

MODEL PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM MENDUKUNG EFISIENSI DAN KEEFEKTIFAN MANAJEMEN PELAYANAN PENDIDIKAN DASAR

Armidah

Dosen Tetap IAIN Sulthan Thaha Saifuddin Jambi

Abstract

Program efficiency and effectiveness of service management education is directed to strengthen the management of educational services, including through the efforts of increasing public participation in the development of education and setting up systems or management education funding that could increase the contribution towards the implementation of the educational process. One program efficiency and effectiveness of educational services management in addition to policy advocacy and dissemination of development education, is to increase community participation in education development. In this regard, the discussion in this module efficiency and management effectiveness of basic education services are directed at community participation in the implementation of the educational process.

Key words: *community partisipant, financial management, elementary education*

A. Pendahuluan

Pemberlakuan otonomi daerah (desentralisasi) yang ditempuh oleh pemerintah telah jelas juga berpengaruh pada pemberlakuan otonomi pendidikan. Untuk itu, pemerintah daerah diharapkan senantiasa meningkatkan kemampuannya dalam berbagai tahap pembangunan pendidikan untuk meningkatkan kualitas manusia Indonesia. Melalui desentralisasi pengelolaan pendidikan akan dapat menghadirkan sekolah sebagai suatu lembaga yang memiliki otoritas dan kewenangan yang tidak lagi tergantung kepada kebijakan dan birokrasi pendidikan yang sentralistik. Sekolah akan mampu secara mandiri meningkatkan kinerjanya

untuk memajukan sistem pendidikan dengan menggali, memanfaatkan dan mengalokasikan berbagai potensi sumber daya yang pada akhirnya ditujukan untuk meningkatkan mutu pendidikan.

Dalam teori pengembangan sekolah di era desentralisasi, ada tiga segitiga stakeholder yang harus dibangun, yaitu kerjasama sekolah, orang tua dan masyarakat. Partisipasi masyarakat seakan menjadi kata kunci untuk memecahkan masalah di sekolah.

Partisipasi masyarakat sangat penting dalam mereformasi sistem pendidikan yang sentralistik menjadi sistem pendidikan yang desentralisasi dan demokratis. Sistem yang disebutkan terakhir memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk berpartisipasi dan berperan serta dalam mengontrol sistem pendidikan yang ada. Masyarakat tanpa mengenal perbedaan warna kulit dapat menyampaikan aspirasinya melalui wakilnya yang duduk dalam dewan pendidikan atau komite sekolah yang telah terbentuk, dan sedapat mungkin mengakomodir keinginan masyarakat khususnya dalam pengambilan kebijakan sistem pendidikan.

Dewan pendidikan atau Komite Sekolah merupakan badan yang mewakili peran serta masyarakat dalam mengontrol peningkatan mutu, pemerataan, efisiensi, dan pengelolaan pendidikan. Dewan pendidikan bersifat mandiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki dengan lembaga pemerintahan. Anggota terdiri dari orang-orang yang memiliki kepedulian terhadap jalannya pembangunan di bidang pendidikan dan dari mereka diharapkan dapat mewadahi dan menyalurkan aspirasi dan prakarsa masyarakat dalam melahirkan kebijakan-kebijakan dan program pendidikan yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat, merencanakan program pendidikan, meningkatkan rasa tanggung jawab dan peran aktif dari seluruh komponen masyarakat dalam pengelolaan pendidikan, menciptakan suasana dan kondisi transparan, akuntabel, dan demokratis dalam penyelenggaraan pendidikan agar masyarakat mendapat layanan pendidikan yang bermutu.

Hubungan antara sekolah dan masyarakat ini adalah sebuah proses komunikasi antara sekolah dengan masyarakat yang mempunyai maksud dalam usaha memajukan sekolah. Sehingga sekolah memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk turut berperan serta dalam pendidikan. Dasar hukum pentingnya peran serta masyarakat dalam

pendidikan, termaktub dalam pasal 54 UU Sisdiknas No. 20 Tahun 2003. Keikutsertaan masyarakat dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan tersebut meliputi perencanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan. Dalam kerangka inilah sekolah sebagai lembaga pendidikan formal berperan sangat dominan dalam sistem pendidikan nasional untuk meningkatkan kualitas manusia Indonesia.

B. Pengertian Partisipasi Masyarakat

Partisipasi diartikan sebagai peran aktif dalam mempengaruhi proses pembangunan serta secara bersama-sama mengambil manfaat dari kegiatan yang dilakukan. Menurut Ramos dalam IRR (1998) partisipasi diartikan pula sebagai penyerahan sebagian peran dalam kegiatan-kegiatan dan tanggung jawab tertentu dari satu pihak pada pihak yang lain. Dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat mengandung makna adanya keterlibatan aktif serta pembagian peran dan tanggung jawab diantara pelaku.

Partisipasi aktif masyarakat dalam pelaksanaan program pembangunan memerlukan kesadaran warga masyarakat akan minat dan kepentingan yang sama. Strategi yang biasa diterapkan adalah melalui strategi "penyadaran". Untuk berhasilnya program pembangunan, warga masyarakat dituntut untuk terlibat tidak hanya dalam aspek kognitif dan praktis, tetapi juga ada keterlibatan emosional pada program (Adi, 2003:295).

Samuel P. Huntington dan John Nelson (1994:5) mengemukakan bahwa partisipasi masyarakat adalah: "Kegiatan warganegara preman (*private citizen*) yang, bertujuan mempengaruhi keputusan oleh pemerintah. Dan mengandung aspek-aspek: mencakup kegiatan-kegiatan akan tetapi tidak termasuk sikap-sikap kegiatan politik warga negara preman, atau lebih tepat perorangan-perorangan dalam peranan mereka sebagai warga negara sipil, kegiatan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah".

Selanjutnya diungkapkan bahwa partisipasi masyarakat dapat dikategorikan menjadi;

- a) Peran serta otonom yaitu partisipasi yang muncul dari tingkat kesadaran pribadi, kelompok dan organisasi;

- b) Peran serta mobilisasi yaitu partisipasi yang muncul dari kekuatan eksternal dengan kemampuan mobilitas potensi masyarakat.

C. Bentuk-bentuk Partisipasi Masyarakat

John M. Cohen (1979) mengungkapkan, dikaitkan dengan pembangunan di negara berkembang, peran serta masyarakat meliputi 1) Peran serta dalam pengambilan keputusan; 2) Peran serta dalam pelaksanaan; 3) Peran serta dalam manfaat, 4) Peran serta dalam evaluasi.

Made Pidarta (1998:199) memberikan contoh bentuk peran serta masyarakat dalam pendidikan, sebagai berikut:

- a) Mengawasi perkembangan pribadi dan proses belajar putranya di rumah dan bila perlu memberi laporan/ berkonsultasi ke lembaga pendidikan;
- b) Menyediakan fasilitas belajar di rumah dan membimbing putranya agar giat belajar
- c) Menyediakan perlengkapan belajar yang dibutuhkan untuk belajar di lembaga pendidikan;
- d) Berusaha melunasi SPP dan dana bantuan pendidikan lainnya
- e) Memberikan umpan balik kepada lembaga pendidikan tentang pendidikan terutama yang menyangkut keadaan putra-putrinya;
- f) Bersedia datang ke lembaga pendidikan bila diundang
- g) Ikut berdiskusi memecahkan masalah-masalah pendidikan seperti keuangan, sarana, kegiatan dan sebagainya;
- h) Membantu fasilitas-fasilitas belajar yang dibutuhkan lembaga dalam memajukan proses belajar;
- i) Meminjami perlengkapan pertukangan, perkembangan kesenian, dan sebagainya yang dibutuhkan oleh lembaga;
- j) Bersedia menjadi tenaga pelatih dan narasumber bila ditunjuk;
- k) Menerima para siswa dengan senang hati bila mereka belajar di masyarakat;
- l) Memberi layanan/ penjelasan kepada para pelajar yang belajar di masyarakat;
- m) Menjadi responden yang baik terhadap penelitian-penelitian siswa dan lembaga;
- n) Memberi bantuan penginapan bagi para siswa/mahasiswa yang praktek di masyarakat;

- o) Bagi ahli pendidikan bersedia menjadi ahli dalam membina lembaga pendidikan;
- p) Bagi hartawan bersedia memberikan bantuan dana secara cuma-cuma;
- q) Ikut memperlancar komunikasi pendidikan di masyarakat dalam bentuk penerbitan-penerbitan, siaran-siaran radio, televisi, pertunjukan-pertunjukan, dan sebagainya;
- r) Mengajukan usul-usul untuk perbaikan pendidikan;
- s) Ikut mengontrol jalannya pendidikan;
- t) Bagi tokoh masyarakat bersedia menjadi partner manajer Pendidikan dalam mempertahankan dan memajukan lembaga;
- u) Ikut memikirkan, dan merealisasikan kesejahteraan personalia pendidikan;

D. Manajemen Pembiayaan Pendidikan Dasar

Manajemen pembiayaan pendidikan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan proses pencarian sumber dan penggunaan dana dengan memanfaatkan rencana biaya serta modal yang dibutuhkan di dalam pendidikan. Manajemen pembiayaan pendidikan merupakan persoalan yang paling penting dalam ekonomi pendidikan, pemerintah dan masyarakat sangat berperan dalam pembiayaan pendidikan yang diselenggarakan.

Sehubungan dengan hal tersebut, terdapat tiga hal pokok yang terkait dalam manajemen pembiayaan pendidikan, yaitu:

- 1) Proses pelaksanaan pendidikan
- 2) Distribusi biaya pendidikan di kalangan individu dan kelompok yang memerlukan
- 3) Biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat atau individu untuk kegiatan pendidikan dan jenis kegiatan apa yang dibutuhkan.

Dalam prosesnya, pendidikan memerlukan pengorbanan yang secara langsung bersentuhan dalam produksi pendidikan. Pengorbanan yang dikeluarkan tersebut merupakan suatu biaya yang harus dikeluarkan dalam melaksanakan proses pendidikan. Biaya yang dikeluarkan ini akan secara langsung bersentuhan dengan komponen produktivitas pendidikan yang ingin dicapai.

Apabila disesuaikan dengan tingkatan sekolah, tentunya hal ini akan membedakan dalam kebutuhan serta tingkat penggunaan biaya-biaya tersebut, hal ini berdasarkan asumsi pada tingkat aktivitas yang perlu didanai, semakin tinggi tingkat sekolah maka akan semakin besar dana yang harus dikeluarkan. Hal ini berarti hasil pendidikan hendaknya dimanfaatkan semaksimal mungkin agar dapat memberikan *rate of return (ROI)* yang tinggi. Karena biaya pendidikan merupakan pengeluaran pendidikan yang tidak dapat dihindarkan, secara kuantitatif dapat dihitung, termasuk di dalamnya pada hasil yang dapat diduga sebelumnya.

1) Biaya Pendidikan

Biaya pendidikan merupakan salah satu komponen masukan instrumental (*instrumental input*) yang sangat penting dalam penyelenggaraan pendidikan di sekolah. Dalam setiap upaya pencapaian tujuan pendidikan, baik tujuan-tujuan yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif, biaya pendidikan memiliki peranan yang sangat menentukan. Hampir tidak ada upaya pendidikan yang dapat mengabaikan peranan biaya, sehingga dapat dikatakan bahwa tanpa biaya, proses pendidikan di sekolah tidak akan berjalan dengan baik. Supriadi (2004:3) menyatakan bahwa "biaya (cost) memiliki cakupan yang luas, yakni semua jenis pengeluaran yang berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan, baik dalam bentuk uang maupun barang dan tenaga (yang dapat dihargakan dengan uang. Supriadi (2004:4) menyatakan bahwa bagaimana biaya-biaya itu direncanakan, diperoleh, dialokasikan, dan dikelola merupakan persoalan pembiayaan atau pendanaan pendidikan (*educational finance*).

Ketepatan dalam menghitung biaya pendidikan didasarkan atas pertimbangan subjektif manusia terhadap nilai-nilai pengorbanan yang dilakukan. Pengertian tersebut mengisyaratkan bahwa tidak semua pengeluaran dapat dianggap biaya. Idochi Anwar (2004:143) mengemukakan beberapa kriteria yang harus dipenuhi agar pengeluaran dapat disebut biaya, yaitu:

- a) Bahwa pengeluaran itu tidak dapat dihindarkan;
- b) Bahwa pengeluaran itu dapat diduga sebelumnya;
- c) Bahwa pengeluaran itu secara kuantitatif dapat dihitung;
- d) Bahwa pengeluaran itu inheren pada hasil.

Dengan adanya kriteria-kriteria sebagaimana disebutkan di atas, sekaligus dapat menghitung biaya secara tepat. Dan selanjutnya dengan menghitung biaya secara tepat, sebenarnya telah dilakukan kontrol atau pengawasan terhadap organisasi itu sendiri (Supardjo Adikusumo dalam Idochi Anwar 2004:144). Rietveldt dalam Idochi Anwar (2004:144) berkesimpulan bahwa dengan menghitung biaya secara tepat dan benar, secara internal merupakan alat pengawas efisiensi. Perhitungan yang tidak tepat dan tidak benar dalam menetapkan biaya akan menyulitkan dalam menentukan berapa laba atau benefit yang diterima dan juga menyulitkan dalam menentukan efisiensinya.

Untuk ketepatan dan kecermatan dalam menghitung biaya diambil suatu langkah dengan membuat kategori-kategori biaya terlebih dahulu. Dengan mengkategorikan biaya, didapatkan unsur-unsur biaya seperti : bahan baku dan bahan penolong, pemakaian tenaga kerja manusia, penghapusan alat-alat produksi tahan lama, jasa tanah, jasa pihak ketiga dan lain-lain.

Cohn (1979:40) juga membagi biaya ke dalam 2 kategori yaitu:

- a) Biaya langsung, yaitu biaya yang berasal dari sekolah atau siswa seperti: (1) biaya tambahan untuk ruangan, papan tulis, dan pakaian; (2) biaya transportasi, angkutan sekolah, dan (3) biaya lainnya seperti buku-buku seni dan perlengkapan olah raga.
- b) Biaya tak langsung, seperti: (1) pendapatan yang hilang karena siswa bersekolah, (2) pembebasan pajak yang secara umum dinikmati oleh lembaga nirlaba, dan (3) biaya yang berkenaan dengan penyusutan dan bunga bank (bangunan dan perlengkapan).

Sementara itu Supriadi (2004:4) membagi biaya ke dalam tiga kategori yaitu:

- a) Biaya langsung (*direct cost*) dan biaya tidak langsung (*indirect cost*).

Biaya langsung adalah segala pengeluaran yang secara langsung menunjang penyelenggaraan pendidikan. Biaya tidak langsung adalah pengeluaran yang secara tidak langsung menunjang proses pendidikan tetapi memungkinkan proses pendidikan tersebut terjadi di sekolah, misalnya biaya hidup

siswa, biaya transportasi ke sekolah, biaya jajan, biaya kesehatan, dan harga kesempatan (*opportunity cost*).

- b) Biaya pribadi (*private cost*) dan biaya sosial (*social cost*). Biaya pribadi adalah pengeluaran keluarga untuk pendidikan atau dikenal juga pengeluaran rumah tangga (*household expenditure*). Biaya sosial adalah biaya yang dikeluarkan masyarakat untuk pendidikan, baik melalui sekolah maupun melalui pajak yang dihimpun oleh pemerintah kemudian digunakan untuk membiayai pendidikan. Biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah pada dasarnya termasuk biaya sosial.

- c) Biaya dalam bentuk uang (*monetary cost*) dan bukan uang (*non-monetary cost*)

Biaya dalam pendidikan meliputi biaya langsung dan biaya tidak langsung. Biaya langsung terdiri dari biaya-biaya yang dikeluarkan untuk keperluan pelaksanaan pengajaran dan kegiatan belajar siswa. Kebanyakan biaya langsung berasal dari sistem persekolahan sendiri seperti SPP, dan sumbangan orang tua murid untuk pendidikan atau yang dikeluarkan sendiri oleh siswa untuk membeli perlengkapan dalam melaksanakan proses pendidikannya, seperti biaya buku, peralatan dan uang saku. Sedangkan biaya tidak langsung berupa keuntungan yang hilang dalam bentuk kesempatan yang hilang dan dikorbankan oleh siswa selama belajar (Cohn, 1979; Nanang Fattah, 2000:23).

Menurut Cohn (1979:62), biaya pendidikan dapat dikategorikan sebagai berikut:

- a) Biaya langsung (*direct cost*), yaitu biaya yang dikeluarkan secara langsung untuk membiayai penyelenggaraan pengajaran, penelitian dan pengabdian pada masyarakat, seperti gaji guru, pegawai non edukatif, buku-buku pelajaran dan bahan perlengkapan lainnya. Hal ini berpengaruh pada hasil pendidikan berupa nilai pengorbanan untuk penyelenggaraan kegiatan-kegiatan tersebut.
- b) Biaya tak langsung (*indirect cost*), yaitu meliputi hilangnya pendapatan peserta didik karena sedang mengikuti pendidikan. Bisa juga berupa keuntungan yang hilang (*earning forgone*) dalam bentuk biaya kesempatan yang hilang (*opportunity cost*) yang dikorbankan oleh siswa selama belajar.

Perhitungan biaya dalam pendidikan akan ditentukan oleh unsur-unsur tersebut yang didasarkan pula pada perhitungan biaya yang nyata sesuai dengan kegiatan menurut jenis dan volumenya. Dalam konsep pembiayaan pendidikan ada dua hal penting yang perlu dikaji dan dianalisis yaitu biaya pendidikan secara keseluruhan dan biaya satuan per siswa.

Biaya satuan di tingkat sekolah merupakan biaya pendidikan tingkat sekolah, baik yang bersumber dari pemerintah, orang tua dan masyarakat yang dikeluarkan untuk penyelenggaraan pendidikan dalam satu tahun pelajaran. Hal tersebut dipertegas pula oleh Howard R. Bowen (1981:1) yang menyebutkan *"Cost usually appear in the form of expenditures of money. Similarly, costs of colleges and universities are usually money payments to acquire the resources needed to operate the institutions"*.

Biaya satuan per murid merupakan ukuran yang menggambarkan seberapa besar uang yang dialokasikan ke sekolah-sekolah secara efektif untuk kepentingan murid dalam menempuh pendidikan. Hal ini ditekankan pula oleh Howard R. Bowen (1981:4) yang mengemukakan bahwa *"What passed as cost per unit was adding up total institutional expenditure for all purposes and dividing by the number of students"*. Dengan menganalisis biaya satuan, memungkinkan untuk mengetahui efisiensi dalam penggunaan sumber-sumber di sekolah, keuntungan dari investasi pendidikan, dan pemerataan pengeluaran masyarakat.

Dalam hal biaya nyata dalam suatu pendidikan, Howard R. Bowen (1981:2), berpendapat bahwa: *"The real cost, however, lie beneath the money payments. The products of outcomes of higher education are obtained through the source of scarce resources. The real cost of higher education, then, consist of benefits that might have been realized from these resources, but were sacrificed, because these resources were committed to higher education"*.

Disamping biaya yang nyata, Howard R. Bowen (1981:3), juga menjelaskan biaya keseluruhan (unit cost) yang menyatakan bahwa : *"All that needed is to add up all expenditures-making sure to include only the costs that are properly allocated to year in question. But, even when adjusted for changes in the value of the dollar, this total is not meaningful for comparisons over time among institutions unless it is related to the number of units service rendered"*. Oleh karena itu, perencanaan program biaya sekolah harus komprehensif dan melibatkan pembuat keputusan yang kritis menyangkut bidang pokok: (1) Program pendidikan yang didanai, (2) Sistem pajak digunakan

untuk membiayai program tersebut, dan (3) Sistem alokasi dana negara untuk wilayah atau daerah persekolahan.

Dalam menetapkan biaya pendidikan yang diperlukan, harus disusun perencanaan pembiayaan pendidikan. Maka, suatu proyeksi biaya pendidikan yang didasarkan atas kebutuhan dalam kaitannya dengan pembiayaan pendidikan di tingkat negara, yaitu dengan membuat alternatif proyeksi pendidikan sekurang-kurangnya 5-6 tahun mendatang. Alternatif proyeksi biaya pendidikan harus berdasarkan asumsi-asumsi:

- a) Kecepatan rasio pertumbuhan
- b) Jumlah imigrasi ke negara
- c) Tipe program pendidikan untuk target populasi dengan perbedaan kebutuhan
- d) Perbedaan biaya untuk tipe yang berbeda program pendidikan
- e) Jumlah siswa yang mungkin akan pindah dari sekolah
- f) Perbedaan biaya yang dibutuhkan berdasarkan pada jarang atau padatnya penduduk
- g) Tingkat kualitas pendidikan
- h) Kekuatan memperoleh uang

Seperti yang telah dikemukakan di atas, bahwa pembiayaan pada suatu persekolahan terpusat pada penyaluran keuangan dan sumber-sumber pendapatan lainnya untuk pendidikan. Dimana, distribusi atau penyaluran tersebut mencakup dua kategori yaitu bagaimana uang itu diperoleh dan bagaimana dibelanjakan agar proses pendidikan dapat berjalan dengan baik dan sesuai dengan tujuan pendidikan yang diharapkan.

Aspek penting lain yang perlu dikaji adalah peraturan perundang-undangan pendidikan, perkembangan historis pemerintah pusat, kecenderungan termasuk masa yang akan datang. Oleh karena itu, dalam menetapkan biaya pendidikan perlu didukung dengan data dan informasi mengenai siapa yang harus dididik, tujuan dan sasaran apa yang ingin dicapai, program pendidikan apa yang akan dilakukan sebagai suatu usaha dalam mencapai tujuan dan sasaran tersebut.

2) Efisiensi Biaya Pendidikan (*Cost Effectiveness Analysis*)

Istilah efisiensi pendidikan menggambarkan hubungan antara input (masukan) dan output (keluaran) dari suatu pelaksanaan proses pendidikan. Efisiensi pendidikan menurut Nanang Fattah (2000:35)

memiliki kaitan antara pendayagunaan sumber-sumber pendidikan yang terbatas sehingga mencapai optimalisasi yang tinggi. Dalam biaya pendidikan, efisiensi hanya akan ditentukan oleh ketepatan dalam mendayagunakan anggaran pendidikan dengan memberikan prioritas pada faktor-faktor input pendidikan yang dapat memacu pencapaian prestasi belajar siswa.

Untuk mengetahui efisiensi biaya pendidikan biasanya digunakan metode analisis keefektifan biaya (*cost effectiveness analysis*) yang memperhitungkan besarnya kontribusi setiap masukan pendidikan terhadap efektivitas pencapaian tujuan pendidikan atau prestasi belajar.

Upaya efisiensi dapat dikelompokkan ke dalam dua jenis, yaitu (1) efisiensi internal dan (2) efisiensi eksternal. Kedua konsep tersebut satu sama lain erat kaitannya. Efisiensi internal dapat dinilai melalui suatu sistem pendidikan yang menghasilkan output yang diharapkan dengan biaya minimum. Dapat pula dinyatakan bahwa dengan input yang tertentu dapat memaksimalkan output yang diharapkan. Output acapkali diukur dengan indikator-indikator seperti angka kohort, yaitu proporsi siswa yang dapat bertahan sampai akhir putaran pendidikan, pengetahuan keilmuan, keterampilan, ketaatan kepada norma-norma perilaku sosial. Karena dengan alasan inilah persoalan-persoalan mutu pendidikan biasanya dibahas dengan memperhatikan efisiensi internal dari sistem pendidikan.

Untuk menilai efisiensi internal dapat dilakukan dengan cara membandingkan antara seleksi di dalam putaran-putaran pendidikan dan seleksi diantara putaran pendidikan. Tingginya angka retensi di dalam putaran-putaran pendidikan merupakan indikator yang diperlukan untuk mengetahui efisiensi internal.

Beberapa cara yang dapat dilakukan untuk mengukur efisiensi internal adalah sebagai berikut:

a) Rata-rata lama belajar (*Average study time*)

Metode ini digunakan untuk mengetahui berapa lama seorang lulusan menggunakan waktu belajarnya dengan cara menggunakan *statistic cohort* (kelompok belajar). Cara perhitungannya adalah jumlah waktu yang dihabiskan lulusan dalam suatu kohort dibagi dengan jumlah lulusan dalam kohort tersebut.

b) Rasio Input-Output (*Input-Output Ratio*)

Merupakan perbandingan antara jumlah murid yang lulus dengan murid yang masuk awal dengan memperhatikan waktu yang seharusnya ditentukan untuk lulus. Artinya, membandingkan antara tingkat masukan dengan tingkat keluaran.

Sedangkan efisiensi eksternal sering dihubungkan dengan situasi makro yaitu pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sosial sebagai dampak dari hasil pendidikan. Pada tingkat makro bahwa individu yang berpendidikan cenderung lebih baik memperoleh pendapatan yang lebih tinggi dan kesehatan yang baik.

Analisis efisiensi eksternal berguna untuk menentukan kebijakan dalam pengalokasian biaya atau distribusi anggaran kepada seluruh sub-sub sektor pendidikan. Efisiensi eksternal juga merupakan pengakuan sosial terhadap lulusan atau hasil pendidikan. Dalam menganalisis efisiensi eksternal, dalam bidang pendidikan dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu:

- a) Keuntungan perorangan (*private rate of return*), yaitu perbandingan keuntungan pendidikan kepada individu dengan biaya pendidikan dari individu yang bersangkutan.
- b) Keuntungan masyarakat (*social rate of return*), yaitu perbandingan keuntungan pendidikan kepada masyarakat dengan biaya pendidikan masyarakat.

Jadi, efisiensi eksternal pendidikan meliputi tingkat balik ekonomi dan investasi pendidikan pada umumnya, alokasi pembiayaan bagi jenis dan jenjang pendidikan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa efisiensi internal dan efisiensi eksternal mempunyai kaitan sangat erat. Kedua aspek tersebut saling melengkapi satu sama lain dalam menentukan efisiensi sistem pendidikan secara keseluruhan (Cohn, 1979; Nanang Fattah, 2000:40).

Secara konseptual efisiensi pendidikan meliputi *Cost-effectiveness* dan *Cost-benefit*. *Cost-effectiveness* dikaitkan dengan perbandingan biaya input pendidikan dan efektivitasnya dalam mendukung hasil-hasil belajar. Efisiensi internal atau *Cost-effectiveness* sangat bergantung pada dua faktor utama, yaitu: (1) Faktor institusional; dan (2) Faktor Manajerial.

Sedangkan *Cost-benefit* dikaitkan dengan analisa keuntungan atas investasi pendidikan dari pembentukan kemampuan, sikap, keterampilan. Terdapat dua hal penting dalam investasi tersebut, yaitu: (1) Investasi hendaknya menghasilkan kemampuan yang memiliki nilai ekonomi di luar intrinsiknya, dan (2) Nilai guna dari kemampuan.

Setiap lembaga pendidikan perlu diberi peluang dan kemampuan untuk mengelola anggaran penerimaan dan pengeluaran biaya pendidikan di lingkungan sistemnya masing-masing. Dengan asumsi bahwa upaya dan hasil pemerataan pendidikan adalah merupakan hak dan kewajiban bersama, partisipasi masyarakat, pemerintah, orang tua dan dunia usaha dalam pembiayaan pendidikan harus dipandang sebagai aset yang harus digali, sehingga tidak sepenuhnya menjadi beban pemerintah.

Upaya-upaya dalam meningkatkan efisiensi pembiayaan pendidikan perlu diarahkan pada hal-hal pokok berikut ini:

- a) Pemerataan kesempatan memasuki sekolah (*equality of access*)
- b) Pemerataan untuk bertahan di sekolah (*equality of survival*)
- c) Pemerataan kesempatan untuk memperoleh keberhasilan dalam belajar (*Equality of output*)
- d) Pemerataan kesempatan menikmati manfaat pendidikan dalam kehidupan masyarakat (*equality of outcome*).

Konsep peningkatan efisiensi pembiayaan pendidikan akan mempunyai makna jika dihubungkan dengan konsep efisiensi, baik secara internal maupun secara eksternal.

E. Model Partisipasi Masyarakat dalam Mendukung Efisiensi dan Keefektifan Pelayanan Pendidikan

Pembiayaan merupakan salah satu komponen sistem pendidikan, yang memerlukan kajian pemikiran yang lebih mendalam. Pentingnya studi pembiayaan sangat berkaitan dengan peningkatan kualitas dan kuantitas pendidikan. Koe L. John, dan L. Morphet (1997:14) menegaskan bahwa: "*When the quantity or the quality of education increased, financial generally needs to be increased. When the financial support is restricted, the quantity and the quality of education are likely to be limited.*"

Penegasan di atas mengisyaratkan bahwa aspek-aspek kuantitas maupun kualitas pendidikan dapat diterangkan dari konsep pembiayaan. Hal ini berarti bahwa dalam kondisi yang ideal, ketersediaan biaya yang

memadai dengan manajemen pembiayaan (*management of finance*) yang lebih baik dapat menyumbangkan peningkatan hasil pendidikan, baik dilihat dari jumlah ataupun mutunya.

Manajemen keuangan sekolah merupakan bagian dari kegiatan pembiayaan pendidikan, yang secara keseluruhan menuntut kemampuan sekolah untuk merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi serta mempertanggung-jawabkannya secara efektif dan transparan (Mulyasa, 2005:194). Dalam penyelenggaraan pendidikan di sekolah, manajemen keuangan merupakan potensi yang sangat menentukan dan merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam kajian manajemen pendidikan.

Penganggaran merupakan kegiatan perencanaan atau proses penyusunan anggaran (*budget*). Nanang Fattah (2002) menyatakan bahwa *budget* merupakan rencana operasional yang dinyatakan secara kuantitatif dalam bentuk satuan uang yang digunakan sebagai pedoman dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan lembaga dalam kurun waktu tertentu. Oleh karena itu, dalam anggaran tergambar kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan oleh suatu lembaga.

Penyusunan anggaran merupakan langkah-langkah positif untuk merealisasikan rencana yang telah disusun. Kegiatan ini melibatkan pimpinan tiap-tiap unit organisasi. Pada dasarnya, penyusunan anggaran merupakan negosiasi atau perundingan/ kesepakatan antara puncak pimpinan dengan pimpinan di bawahnya dalam menentukan besarnya alokasi biaya suatu penganggaran. Hasil akhir dari suatu negosiasi merupakan suatu pernyataan tentang pengeluaran dan pendapatan yang diharapkan dari setiap sumber dana.

Menurut Munandar (2001) *budget* (anggaran) adalah suatu rencana yang disusun secara sistematis, yang meliputi seluruh kegiatan organisasi, yang dinyatakan dalam unit moneter dan berlaku untuk jangka waktu (periode) tertentu yang akan datang.

Dari pengertian tersebut nampak bahwa suatu budget mempunyai empat unsur, yaitu:

- a) *Rencana*, ialah suatu penentuan terlebih dahulu tentang aktivitas atau kegiatan yang akan dilakukan di waktu yang akan datang. Budget juga merupakan suatu rencana, karena budget merupakan penentuan terlebih dahulu tentang kegiatan-kegiatan organisasi di waktu yang akan datang. Hanya saja budget merupakan suatu rencana yang

mempunyai spesifikasi khusus, seperti misalnya disusun secara sistematis, mencakup seluruh kegiatan organisasi, dinyatakan dalam unit moneter. Dengan demikian jelas bahwa budget hanyalah merupakan salah satu bagian saja dari rencana-rencana organisasi, sebab masih ada rencana organisasi yang tidak termasuk ke dalam budget, karena tidak mempunyai spesifikasi-spesifikasi khusus seperti budget. Beberapa alasan yang mendorong organisasi untuk menyusun rencana untuk menghadapi waktu yang akan datang antara lain:

- (1) Waktu yang akan datang penuh dengan berbagai ketidakpastian, sehingga organisasi perlu mempersiapkan diri sejak awal tentang apa yang akan dilakukannya.
 - (2) Waktu yang akan datang penuh dengan berbagai alternatif pilihan, sehingga organisasi harus mempersiapkan diri sejak awal, alternatif manakah yang akan dipilihnya nanti.
 - (3) Rencana diperlukan organisasi sebagai pedoman kerja di waktu yang akan datang. Dengan adanya rencana berarti ada suatu pegangan mengenai apa yang akan dilakukan nanti, sehingga jalannya organisasi lebih terarah menuju ke sasaran (tujuan) organisasi yang telah ditetapkan.
 - (4) Rencana diperlukan oleh organisasi sebagai alat pengkoordinasian kegiatan-kegiatan dari seluruh bagian-bagian yang ada dalam organisasi. Dengan adanya suatu rencana maka kegiatan-kegiatan seluruh bagian dalam organisasi akan saling menunjang, bahu membahu secara bersama menuju sasaran yang telah ditetapkan.
 - (5) Rencana diperlukan oleh organisasi sebagai alat pengawasan terhadap pelaksanaan (realisasi) dari rencana tersebut di waktu yang akan datang. Dengan adanya suatu rencana, maka organisasi mempunyai tolok ukur untuk menilai (evaluasi) realisasi kegiatan-kegiatan organisasi nanti.
- b) *Meliputi Seluruh Kegiatan Organisasi*, yaitu mencakup semua kegiatan yang akan dilakukan oleh semua bagian-bagian yang ada dalam organisasi. Dengan demikian jelas bahwa jika budget tidak meliputi seluruh kegiatan organisasi, akan dapat mengganggu kelancaran jalannya organisasi, yang berarti pula akan mengganggu jalannya kegiatan untuk merealisasikan budget itu sendiri. Walaupun demikian, tidak menutup kemungkinan untuk tidak memasukkan sesuatu kegiatan dalam budget, yaitu apabila kegiatan tersebut dipandang

tidak terlalu penting kaitannya dengan kegiatan-kegiatan organisasi lainnya.

- c) *Dinyatakan Dalam Unit Moneter*, yaitu unit (kesatuan) yang dapat diterapkan pada berbagai kegiatan organisasi yang beraneka ragam. Adapun unit moneter yang berlaku di Indonesia ialah unit “*Rupiah*”. Unit moneter ini sangat diperlukan, mengingat bahwa masing-masing kegiatan organisasi yang beraneka ragam tersebut sering mempunyai kesatuan unit yang berbeda-beda.
- d) *Jangka Waktu Tertentu Yang Akan Datang*, yang menunjukkan bahwa budget berlakunya untuk masa yang akan datang. Ini berarti bahwa apa yang dimuat di dalam budget adalah taksiran-taksiran (*forecast*) tentang apa yang akan terjadi serta apa yang akan dilakukan di waktu yang akan datang. Dalam kaitannya dengan masalah jangka waktu (periode) budget, dikenal dua macam budget, yaitu:
 - (1) Budget Strategis (*strategic budget*), ialah budget yang berlaku untuk jangka panjang, yaitu jangka waktu yang melebihi satu periode akuntansi (melebihi satu tahun).
 - (2) Budget Taktis (*Tactical budget*), ialah budget yang berlaku untuk jangka pendek, yaitu satu periode akuntansi atau kurang. Budget yang disusun untuk satu periode akuntansi (setahun penuh) dinamakan budget periodik (*periodical budget*), sedangkan budget yang disusun untuk jangka waktu yang kurang dari satu periode akuntansi dinamakan budget bertahap (*continuous budget*).

Anggaran pendidikan memiliki lingkup dan pembahasan yang sangat luas, baik dari sifat, karakteristik maupun jenisnya dan salah satu kelemahan utama dalam penyelenggaraan pendidikan nasional adalah manajemen. Organisasi pendidikan nasional sungguh sangat besar dan lebar. Proses manajemen lamban, berliku panjang dan tidak konsisten. Karena itu aliran dana dan pemanfaatan dana menjadi tidak efisien. Sehubungan dengan hal tersebut, permasalahan yang timbul di Sekolah Dasar (SD) yang akan diteliti berkaitan dengan proses pengelolaan atau pelaksanaan penetapan alokasi dana yang diterima oleh setiap sekolah dari pemerintah dan orang tua siswa atau masyarakat serta *stake holders*.

Permasalahan tersebut muncul akibat dana yang diberikan dari pemerintah kurang mencukupi untuk penyelenggaraan proses belajar mengajar yang berkualitas sesuai dengan tuntutan masyarakat dan

industri, hal ini terjadi karena anggaran yang diberikan tidak sepenuhnya dapat dipenuhi oleh pemerintah, disebabkan karena faktor kondisi perekonomian negara yang selalu berfluktuasi dalam menjalankan proses pembangunannya. Sehingga, untuk menanggulangi kekurangannya, maka dibebankan kepada siswa dalam hal ini orang tua siswa yang bertanggung jawab untuk dapat memenuhi kebutuhan sekolah dalam menyelenggarakan proses belajar mengajar anak didiknya, serta masyarakat dan *stake holders* yang mempunyai kepentingan dalam meningkatkan produktivitas pendidikan.

Tetapi kenyataannya, pihak orang tua siswa dan peran masyarakat kurang maksimal dalam memenuhi kebutuhan proses pembelajarannya. Sedangkan sumber dana untuk penggantinya terbatas karena telah ditetapkan untuk keperluan yang lainnya, maka pihak sekolah hanya dapat mengantisipasi hal ini dengan mengurangi alokasi anggaran dari salah satu pos-pos anggaran yang telah ditetapkan seperti: (1) Kurikulum dan Kegiatan Belajar mengajar, (2) Peningkatan kegiatan pembinaan siswa, (3) Pemeliharaan dan pengadaan sarana dan prasarana pendidikan, (4) Hubungan masyarakat dan kegiatan rumah tangga sekolah, dan (5) Kesejahteraan guru dan karyawan untuk peningkatan personil.

Hasil dari pengurangan tersebut dialihkan untuk menutupi salah satu pos anggaran yang masih dirasakan kurang untuk menjalankan proses kegiatan belajar yang telah ditetapkan oleh pihak sekolah. Menghadapi kenyataan tersebut, manajemen sekolah menerapkan pertimbangan biaya dengan jalan yaitu bagi orang tua siswa yang mampu, membantu orang tua siswa yang kurang mampu dalam membayar uang SPP (biaya pendidikan). Atas dasar tersebut akan tercipta biaya/subsidi silang untuk menutupi kebutuhan sekolah yang begitu besar untuk peningkatan kualitas belajar.

F. Penutup

Program efisiensi dan efektivitas manajemen pelayanan pendidikan diarahkan untuk memperkuat manajemen pelayanan pendidikan, diantaranya melalui upaya meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan pendidikan serta menyiapkan sistem/manajemen pembiayaan pendidikan yang dapat meningkatkan kontribusi terhadap pelaksanaan proses pendidikan. Salah satu program efisiensi dan

efektivitas manajemen pelayanan pendidikan selain melakukan advokasi dan sosialisasi kebijakan pembangunan pendidikan, adalah meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan pendidikan.

Partisipasi diartikan sebagai peran aktif dalam mempengaruhi proses pembangunan serta secara bersama-sama mengambil manfaat dari kegiatan yang dilakukan. Partisipasi masyarakat mengandung makna adanya keterlibatan aktif serta pembagian peran dan tanggung jawab diantara pelaku.

Selanjutnya diungkapkan bahwa partisipasi masyarakat dapat dikategorikan menjadi (1) Peran serta otonom yaitu partisipasi yang muncul dari tingkat kesadaran pribadi, kelompok dan organisasi; (2) Peran serta mobilisasi yaitu partisipasi yang muncul dari kekuatan eksternal dengan kemampuan mobilitas potensi masyarakat. Peran serta masyarakat tersebut meliputi: (1) Peran serta dalam pengambilan keputusan; (2) Peran serta dalam pelaksanaan; (3) Peran serta dalam manfaat, dan (4) Peran serta dalam evaluasi.

G. Daftar Rujukan

- Cohn, E., (1979). *Economics of Education* (revision edition). Printed in United States of America
- Dedi Supriadi, (2004). *Satuan Biaya Pendidikan Dasar dan Menengah*. Bandung, PT. Remaja Rosdakarya
- Idochi Anwar, Prof. Dr., (2004). *Administrasi Pendidikan dan Manajemen Biaya Pendidikan*, Bandung, Alfabeta
- Made Pidarta, (1998). *Perencanaan Pendidikan Partisipatori*. Jakarta: Rineka Cipta
- Morphet, Edgar L., (1974). *Educational Organization and Administration*, New Jersey, Prentice Hall.
- Munandar, (2001). *Budgeting Perencanaan Kerja, Pengkoordinasian Kerja, Pengawasan Kerja*, Yogyakarta, BPFE UGM
- Nanang Fattah, (2002). *Ekonomi dan Pembiayaan Pendidikan*, Bandung, PT. Remaja Rosdakarya