasiswa bagi 'mantan' pekerja anak dan anak-anak keluarga miskin agar dapat terus sekolah dan tidak menjadi pekerja anak.

Terakhir, mempertegas dan memperjelas arah regulasi pendidikan, termasuk mengembangkan jaminan sosial pendidikan untuk keluarga miskin secara melembaga dan berkelanjutan seperti melalui tunjangan pendidikan

beasiswa, dan subsidi silang. RUU SJSN (Sistem Jaminan Sosial Nasional) yang telah diajukan pemerintah ke DPR perlu disambut gembira. Namun sayang, jaminan sosial yang dikembangkan masih memiliki 'bias orang dewasa'. SJSN baru menyentuh aspek kesehatan, kecelakaan kerja, pensiun dan tunjangan hari tua untuk populasi dewasa dan orang tua. Sedangkan jaminan kesehatan dan pendidikan untuk anak-anak masih belum terjangkau oleh skema SJSN

C. Faktor Penyebab dan Solusi Atas Pendidikan Mahal (Kasus DIY)

Dinamika dan problem finansial dalam spektrum nasional sebenarnya juga tidak jauh berbeda dengan kondisi di daerah-daerah seperti halnya Daerah Istimewa Yogyakarta, yang pada akhirnya ikut berimbas pada persoalan penanganan akses pendidikan. Sebagaimana telah di kaji tentang faktor penyebab secara umum (nasional) dan solusi yang sedang dan perlu digulirkan, maka pada tatatan kasuistik di DIY dengan mengambil beberapa kasus spesifik di beberapa Kabupaten/Kota diharapkan akan teridentifikasi faktor penyebab dan kemungkinan solusi yang sedang dan akan (dapat) ditawarkan dan atau dilakukan.

1. Analisis Faktor Penyebab Pendidikan Mahal di DIY

a. Pandangan dan Kebijakan Pemerintah

Di sebuah tulisan sebagai kertas kerja yang disampaikan Nasrullah Krisnam (Ketua Komisi D DPRD DIY) yang bertajuk 'Mencari Pendidikan Murah dan Bermutu di Era Globalisasi' dijelaskan bahwa jika ingin mendapatkan sekolah murah diperlukan adanya strategi kebijakan pendidikan murah. Untuk menjadikan sekolah murah, maka bagi sekolah itu sendiri juga perlu melakukan efisiensi dan penghematan terhadap pengeluaran. Pernyataan Nasrullah ini sekaligus secara implisit menegaskan bahwa inefisiensi anggaran telah menyebabkan pendidikan (baca:sekolah) menjadi mahal.

Di samping itu, masih kurangnya alokasi anggaran belanja nasional dan daerah untuk sektor pendidikan telah menyebabkan sekolah-sekolah tidak mampu melakukan terobosan akses secara luas dan peningkatan kualitas. Pendahnya

alokasi APBD untuk sektor pendidikan memang dialami oleh DIY sebagai kota pendidikan. Tabel berikut menggambarkan kondisi demikian.

Tabel 10 Rasio Belanja Pendidikan Terhadap Total Belanja APBD Kabupaten/Kota di DIY 2006

Wilayah	Total Anggaran Pendidikan (miliar)	Rasio Terhadap Total APBD	Belanja Non Kedinasan (miliar)	Rasio Belanja Non Kedinasan Terhadap APBD
Bantul	265,8	44,8%	29,7	5,02%
Gunungkidul	155,8	30%	22,8	4,40%
Kulonprogo	110,5	23%	30	6,36%
Sleman	308,6	-	276,5	-
Yogyakarta	175,8	34,7%	18,6	3,68%

Sumber: *Jurnal Ombudsman Daerah*, 2006:4.

Dengan kondisi anggaran yang demikian, tentu saja pendidikan di DIY kurang bisa bergeliat lebih dinamis lagi, terutama dari sisi keterbatasan akses bagi masyarakat yang tidak mampu. Oleh karena itu, regulasi dan plafon anggaran yang pro-pendidikan menjadi pekerjaan rumah bagi DIY.

b. Pandangan Civil Society

Beberapa sumber informasi dari arus civil society yang dapat digali di antaranya dari kalangan akademisi, LSM dan mahasiswa. Mereka mengkritisi beberapa penyebab mahalnya pendidikan di DIY antara lain :

1) Tidak Ada Standardisasi dan Regulasi

Menurut LSM-LSM yang tergabung dalam Pokja Pendidikan Gratis DIY, penyebab adanya pendidikan mahal adalah karena tidak adanya regulasi yang mengatur standardisasi kebutuhan biaya operasional pendidikan dari pemerintah sehingga para penyelenggara sekolah dalam melakukan penarikan biaya pendidikan kepada wali murid tidak berdasarkan rambu-rambu yang jelas (Pokja Pendidikan Gratis, 2007:7-8). Ketiadaan aturan ini menyebabkan penarikan biaya menjadi 'liberal', dalam arti sesuai selera sekolah. Respons atas pandangan ini selanjutnya akhirnya pemerintah provinsi maupun daerah mengeluarkan beberapa aturan di antaranya tentang ketentuan penerimaan siswa baru (lihat pada bagian

Lebih jauh tentang regulasi, kesadaran tentang perlunya perda pendidikan misalnya, juga dilontarkan oleh Wuryadi (Ketua Dewan Pendidikan DIY) dan Djohar MS (Rektor Universitas Sarjana Wiyata Yogyakarta) dengan melihat semakin mahal biaya pendidikan. Menurutnya, pendidikan adalah hak anak, sehingga sudah seharusnya diberikan secara gratis oleh penyelenggara pendidikan —yaitu pemerintah, masyarakat dan sebagian orang tua (mampu) (Kedaulatan Rakyat, 12/4/2007).

2) Praktek Korupsi dan Mark Up

Berdasarkan telaah Tri Wahyuni (Lembaga Advokasi Yogyakarta dan Pokja Pendidikan Pendidikan Gratis DIY) bahwa di Provinsi DIY sendiri yang nota bene kota pendidikan dan kebudayaan telah terjadi kasus korupsi dunia pendidikan di dua kabupaten di DIY yaitu korupsi gratifikasi pendidikan (pemberian kepada penyelenggara negara) dan proyek pengadaan buku. Menurut audit BPKP, 2 kasus korupsi tersebut telah merugikan keuangan negara (dan masyarakat) dari puluhan juta hingga miliaran rupiah (Kedaulatan Rakyat, 30/4/2007).

Kasus penyimpangan lainnya misalnya lemahnya penegakan aturan penyelenggaraan pendidikan yaitu kasus dugaan mark up biaya penerimaan siswa baru. Hasil investigasi masyarakat menemukan selisih cukup besar antara jumlah pungutan yang diminta oleh sekolah dari orang tua siswa (dalam artian jauh lebih mahal) dengan standar harga bahan seragam di pasaran (*Jurnal Ombudsman Daerah* 2007; *Kedaulatan Rakyat*, 30/4/2007).

Berdasarkan temuan Lembaga Ombudsman Daerah, penyimpangan dana BOS juga terjadi. Penyimpangan di level SD sebesar 23,07% dan SLTP sebesar 26,08%. Adapun bentuk dan indikasi penyimpangannya antara lain : mark up dalam pos pembangunan fisik, pemborosan dana untuk pembangunan fisik yang tidak perlu, dugaan manipulasi dalam kegiatan kesiswaan dan pengadaan ATK yang berlebihan (*Jurnal Ombudsman Daerah*, 2006:13).

Persoalan berikutnya yang tidak kalah penting adalah penegakan hukum atas setiap kasus pelanggaran. Praktek penyimpangan anggaran, *mark up*, pelanggaran aturan seperti peraturan gubernur dan peraturan wali kota/bupati

tentang pelarangan adanya pungutan biaya selama 2 bulan awal masuk siswa baru di tahun ajaran 2006/2007 dan 2007/2008 juga masih banyak ditemukan (*Kedaulatan Rakyat*, 11/7/2007).

3) Kecilnya Anggaran Pendidikan

Pandangan tentang rendahnya investasi negara dalam sektor pendidikan memang telah menjadi wacana nasional, termasuk dalam konteks regional. Pemenuhan batas minimal alokasi anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN/D yang tidak tercapai hingga sekarang menjadi indikasi kuat masih kecilnya investasi pemerintah untuk pendidikan. Bagi Samsul (Ketua HMI MPO Cabang Yogyakarta), kecilnya anggaran pemerintah untuk sektor pendidikan adalah bagian dari potret buram pembangunan kesejahteraan dalam arti yang luas (Wawancara, 9/7/2007). Penataan ulang atas pengalokasian anggaran untuk sektor publik menjadi kebutuhan penting dalam iklim reformasi dewasa ini.

4) Lemahnya Tanggung Jawab Publik Pemerintah

Analisis mengenai lemahnya tanggung jawab pemerintah terhadap sektor publik terutama pendidikan sudah sedemikian kuat. Bagi Abbas Firdaus (Presiden Mahasiswa UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta), pendidikan merupakan sektor publik yang akan menentukan nasib generasi masa depan bangsa ini. Fenomena otonomisasi kampus juga ada indikasi ketidakmampuan negara menyelesaikan problem pendidikan yang menjadi tanggung jawabnya (Wawancara, 11/7/2007). Analisis ini tentu saja didasarkan pada asumsi bahwa negara yang berpenduduk mayoritas miskin ini tidak mungkin dilepas begitu saja dengan dalih 'kemandirian' di balik 'baju' kebijakan otonomi atau liberalisasi.

5) Kebutuhan Sarana Canggih dalam Pembelajaran

Salah satu alasan pendidikan menjadi mahal di antaranya terkait dengan *unit cost* lembaga pendidikan untuk mengadakan fasilitas pembelajaran yang modern. Seperti ungkapan Titop Dwiwinarno (Humas Universitas Janabadra Yogyakarta) bahwa perkembangan sains dan teknologi (*information technology*) dalam bidang pendidikan telah membawa dampak naiknya biaya pendidikan .
Oleh karena itu diperlukan sumber lain di luar mahasiswa agar masyarakat tidak

terlalu terbebani dengan kebutuhan lembaga pendidikan tersebut (Kedaulatan Rakyat, 5/5/2007).

6) "Image Building" Sekolah

Gaya hidup masyarakat yang konsumeristik telah menyeret ke dalam situasi bahwa sesuatu yang mahal itu berkualitas. Sehingga menurut Nurul Azizah (Pengurus BEM STMIK AKAKOM Yogyakarta), sekolah yang bergengsi adalah sekolah yang mahal (Wawancara, 37/2007). Arus konsumerisme dan hedonisme di masyarakat memang telah sedemikian kuat membangun citra 'serba gemerlap' atas ruang lingkup dan pergaulan sosial.

2. Alternatif Solusi Pendidikan Mahal di DIY

a. Pandangan dan Kebijakan Pemerintah

Dalam mensikapi mahalnya biaya pendidikan di Yogyakarta yang banyak dikeluhkan masyarakat terkait dengan penerimaan siswa baru (PSB) beberapa saat-lalu, Komisi E DPRD DIY mengadakan rapat dengar pendapat dengan mengundang Gubernur DIY, Bupati/Walikota se-DIY, DPRD kabupaten/kota se-DIY dan kepala dinas pendidikan Propinsi dan dinas pendidikan kab/kota se-DIY, Kamis(27/7). Rapat dipimpin Wakil Ketua yang sekaligus koordinator Komisi E Agus Sulistyono. Meskipun PSB merupakan wewenang Kab./Kota, namun Propinsi sangat berkewajiban memperjuangkan persoalan biaya pendidikan menjadi murah dan bermutu.

Pada level arah kebijakan makro sebenarnya sudah jelas bahwa keluarga miskin—termasuk di dalamnya kelompok masyarakat pinggiran dan rawan bencana—menjadi bagian dari prioritas kelompok sasaran bantuan pendidikan. Mulai dari dana kompensasi BBM (umum), BOS, beasiswa, dan sebagainya. Meski kemudian ada kalangan yang menilai bahwa kebijakan yang diambil pemerintah (pusat) masih parsial karena belum mengenai jantung persoalan, yakni perbaikan ekonomi secara keseluruhan atau perubahan arah APBN/D yang berpihak bagi pendidikan yakni minimal 20% APBN dan APBD.

Di level Provinsi DIY kebijakan yang dikembangkan misalnya kebijakan

gempa dan bantuan musibah gempa pasca gempa untuk sekolah umum di DIT tahun 2006 (sumber data : Panduan Program Retrieval PMU tanggal 3 November 2006; <http://www.jip-diy.or.id/>).

Tabel 11 Rekapitulasi Penerima retrieval, Beasiswa dan Bantuan Khusus SMA Tahun 2006

NO.	KAB./KOTA	JUMLAH RETRIEVAL	JUMLAH BAKAT PRESTASI	JUMLAH BANTUAN KHUSUS	JUMLAH BEASISWA PASCA GEMPA	TOTAL
1.	Bantul	75	486	254	7.727	8.542
2.	Sleman	65	460	30	1.062	1.617
3.	Gunungkidul	60	405	36	116	617
4.	Kulon Progo	50	349	-	176	575
5.	Yogyakarta	55	470	8	-	533
	Jumlah	305	2170	328	9.081	11.884

Keterangan :

I. Program Retrieval = 305 siswa

a. Retrieval Lama = 122 siswa masing-masing menerima dana Rp. 200.000/bulan (Nov. 2005 s.d. Juni 2006).

b. Retrieval Lanjutan = 183 siswa masing-masing menerima dana Rp. 200.000/bulan (Juli. 2006 s.d. Juni 2007).

II. Program Beasiswa Bakat dan Prestasi = 2170 siswa

a. Beasiswa Lanjutan = 1358 siswa masing-masing menerima dana Rp. 60.000/bulan selama 1 tahun

b. Beasiswa Baru = 812 siswa masing-masing menerima dana Rp. 60.000/bulan selama 1 tahun

III. Bantuan Khusus Siswa Musibah Gempa = 328 siswa

Bantuan ini diberikan kepada 328 siswa masing-masing menerima dana Rp. 120.000/bulan selama 1 tahun

IV. Bantuan Khusus Siswa Musibah Gempa = 9.081 siswa

Bantuan ini diberikan kepada 9.081 siswa masing-masing menerima dana Rp. 65.000/bulan selama 6 bulan.

Kebijakan lainnya yang pro masyarakat miskin, di antaranya dengan dikeluarkannya Peraturan Gubernur DIY tentang Pedoman Pelaksanaan Penerimaan Peserta Didik Baru Pada TK dan Sekolah di Provinsi DIY Tahun Pelajaran 2007/2008. Di antara pasal-pasal yang relevan dapat dipetik sebagai berikut :

Bagi calon peserta didik yang mengalami hambatan sosial-ekonomi yang dibuktikan dengan surat keterangan yang sah dibebaskan atau diringankan dari semua biaya (pasal 18 ayat 3).

Pakaian seragam sekolah diusahakan sendiri oleh masing-masing calon peserta didik (pasal 22 ayat 4 huruf b).

Bagi peserta didik yang orang tuanya mengalami hambatan sosial ekonomi, diizinkan tidak menggunakan pakaian seragam sekolah, atau kepala sekolah mengusahakan bantuan/melakukan upaya untuk mengatasi masalah tersebut (pasal 22 ayat 4 butir c).

Pengadaan sarana belajar dan alat perlengkapan lainnya untuk peserta didik tidak dibenarkan dikaitkan dengan kegiatan penerimaan peserta didik baru (pasal 22 ayat 4 butir d)

Beberapa kebijakan di atas adalah beberapa saja—dari sekian kebijakan yang belum tergal dengan seksama—yang tentu saja masih belum teruji di lapangan; apakah arah dan implementasi peraturan/kebijakan tersebut sesuai dengan rencana awal atau justru terjadi penyimpangan-penyimpangan.

Sebagai kelanjutan dari Peraturan Gubernur DIY nomor 7 Tahun 2007, Bupati Bantul juga mengeluarkan Peraturan Bupati nomor 32 Tahun 2007 tentang Pedoman Pelaksanaan Penerimaan Peserta Didik Baru Pada TK/RA, SD/MI, SMP/MTs, SMA/MA dan SMK di Lingkungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan dan Kantor Departemen Agama Kabupaten Bantul Tahun Pelajaran 2007/2008. Pada prinsipnya, pasal-pasal mendasar terkait dengan pro-masyarakat kurang mampu dalam mengakses pendidikan seperti peserta didik dari keluarga kurang mampu dan pakaian seragam, juga ada beberapa poin tambahan, di antaranya tercantum dalam pasal berikut ini :

Biaya PPDB SD/MI, SMP/MTs gratis, sedangkan biaya pelaksanaannya dibebankan pada APBS (dana BOS/BOP) (pasal 16 ayat 1).

Segala biaya di luar PPDB dilaksanakan setelah peserta didik dinyatakan diterima dan harus dimusyawarahkan bersama-sama dengan dewan sekolah/orang tua peserta didik (pasal 16 ayat 5).

Pemerintah Kota Yogyakarta sebagaimana selanjutnya dipaparkan dalam rencana strategis Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta 2007-2011 sudah memiliki kebijakan di bidang pendidikan untuk memperluas dan mempertahankan akses pendidikan, baik untuk pendidikan tingkat dasar, maupun pendidikan tingkat menengah. Bentuk kebijakan pendidikan yang terkait dengan keberlangsungan akses pendidikan dasar antara lain diwujudkan dalam bentuk disediakannya alokasi anggaran dari DABD Pemerintah Kota Yogyakarta untuk memberikan

beasiswa kepada anak-anak berprestasi dari keluarga yang kurang mampu untuk dapat memperoleh akses pendidikan.

Dilihat dari pos APBD untuk sektor pendidikan tahun 2007, menurut Herry Zudianto (Wali Kota Yogyakarta), telah mencapai 22,30% tidak termasuk gaji guru (pos tersendiri) yakni sebesar Rp. 81,61 miliar (*Kedaulatan Rakyat*, 10/5/2007). Meskipun sebelumnya sempat memunculkan polemik tentang ketidaktepatan dalam menghitung proporsi anggaran untuk sektor pendidikan. Ini menandakan bahwa komitmen pemerintah atas sektor pendidikan sudah tampak.

Seperti halnya Kabupaten Bantul, Pemerintah Kota Yogyakarta juga mempunyai program beasiswa seperti gakin dan bantuan pendidikan. Program retrieval, yakni sebuah program untuk memanggil kembali anak-anak sekolah yang mengalami *drop out* juga dikembangkan sebagaimana telah menjadi kebijakan nasional dan pemerintah provinsi. Untuk tahun 2006 ini, misalnya untuk SMP yang dibantu sejumlah 50 siswa sebesar Rp. 1.800.000, untuk siswa SMA jumlah siswa yang dibantu 30 orang besarnya bantuan per orang Rp. 2.400.000. Sedangkan untuk siswa SMK bantuan diberikan kepada 25 orang siswa sebesar Rp. 2.400.000/siswa. Total biaya beasiswa retrieval (anak putus sekolah) Rp. 222.000.000 dengan cadangan Rp. 713.269.000 sehingga jumlah keseluruhan Rp.10.1999.334.000 (diolah dari Profil Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Perubahan Tahun 2006 dan Wawancara dengan anggota DPRD Kota Yogyakarta)

Kebijakan-kebijakan lain yang terkait dengan upaya melangsungkan akses pendidikan misalnya dikeluarkannya Perda yang substansinya menghilangkan segala macam pungutan pada saat pendaftaran siswa baru sejak tahun 2006 dan 2007. Walikota Yogyakarta juga mengeluarkan perwal Nomor 30 tahun 2007 tentang Pedoman Penerimaan Peserta Didik Baru pada TK dan Sekolah di Kota Yogyakarta. Peraturan daerah ini juga merupakan *break-down* dari peraturan gubernur DIY dan sejalan dengan perda bupati-bupati lain DIY termasuk Bantul. Substansi dari perda tersebut adalah mendorong sekolah-sekolah di Kota Yogyakarta untuk memberikan akses yang luas terhadap masyarakat termasuk

dari lapisan masyarakat kurang mampu secara ekonomi. Beberapa pasal yang relevan misalnya :

Khusus untuk jenjang pendidikan dasar (SD dan SMP sederajat), biaya administrasi pendaftaran peserta didik baru dibebankan pada dana BOS sehingga calon peserta didik baru tidak dipungut biaya administrasi (pasal 9 ayat 2).

Bagi calon peserta didik baru untuk TK, SMA dan yang sederajat, SMK yang berasal dari keluarga miskin maka dibebaskan dari biaya apapun dari calon peserta didik baru di luar biaya administrasi (pasal 9 ayat 4).

Bagi satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh swasta maka wajib menerima bagi calon peserta didik dari keluarga miskin yang lolos seleksi penerimaan sebesar 20% dari seluruh jumlah peserta didik yang diterima (pasal 9 ayat 5).

Dengan dikeluarkannya Peraturan Wali Kota Yogyakarta No. 30 tahun 2007 yang mulai berlaku sejak tanggal 4 Juni 2007, maka sangat membantu anak-anak dari keluarga miskin dan kurang mampu dari sisi ekonomi untuk tetap memiliki akses pendidikan dasar dan menengah. Demikian juga bagi anak sekolah korban gempa 27 Mei tahun 2006. Dengan demikian kiranya dapat dinyatakan bahwa kebijakan yang dikeluarkan oleh Walikota Yogyakarta tersebut memberikan kontribusi bagi keberlangsungan akses pendidikan di Kota Yogyakarta. Kebijakan Walikota ini juga sejalan dengan kebijakan yang relatif baru tentang pemberian jaminan pendidikan daerah sesuai dengan Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta No 188 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Peraturan Wali Kota Yogyakarta No. 35 tahun 2007 tentang Pedoman Pemberian Jaminan Pendidikan Dasar. Jaminan Pendidikan daerah yang dimaksud adalah sebuah bantuan biaya pendidikan bagi keluarga sejahtera berupa beasiswa reguler, registrasi, heregistrasi, bantuan biaya praktek dan bantuan seragam sekolah.

Sementara itu secara tegas di dalam rencana strategis 2007-2011 dikatakan bahwa salah satu kebijakan yang hendak digulirkan secara intens adalah meningkatkan akses pendidikan dasar dan menengah yang berkualitas dan

retrieval, bantuan pendidikan) melalui beasiswa untuk 91.250 siswa, registrasi 11.250 siswa, herregistrasi sebanyak 32.250 siswa, panti asuhan sebanyak 750 siswa, retrieval sebanyak 525 siswa. Di samping itu juga ada pemberian bantuan biaya ujian bagi siswa. Ke depan itu semua akan digulirkan dengan target tidak ada siswa yang tidak sekolah karena alasan ekonomi.

b. Pandangan dan Aksi Civil Society

Solusi yang ditawarkan dan digulirkan oleh *civil society* di DIY di antaranya dapat dicermati dari Pokja Pendidikan Gratis di DIY yang diprakarsai oleh sejumlah LSM. Paling tidak aksi ini yang paling menonjol dalam satu terakhir ini.

Sepanjang 2006 hingga 2007, desakan untuk digulirkannya pendidikan murah, bahkan gratis, di Yogyakarta begitu kuat. Gerakan ini semakin kencang dengan munculnya Kelompok Kerja (Pokja) Pendidikan Gratis di DIY pada tahun ajaran 2007/2008. Aksi yang dilakukan di antaranya dengan membuka posko pengaduan selama berlangsungnya penerimaan peserta didik baru. Sebagaimana dikatakan Unggul Sudrajat (Koordinator Posko Pengaduan DIY), momentum penerimaan siswa baru adalah titik awal untuk melihat komitmen penyelenggara pendidikan untuk pelayanan yang mudah dan non-diskriminatif bagi masyarakat (*Kedaulatan Rakyat*, 3/7/2007).

Upaya merealisasikan pendidikan murah—bahkan gratis—serta berkualitas yang ditanggung oleh negara tentunya tidak akan terwujud tanpa komitmen dari pemerintah. Lebih dari itu, dibutuhkan pula regulasi yang tegas, lugas dan berpihak pada masyarakat secara luas. Menurut Pokja Pendidikan Gratis paling tidak ada dua langkah strategis dan tindakan alternatif yang dapat dilakukan (Pokja Pendidikan Gratis, 2007:22-23). Dua langkah strategis antara lain: *Pertama*, pemerintah di DIY harus berani melakukan efisiensi anggaran dan birokrasi agar tercipta pemerintahan yang efisien dan efektif. *Kedua*, adanya sharing anggaran antara pemerintah provinsi, kabupaten dan kota yang tentu saja harus diimbangi dengan fasilitasi dan mediasi yang baik. Dengan demikian keduanya dibutuhkan komitmen kepemimpinan yang kuat. Tentu saja ini

membutuhkan waktu yang panjang untuk merealisasikannya. Sementara itu tindakan alternatif yang bersifat preventif disesuaikan dengan momentum seperti penerimaan peserta didik baru misalnya, maka dimungkinkan pemerintah sesegera mungkin membuat regulasi tentang standardisasi biaya pendidikan.

Selanjutnya pada level operasional, untuk menyelenggarakan pendidikan gratis di wilayah Kabupaten/Kota di provinsi DIY, menurut Pokja ini, diperlukan adanya perhitungan yang berbasiskan pada beberapa aspek antara lain : 1) *unit cost* (satuan biaya); 2) jumlah siswa di sekolah negeri di tiap-tiap kabupaten/kota di DIY; 3) *cost sharing* anggaran pendidikan pemerintah pusat dan pemerintah daerah/kota; 4) *cost sharing* anggaran pendidikan dari pemerintah provinsi; dan 5) kekuatan/potensi keuangan daerah dalam RAPBD kabupaten/kota (Pokja Pendidikan, 2007:24-25).

Secara menarik Pokja Pendidikan Gratis ini telah menerbitkan sebuah buku yang bertajuk *Menuju Pendidikan Gratis di Yogyakarta (2007)* yang berisi hingga detail penghitungannya untuk menuju pendidikan gratis. Contoh penghitungan yang dilakukan oleh Pokja ini adalah dalam bentuk simulasi rasionalisasi kebutuhan anggaran pendidikan gratis. Untuk kepentingan studi, tulisan ini hanya mencuplik untuk kasus Bantul.

Tabel 12 Simulasi Rasionalisasi Anggaran untuk Pendidikan Gratis DIY (Kasus Bantul)

Sekolah	Jumlah Siswa	Unit Cost	Bln	Kebutuhan	Total
SDN	60.214	40.798	12	29.479.329.264	
SMPN	24.204	51.022	12	14.819.237.856	
SMAN	11.117	150.000	12	20.010.600.000	
SMKN	4.980	300.000	12	17.928.000.000	82.237.167.120

Sumber: Pokja Pendidikan Gratis, 2007:35.

Apabila komponen subsidi seperti BOS (Biaya Operasional Sekolah) dari pemerintah (pusat) dimasukkan maka akan diperoleh estimasi sebagai berikut :

Tabel 13 Simulasi Rasionalisasi Anggaran Terhadap APBD untuk Pendidikan Gratis DIY (Kasus Bantul)

Sekolah	Jumlah Siswa	Unit Cost-BOS	Bln	Kebutuhan	Total	APBD 2006/2007	(%)
SDN	60.214	21.298	12	29.479.329.264			
SMPN	24.204	24.022	12	14.819.237.856			
SMAN	11.117	150.000	12	20.010.600.000			
SMKN	4.980	300.000	12	17.928.000.000	60.304.995.120	689.583.168.189	8,75%

Dengan melakukan penghitungan seperti ini akan diperoleh kebutuhan anggaran pendidikan gratis terhadap total APBD sebagai berikut : Kulonprogo (6%), Bantul (8,75%), Gunung Kidul (8,31%), Sleman (8,85%) dan Kota Yogyakarta (8,76%). Dengan estimasi seperti ini, menurut Pokja Pendidikan Gratis, dua persoalan utama pendidikan akan terjawab sekaligus, yakni persoalan akses dan peningkatan mutu pendidikan. Maka seandainya alokasi belanja 20% dari APBN dan APBD terwujud secara transparan dan prima maka peningkatan partisipasi dan mutu bukan menjadi hal yang imajinatif semata.

Kerangka berfikir di atas menjadi menarik di saat muncul anggapan bahwa kalangan LSM hanya melakukan kritik tetapi tidak memberikan solusi dengan sendirinya tidak selalu benar. Terbukti sebenarnya yang diperlukan adalah komitmen, proses akuntansi pendidikan, realisasi anggaran, monitoring dan evaluasi prima yang akan perlahan namun pasti menyelesaikan masalah finansial