

Laporan Penelitian

**PELAKSANAAN AKSESIBILITAS PENDIDIKAN DASAR
SEBAGAI PEMENUHAN HAK ATAS PENDIDIKAN
BAGI WARGA NEGARA
(Untuk Satuan Pendidikan Sekolah Dasar)**

Koordinator: Yeni Rosdianti

Tim: Akhmad Budi Cahyono
Pihri Buhaerah
Maskuri

Konsultan Ahli: Drs.M. Habib Chirzin



**Subkomisi Pengkajian dan Penelitian
Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
2008**

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia telah meratifikasi kovenan internasional Ekonomi Sosial dan Budaya dan Kovenan Sipil dan Politik pada bulan September 2005. Ratifikasi itu kemudian dituangkan dalam UU Nomor 11 dan 12 tahun 2005. konsekuensinya, Indonesia adalah negara pihak yang harus tunduk dengan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dari materi muatan kovenan internasional tersebut.

Dalam pasal 13 dan 14 Kovenan Internasional Ekonomi Sosial dan Budaya, secara khusus diatur tentang hak atas pendidikan bagi warga negara di satu sisi, yang di sisi lain adalah sebagai kewajiban negara untuk memenuhinya (*state obligation*). Dalam pasal 13 ayat 1 Kovenan Internasional Ekonomi Sosial dan Budaya dinyatakan :

"The states Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to education. They agree that education shall be directed to the full development of the human personality and the sense of its dignity, and shall strengthen the respect for human rights and fundamental freedoms. They further agree that education shall enable all persons to participate effectively in a free society, promote understanding, tolerance and friendship among all nations and all racial, ethnic or religious groups, and further the activities of the United Nation for the maintenance of peace".

Selanjutnya pada ayat 2 angka 1 Kovenan Ekosob tersebut juga telah dinyatakan secara tegas bahwa pendidikan dasar gratis bagi semua orang adalah kewajiban negara untuk memenuhinya;

"The states parties to the present covenant recognize that, with a view to achieving the full realization of this right: (a) Primary education shall be compulsory and available free to all;

Mengenai hal tersebut Komentar Umum (General Comment) Kovenan Internasional Ekonomi, sosial dan Budaya No.13 (Right to Education) menerangkan :

"Education is both a human right in itself and an indispensable means of realizing other human rights. As an empowerment right, education is the primary vehicle by which economically and socially marginalized adults and children can lift themselves out of poverty and obtain the means to participate fully in their communities. Education has a vital role in empowering women, and safeguarding children from exploitative and hazardous labour and sexual exploitation, promoting human rights and democracy, protecting the environment, and controlling population growth. Increasingly, education is recognized as one of the best financial investments states can make. But the importance of education is not just practical: a well-educated, enlightened and active mind, able to wander freely and widely, is one of the joys and rewards of human existence".

Dalam hal melaksanakan ketentuan kovenan ekosob tersebut, diatur pula masalah jangka waktu pemenuhannya seperti dinyatakan di dalam pasal 14 kovenan ekosob :

*Each state party to the present covenant which, at the time of becoming a party, has not been able to secure in its metropolitan territory or other territories under its jurisdiction compulsory primary education, free of charge, undertakes, within two years, to work out and adopt a detailed plan of action for the **progressive implementation**, within a reasonable number of years, to be fixed in the plan, of the principle of compulsory education **free of charge for all**.*

Pada instrumen hukum nasional, hak atas pendidikan telah menjadi satu perhatian khusus. Konstitusi negara Indonesia, tak kurang juga telah mencantumkan upaya

pemenuhan hak atas pendidikan dalam batang tubuh yakni pada pasal 28c ayat 1 :

"Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia".

Produk legislasi nasional, seperti UU Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia turut menekankan pentingnya pemenuhan hak atas pendidikan. Hal ini disebutkan pada pasal 12 yang isinya :

"Setiap orang berhak atas perlindungan bagi pengembangan pribadinya, untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas hidupnya agar menjadi manusia yang beriman, bertaqwa, bertanggung jawab, berakhlak mulia, bahagia, dan sejahtera sesuai dengan hak asasi manusia".

Lebih khusus lagi, hak atas pendidikan diatur dalam UU Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Sebagai instrumen hukum nasional yang mengatur persoalan sistem pendidikan, hak-hak atas pendidikan secara khusus menjadi fokus dalam muatan UU tersebut. Perlindungan kepada anak-anak tidak mampu dalam menjangkau pendidikan dijabarkan dalam UU tersebut. Seperti yang tertuang dalam pasal 12 UU Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional:

- (1) *setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak :*
 - a. *mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama;*
 - b. *mendapatkan pelayanan pendidikan sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuannya;*
 - c. *mendapatkan beasiswa bagi yang berprestasi yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya;*

- d. mendapatkan biaya pendidikan bagi mereka yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya;*
- e. pindah ke program pendidikan pada jalur dan satuan pendidikan lain yang setara;*
- f. menyelesaikan program pendidikan sesuai dengan kecepatan belajar masing-masing dan tidak menyimpang dari ketentuan batas waktu yang ditetapkan.*

Pada huruf b, c, dan d peraturan perundangan tersebut telah menjamin keberlangsungan pendidikan bagi anak-anak kurang mampu di Indonesia. Namun, realitas empiris di lapangan menyatakan bahwa masih banyak anak-anak usia sekolah yang putus sekolah.

Tahun 2006, sebanyak 1.035.226 siswa putus sekolah di tingkat SD, SMP, SMA.¹ Menurut data Pusat Penelitian dan Pengembangan Departemen Pendidikan Nasional, dari 25.982.590 siswa SD sebanyak 824.684 putus sekolah, dari 8.073.389 siswa SMP sebanyak 148.890 putus sekolah. Sedangkan siswa SMA yang putus sekolah tercatat 61.652 atau 1,81 persen dari 3.497.420 siswa.

B. Identifikasi Masalah

B.1. Apakah pengaturan hukum dalam pemenuhan kebutuhan pendidikan dasar (khususnya pada tingkat Sekolah Dasar) bagi anak-anak kurang mampu di Indonesia telah cukup menjamin hak atas pendidikan sebagai salah satu ranah dalam hak asasi manusia ?

B.2. Bagaimana pelaksanaan hak atas pendidikan bagi anak-anak kurang mampu pada tingkat empiris?

¹ Departemen Pendidikan Nasional RI Tahun. 2007.

C. Tujuan

C.1. mengkaji pengaturan hukum, utamanya tentang pembentukan perundang-undangan yang mengatur tentang perlindungan hak atas pendidikan di dalam produk perundang-undangan.

C.2. Menganalisis penerapan pelaksanaan ketentuan perundang-undangan terkait dengan perlindungan hak atas pendidikan (khususnya pada tingkat Sekolah Dasar) bagi anak-anak kurang mampu.

D. Manfaat

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi baik secara teoritis maupun secara praktis kepada para praktisi hukum atau pembuat/perumus peraturan perundang-undangan.

Menjadi Laporan kepada PBB dari Komnas HAM sebagai Laporan Bayangan (*Shadow Report*) atas Laporan Pemerintah Indonesia sebagai negara pihak yang telah melakukan ratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak ekonomi, Sosial dan Budaya.

E. Kerangka Pemikiran

Sebagaimana telah disebut di muka, Instrumen hukum internasional yakni Kovenan Internasional tentang Ekosob di antaranya mengatur secara tegas tentang pemenuhan hak atas pendidikan, dalam hal ini adalah pendidikan dasar bagi semua warga negara.

Komentar Umum atas Pasal 13 ayat (2) yakni Hak untuk menikmati pendidikan adalah sebagai berikut:

Karena penerapan kondisi-kondisi itu akan bergantung pada kondisi-kondisi yang terdapat di dalam sebuah negara

tertentu, maka segala bentuk pendidikan dan di segala tindakan harus memperhatikan hal-hal yang saling berkaitan dan penting berikut ini:

a. Ketersediaan

berbagai institusi dan program pendidikan harus tersedia dalam jumlah yang memadai di dalam yurisdiksi negara itu. Apa yang mereka butuhkan supaya berfungsi, tergantung pada banyak faktor, termasuk konteks pengembangan di mana mereka beroperasi; sebagai contoh, semua institusi dan program itu cenderung memerlukan bangunan atau perlindungan fisik dari unsur-unsur tertentu, fasilitas sanitasi yang sama bagi laki-laki dan perempuan, air minum yang sehat, guru-guru yang terlatih dengan gaji yang kompetitif, materi-materi pengajara, dan seterusnya; di mana beberapa diantaranya akan juga memerlukan fasilitas-fasilitas seperti perpustakaan, laboratorium komputer, dan teknologi informasi.

b. Akses—berbagai institusi dan program pendidikan harus dapat diakses oleh semua orang, tanpa diskriminasi, di dalam yurisdiksi negara itu. Aksesibilitas mempunyai tiga dimensi berkarakteristik umum:

b.1. Tanpa Diskriminasi

Pendidikan harus dapat diakses oleh semua orang, terutama oleh kelompok-kelompok yang rawan, secara hukum dan fakta, tanpa diskriminasi terhadap kawasan-kawasan yang dilarang manapun (baca par 31-37 tentang non-diskriminasi)

b.2. Aksesibilitas Fisik

Pendidikan harus secara fisik aman untuk dijangkau, baik oleh orang-orang di wilayah geografis yang mendukung maupun melalui teknologi

modern (misalnya akses terhadap program belajar jarak jauh)

b.3. Aksesibilitas Ekonomi

Biaya pendidikan harus dapat dijangkau oleh semua orang. Dimensi aksesibilitas ini tunduk pada susunan kata dalam pasal 13 ayat (2) dalam kaitannya dengan pendidikan dasar, menengah dan tinggi; di mana pendidikan dasar harus "bebas biaya bagi semua orang," Negara harus secara progresif memperkenalkan pendidikan menengah dan tinggi yang bebas biaya.

c. Dapat diterima

Bentuk dan substansi pendidikan, termasuk kurikulum dan metode-metode pengajaran, harus bisa diterima (misalnya relevan, sesuai dalam hal budaya dan berkualitas) oleh siswa siswanya dan dalam sejumlah kasus, juga orang tua; hal ini tunduk pada sasaran-sasaran pendidikan yang dirunut oleh pasal 13 (1) dan standar-standar pendidikan minimal yang disepakati negara (baca pasal 13(3) dan (4))

d. Dapat diadaptasi

Pendidikan harus sangat fleksibel sehingga dapat menyesuaikan diri dengan kebutuhan untuk mengubah masyarakat dan komunitas, dan merespon kebutuhan para siswa dalam masyarakat dan tatanan budaya mereka yang beragam.

Dari empat karakter pemenuhan pendidikan dasar sebagaimana disebutkan di dalam Komentar Umum Kovenan Ekonomi Sosial

dan Budaya tersebut, penelitian ini membatasi pada pelaksanaan karakteristik "Aksesibilitas" yakni dalam hal non diskriminasi, aksesibilitas fisik, dan aksesibilitas ekonomi.

F. Metode

Penelitian ini berbentuk Deskriptif Analitis. Adapun data dikumpulkan terdiri dari Data Primer maupun Data kepustakaan/studi dokumen berupa antara lain bahan hukum primer dan sekunder. Untuk selanjutnya data yang diperoleh dilakukan dengan pendekatan kualitatif.

Data primer berupa temuan data lapangan diambil melalui :

1. Focus Group Discussion :

- a. kelompok orang tua anak-anak kurang mampu
 - a.1. para orang tua kurang mampu yang anak-anaknya bersekolah (sedang mengenyam pendidikan dasar)
 - a.2. para orang tua kurang mampu yang anak-anaknya putus sekolah (tidak menyelesaikan pendidikan dasar)
 - a.3. para orang tua kurang mampu yang memiliki anak usia sekolah (pendidikan dasar) namun anaknya tidak bersekolah
- b. kelompok Kepala dan Staf Jajaran Dinas Pendidikan Pemda Kota, yang terkait langsung pengawasan pemenuhan hak atas pendidikan (pada tingkatan Sekolah Dasar) khususnya bagi anak-anak kurang mampu.

2. Turun lapangan dan Indepth Interview

- a. Turun lapangan ke lokasi sekolah dan melakukan wawancara mendalam dengan pihak sekolah di kota

Semarang untuk melihat secara langsung pelaksanaan hak atas pendidikan (tingkat Sekolah Dasar) di lapangan. Dipilih SDN 01 s.d.04 Sompok dan SDN Muktihardjo Lor 01-02

- b. Turun lapangan ke lokasi sekolah dan melakukan wawancara mendalam dengan pihak sekolah di kabupaten Jembrana untuk melihat secara langsung pelaksanaan hak atas pendidikan (tingkat Sekolah Dasar) di lapangan. Dipilih SDN 04 Pendem dan SDN 05 Baler Bale Agung.

Pada saat FGD maupun indepth interview juga diminta data sekunder yang dibutuhkan melalui pemberitahuan sebelumnya pada saat diundang mengikuti FGD maupun pada saat pemberitahuan ke lapangan guna melakukan *indepth interview*.

G. Tempat

Penelitian ini bertempat di kota Semarang dan Kabupaten Jembrana (Bali). Semarang dipilih sebagai sampel penelitian karena berdasarkan Data BPS Tentang Indikator Sosial Ekonomi bulan Maret 2008 bahwa kota Semarang merupakan daerah perkotaan/Urban dengan penduduk miskin terbesar baik pada tahun 2006 dan 2007². Sedangkan untuk Kabupaten Jembrana karena sudah sejak lama (1970-an) menjadi pilot project wajib belajar.

² Tahun 2006 Provinsi Jawa Tengah memiliki 2.958.100 penduduk miskin kota dan Tahun 2007 Provinsi Jawa Tengah memiliki 2.575.000 penduduk miskin kota.

BAB II KEBIJAKAN WAJIB BELAJAR SEMBILAN TAHUN

A. Landasan Hukum

Pendidikan merupakan salah satu hak asasi manusia yang merupakan bagian dari hak ekonomi, sosial dan budaya atau hak Ekosob. Rumusan pendidikan sebagai bagian dari hak asasi manusia terlihat jelas pada Pasal 26 Deklarasi Hak Asasi Manusia yang menyatakan:

"Setiap orang berhak atas pendidikan. Pendidikan harus bebas biaya, setidaknya pada tingkat dasar dan tingkat rendah. Pendidikan dasar harus bersifat wajib. Pendidikan teknik dan profesi harus tersedia secara umum dan pendidikan yang lebih tinggi harus sama-sama dimasuki semua orang berdasarkan kemampuan".

Lebih lanjut rumusan deklarasi HAM tersebut dalam konstitusi pada bagian pembukaan sebagai upaya mencerdaskan kehidupan bangsa dan dirinci lebih lanjut dalam Pasal 31 UUD 1945 yang telah diamandemen, yang menyatakan:

1. Setiap warga Negara berhak mendapat pendidikan.
2. Setiap warga Negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.
3. Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu system pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang
4. Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja Negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja

daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional

5. Pendidikan memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Bunyi ketentuan Pasal 31 UUD 1945 kemudian diperjelas lagi dalam Pasal 5 Undang-Undang No 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang menyatakan:

1. Setiap warga Negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu;
2. Warga Negara yang mempunyai kelainan fisik, emosioanal, mental, intelektual, dan/atau sosial berhak memperoleh pendidikan khusus.
3. Warga Negara di daerah terpencil atau terbelakang serta masyarakat adat yang terpencil berhak memperoleh layanan khusus;
4. Warga Negara yang memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa berhak memperoleh pendidikan khusus;
5. Setiap warga Negara berhak mendapatkan kesempatan meningkatkan pendidikan sepanjang hayat.

Mengenai usia wajib belajar Pasal 6 ayat 1 UU No 20/2003 menyebutkan bahwa: "Setiap warga Negara yang berusia tujuh sampai lima belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Lebih lanjut Pasal 34 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menetapkan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya program wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya.

Penyelenggaraan program wajib belajar pendidikan dasar merupakan bagian dari kebijakan pendidikan di Indonesia dalam mencapai pendidikan untuk semua (*education for all*). Program wajib belajar diselenggarakan untuk memberikan pelayanan pendidikan dasar seluas-luasnya kepada warga negara Indonesia tanpa membedakan latar belakang agama, suku, sosial, budaya, dan ekonomi. Setiap warga Negara Indonesia usia wajib belajar berhak mendapatkan pelayanan pendidikan yang bermutu dan orang tua/walinya berkewajiban memberi kesempatan kepada anaknya untuk mendapatkan pendidikan dasar.

Program wajib belajar diselenggarakan pada satuan pendidikan dasar pada jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal dan harus dapat menampung anak yang normal maupun yang berkelainan dan mempunyai hambatan. Peraturan tentang program wajib belajar mencakup hak dan kewajiban warga negara Indonesia, tanggung jawab Pemerintah dan pemerintah daerah.

Aturan secara khusus tentang program wajib belajar diatur dalam PP No 47 Tahun 2008 Tentang Wajib Belajar. Dalam Pasal 1 PP tersebut disebutkan bahwa:

1. Wajib belajar adalah program pendidikan minimal yang harus diikuti oleh warga negara Indonesia atas tanggung jawab Pemerintah dan pemerintah daerah;
2. Pendidikan dasar adalah jenjang pendidikan yang melandasi jenjang pendidikan menengah, berbentuk Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta sekolah menengah pertama (SMP) dan madrasah tsanawiyah (MTs), atau bentuk lain yang sederajat;
3. Sekolah Dasar yang selanjutnya disebut SD adalah salah satu bentuk satuan pendidikan formal yang

menyelenggarakan pendidikan umum pada jenjang pendidikan dasar;

4. Madrasah Ibtidaiyah yang selanjutnya disebut MI adalah salah satu bentuk satuan pendidikan formal yang menyelenggarakan pendidikan umum dengan kekhasan agama Islam pada jenjang pendidikan dasar, di dalam pembinaan Menteri Agama;
5. Sekolah Menengah Pertama yang selanjutnya disebut SMP adalah salah satu bentuk satuan pendidikan formal yang menyelenggarakan pendidikan umum pada jenjang pendidikan dasar sebagai lanjutan dari SD, MI, atau bentuk lain yang sederajat;
6. Madrasah Tsanawiyah yang selanjutnya disebut MTs adalah salah satu bentuk satuan pendidikan formal yang menyelenggarakan pendidikan umum dengan kekhasan agama Islam pada jenjang pendidikan dasar sebagai lanjutan dari SD, MI, atau bentuk lain yang sederajat, di dalam pembinaan Menteri Agama.

Adapun yang menjadi fungsi dan tujuan wajib belajar diatur lebih lanjut pada Pasal 2 PP No 47 Tahun 2008 yang menyebutkan bahwa: "Wajib belajar berfungsi mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara Indonesia". Sedangkan tujuannya adalah: "Wajib belajar bertujuan memberikan pendidikan minimal bagi warga negara Indonesia untuk dapat mengembangkan potensi dirinya agar dapat hidup mandiri di dalam masyarakat atau melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi".

Mengenai penyelenggaraan program wajib belajar dapat dilakukan baik oleh pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat. Penyelenggaraan program wajib belajar tersebut harus bermutu dan sesuai dengan Standar Nasional

Pendidikan. Sebagai wujud perlindungan terhadap hak asasi manusia maka menurut Pasal 5 ayat 2 PP No 45 Tahun 2008 mewajibkan Penyelenggara Program Wajib belajar menerima peserta didik di lingkungan sekitarnya tanpa adanya diskriminasi sesuai dengan daya tampung yang tersedia. Pasal 9 Ayat (1) PP 45 Tahun 2008 menentukan bahwa Program wajib belajar tersebut dijamin oleh pemerintah dan pemerintah daerah tanpa dipungut biaya.

Berdasarkan hal tersebut jelas bahwa secara konstitusional dan legalitas program wajib belajar dijamin oleh pemerintah baik pusat dan daerah guna dinikmati segenap lapisan masyarakat tanpa dipungut biaya alias "Gratis". Berdasarkan hal tersebut seharusnya tidak ada alasan bagi anak yang berusia 7 sampai dengan 15 tahun untuk tidak bersekolah ataupun putus sekolah dengan alasan ketiadaan biaya guna menyekolahkan anaknya.

B. Pembiayaan Wajib Belajar Sembilan Tahun

1. Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

a. Latar Belakang

Kebijakan pembangunan pendidikan dalam kurun waktu 2004-2009 meliputi peningkatan akses rakyat terhadap pendidikan yang lebih berkualitas melalui peningkatan pelaksanaan wajib belajar pendidikan sembilan tahun dan pemberian akses yang lebih besar kepada kelompok masyarakat yang selama ini kurang menjangkau layanan pendidikan seperti masyarakat miskin, masyarakat yang tinggal di daerah terpencil, masyarakat di daerah-daerah konflik, ataupun masyarakat penyandang cacat.

Sampai dengan tahun 2003 masih banyak anak usia sekolah yang tidak mengikuti pendidikan sebagaimana

diharapkan. Anak usia 7-1 tahun yang belum pernah sekolah masih sekitar 693,7 ribu orang (1,7%). Sementara itu yang tidak bersekolah lagi baik karena putus sekolah maupun karena tidak melanjutkan dari SD/MI ke SMP/MTS dan dari SMP/MTS ke jenjang pendidikan menengah sekitar 2,7 juta orang atau 6,7% dari total penduduk 7-15 tahun. Secara kumulatif jumlah siswa putus sekolah dalam kurun waktu 2 tahun terakhir mencapai 1,39 juta untuk jenjang SD/MI, 535,7 ribu untuk jenjang SMP/MTS dan 352,6 ribu untuk jenjang SMA/SMK/MA³.

Disparitas partisipasi sekolah juga masih cukup tinggi antar kelompok masyarakat. Salah satu kesenjangan terbesar adalah antara partisipasi pendidikan penduduk kaya dan penduduk miskin. Sebagai gambaran, pada saat rata-rata angka partisipasi kasar (APK) jenjang SMP/MTS sebesar 81,08%, APK kelompok terkaya telah mencapai 99,51%, sementara APK kelompok termiskin baru mencapai 61,13%⁴. Keadaan tersebut tentu perlu terus diperbaiki sebagai pemenuhan hak setiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan sekaligus untuk mencapai sasaran program wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun yang antara lain diukur dengan tercapainya APK jenjang SMP/MTS sebesar 95% pada tahun 2008, serta untuk mencapai sasaran-sasaran yang ditetapkan dalam kesepakatan internasional seperti *Education For All* (EFA) dan *Millennium Development Goals* (MDGs) yaitu memberikan pendidikan yang merata pada

³ Departemen Pendidikan Nasional dan Departemen Agama, *Petunjuk Pelaksanaan Bantuan Operasional Sekolah*, 2005. hal.1.

⁴ *Ibid.*

semua anak, laki-laki dan perempuan dimana pun, minimal sampai dengan jenjang pendidikan dasar.

Salah satu alasan rendahnya partisipasi pendidikan khususnya pada kelompok miskin adalah tingginya biaya pendidikan baik biaya langsung maupun tidak langsung. Biaya langsung meliputi antara lain iuran sekolah, buku, seragam, dan alat tulis, sementara biaya tak langsung meliputi antara lain biaya transportasi, kursus, uang saku dan biaya lain.

Sejak tahun 1998, untuk mencegah dampak negatif krisis ekonomi bagi masyarakat miskin dalam mengakses pendidikan melalui Program Jaring Pengaman Sosial (JPS) Bidang Pendidikan pemerintah memberikan beasiswa besar-besaran kepada siswa dari keluarga miskin yaitu sebanyak 1,8 juta siswa SD/MI. 1,65 juta siswa SMP/MTS, dan 500 ribu siswa SMA/SMK/MA. Sejak Tahun 2001 jumlah siswa penerima beasiswa terus ditingkatkan dengan adanya tambahan sumber biaya dari program kompensasi biaya BBM (PKPS-BBM).⁵

Kenaikan harga BBM mulai tanggal 1 Maret 2005 dikhawatirkan akan menurunkan kemampuan daya beli penduduk miskin. Hal tersebut lebih lanjut dapat menghambat upaya penuntasan Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun karena penduduk miskin akan semakin sulit memenuhi kebutuhan biaya pendidikan. Oleh karena itu program PKPS-BBM bidang pendidikan perlu dilanjutkan.

Dengan adanya pengurangan subsidi bahan bakar pada tahun 2005, dan sehubungan dengan penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun, Pemerintah

⁵ *Ibid*, hal 3.

memprogramkan pemberian Bantuan Operasional Sekolah (BOS) bagi SD/MI/SDLB/SMP/MTs/SMPLB negeri/swasta dan Pesantren Salafiyah serta sekolah keagamaan non Islam setara SD dan SMP yang menyelenggarakan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 tahun, yang selanjut disebut sekolah.

Secara konseptual Program BOS berbeda dengan program kompensasi pengurangan subsidi bahan bakar minyak (PKPS-BBM) bidang pendidikan yang dilaksanakan sebelum adanya Program BOS. Sampai TA 2004/2005, PKPS-BBM bidang pendidikan untuk tingkat SD dan SMP diberikan dalam bentuk beasiswa bagi siswa miskin, yang dikenal dengan Bantuan Khusus Murid (BKM). Jumlah siswa miskin yang menerima BKM ditetapkan oleh pemerintah pusat berdasarkan indeks kemiskinan. Pada tahun ajaran 2004/2005, BKM diberikan kepada 20% siswa SD dan 24% siswa SMP, dengan nilai beasiswa Rp 60.000,- per semester per siswa tingkat SD dan Rp 120.000,- per semester per siswa SMP. Setiap Sekolah yang mendapat kuota tertentu, melakukan seleksi siswa yang berhak menerima. Selanjutnya dana BKM diberikan langsung kepada siswa terpilih melalui kantor pos yang ditunjuk.⁶

Melalui BOS peserta didik tingkat pendidikan dasar akan dibebaskan dari beban biaya operasional sekolah. Bantuan operasional sekolah yang langsung dikelola oleh sekolah meliputi biaya pendaftaran, iuran bulanan sekolah, biaya ujian, bahan dan biaya praktek. Biaya tersebut tidak termasuk biaya investasi seperti penyediaan sarana dan prasarana sekolah, gaji

⁶ Lembaga Penelitian SMERU. *Kajian Cepat Lembaga Penelitian SMERU dalam Usaha Memahami Pelaksanaan Program BOS*, 2006. hal.1.

guru dan tenaga kependidikan lainnya, serta biaya untuk peningkatan mutu guru.

b. Tujuan

Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) bertujuan untuk memberikan bantuan kepada sekolah dalam rangka membebaskan iuran siswa, tetapi sekolah tetap dapat mempertahankan mutu pelayanan pendidikan kepada masyarakat.

c. Sasaran Program dan Besar Bantuan

Sasaran Program BOS adalah semua sekolah baik negeri maupun swasta di seluruh kabupaten/kota dan propinsi di Indonesia. Program Kejar Paket A, Paket B, dan SMP Terbuka tidak termasuk dalam sasaran PKPS-BBM karena ketiga program tersebut telah dibiayai penuh oleh pemerintah. Besar dana bantuan operasional yang diterima oleh sekolah penerima BOS dihitung berdasarkan jumlah siswa dengan ketentuan:

SD/MI/SDLB/Salafiyah/Sekolah keagamaan non Islam setara SD Rp 117.500,-/siswa untuk periode Juli-Desember 2005 atau Rp 235.000,-/siswa/tahun.

SMP/MTs/SMPLB/Salafiyah/Sekolah keagamaan non Islam setara SMP Rp 162.250,-/siswa untuk periode Juli-Desember 2005 atau Rp 324.500,-/siswa/tahun.

d. Sekolah Penerima BOS

Semua sekolah negeri dan swasta berhak menerima BOS. Khusus sekolah swasta harus memiliki izin

operasional (piagam penyelenggaraan pendidikan). Sekolah yang bersedia menerima BOS harus menandatangani Surat Perjanjian Pemberian Bantuan (Format BOS-01) dan bersedia mengikuti ketentuan yang tertuang dalam buku petunjuk pelaksanaan.

Sekolah kaya/mapan/yang mampu secara ekonomi yang saat ini memiliki penerimaan lebih besar dari dana BOS, mempunyai hak untuk menolak BOS tersebut, sehingga tidak wajib melaksanakan ketentuan yang tertuang dalam buku petunjuk pelaksanaan ini.

e. Ketentuan yang harus diikuti Sekolah Penerima BOS Sekolah yang telah menyatakan menerima BOS dibagi menjadi 2 (dua) kelompok, dengan hak dan kewajiban sebagai berikut:

1. Bagi sekolah yang selama ini memungut dana penerimaan siswa baru dan iuran bulanan tertuang dalam Rencana anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS) lebih kecil dari dana BOS, maka sekolah tersebut harus membebaskan semua bentuk pungutan/sumbangan/iuran kepada seluruh peserta didik yang akan digunakan untuk membiayai komponen pembiayaan pendidikan sebagai berikut:
 - i. Uang formulir pendaftaran
 - ii. Buku Pelajaran Pokok dan buku penunjang untuk perpustakaan
 - iii. Biaya peningkatan mutu guru (MGMP, MKS, Pelatihan dll)
 - iv. Biaya Pemeliharaan
 - v. Ujian sekolah, ulangan umum bersama dan ulangan umum harian.
 - vi. Honor guru dan tenaga kependidikan honorer

vii. Kegiatan kesiswaan (remedial, pengayaan, ekstrakurikuler).

Sekolah penerima BOS juga diwajibkan untuk membantu peserta didik kurang mampu yang mengalami kesulitan transportasi dari dan ke sekolah. Sekolah dilarang memanipulasi data dengan tujuan tetap dapat memungut iuran peserta didik, atau untuk memperoleh dana BOS lebih besar.

2. apabila sekolah memiliki jumlah penerimaan dari peserta didik yang tertuang dalam Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS) lebih besar dari BOS, maka sekolah dapat memungut tambahan biaya, dengan ketentuan sebagai berikut:

i. apabila di sekolah tersebut terdapat siswa miskin, maka sekolah diwajibkan membebaskan iuran seluruh siswa miskin yang ada di sekolah tersebut. Sisa dana BOS (bila masih ada) digunakan untuk mensubsidi siswa lain sehingga iuran bulanan siswa lebih kecil dibandingkan sebelum menerima dana BOS.

ii. Bagi sekolah yang tidak mempunyai siswa miskin, maka dana BOS digunakan untuk mensubsidi seluruh siswa, sehingga dapat mengurangi iuran yang dibebankan kepada orang tua siswa minimum senilai dana BOS yang diterima sekolah.

C. Dana Alokasi Khusus (DAK)

1. Latar Belakang

Dalam upaya peningkatan aksesibilitas dan peningkatan mutu pendidikan yang merupakan salah satu prioritas pembangunan nasional saat ini, sehingga perlu mendorong Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan tindakan nyata dalam mewujudkan peningkatan akses masyarakat terhadap peningkatan pendidikan yang lebih berkualitas. Berdasarkan hal tersebut maka Pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia No 10 Tahun 2008 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Dana alokasi Khusus (DAK) bidang pendidikan tahun anggaran 2008.

Peningkatan mutu sekolah dasar dapat dicapai apabila didukung oleh prasarana dan sarana pendidikan yang memadai. Sampai akhir tahun 2007 kondisi prasarana pendidikan SD/MI menunjukkan bahwa masih terdapat ruang kelas SD/MI/SDLB yang mengalami kerusakan sebesar 203,057 (18,9%) dari 1.073.103 ruang kelas yang ada. Sudah menjadi kewajiban seluruh pemangku kepentingan untuk bertindak secara sinergis dalam penuntasan rehabilitasi gedung SD sebagaimana dikehendaki pemerintah bahwa pada tahun 2008 diharapkan tidak ada lagi sekolah yang rusak. Sementara itu terkait dengan sarana pendidikan, PP No 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (SNP) menegaskan bahwa setiap satuan pendidikan wajib memiliki prasarana dan sarana pendidikan yang memadai meliputi: perabot, peralatan pendidikan, media pendidikan, buku dan sumber belajar lainnya

untuk menunjang Proses Belajar Mengajar⁷. Lahirnya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Peprustakaan Semakin menguatkan bahwa setiap sekolah/madrasah wajib menyelenggarakan perpustakaan dan memiliki koleksi buku teks pelajaran dan mengembangkan koleksi lain yang mendukung pelaksanaan kurikulum pendidikan.

Guna memenuhi tuntutan tersebut diatas pada tahun anggaran 2008 pemerintah meningkatkan Dana Alokasi Khusus (DAK) dari Rp. 5.195 Triliun menjadi Rp 7,015 Trilyun, yang akan digunakan selain untuk merehabilitasi ruang SD/MI/SDLB dan pembangunan perpustakaan, juga digunakan untuk penyediaan sarana pendidikan yang mampu menunjang peningkatan mutu sekolah kabupaten/kota penerima DAK di Seluruh Indonesia.

Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan membantu pendanaan kegiatan khusus yang merupakan bagian dari program prioritas nasional dan merupakan urusan daerah.

DAK bidang pendidikan dialokasikan untuk menunjang pelaksanaan Wajib Belajar (Wajar) Pendidikan Dasar 9 (Sembilan) tahun yang bermutu. Kegiatannya diarahkan untuk rehabilitasi ruang kelas dan pembangunan atau rehabilitasi perpustakaan sekolah dasar. Untuk DAK Tahun anggaran 2008 ditetapkan sebesar Rp

⁷ Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah, Kata Pengantar Surat Edaran No 1675/C.C2/KU/2008 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Pendidikan Tahun 2008.

7.015.420.000.000,- (tujuh triliun lima belas milyar empat ratus dua puluh juta rupiah).

Dalam kaitannya dengan alokasi DAK maka DAK 2008 dialokasikan berdasarkan tiga kriteria meliputi:

- a. Kriteria umum, ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah, kriteria umum dihitung dengan melihat kemampuan APBD untuk kebutuhan-kebutuhan dalam rangka pembangunan daerah yang tercermin dari penerimaan umum APBD dikurangi belanja pegawai
- b. Kriteria khusus, ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan dan karakteristik daerah, yaitu:
 - 1) Seluruh kabupaten/kota di Provinsi Papua, Papua Barat dan daerah tertinggal/terpencil.
 - 2) Karakteristik wilayah daerah pesisir dan kepulauan, daerah perbatasan dengan negara lain, daerah rawan banjir/longsor, daerah yang masuk kategori ketahanan pangan, dan daerah pariwisata.
 - 3) Kriteria teknis, yaitu jumlah SD/SDLB dan MI yang mengalami kerusakan berat dan sedang, serta Indek Kemahalan Konstruksi (IKK) kabupaten/kota yang diterbitkan Badan Pusat Statistik (BPS).

DAK disalurkan dengan cara pemindahbukuan dari Rekening Kas Umum Negara (Pemerintah Pusat c.q Departemen Keuangan) ke Rekening Kas Umum Daerah (Kabupaten/Kota). Penyaluran dana diberikan secara penuh/utuh baik dari kas umum negara ke

kas umum daerah maupun kekas umum daerah ke kas umum sekolah. Sedangkan kewajiban pajak dibebankan pada sekolah penerima DAK sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Kategori Penerima DAK

a. Kategori I Rehabilitasi

Penggunaan DAK kategori 1 diperuntukkan bagi kabupaten/kota yang masih memerlukan rehabilitasi sekolah yaitu yang kondisi ruang kelasnya masih banyak mengalami rusak berat. Kekuatannya yaitu untuk merehabilitasi fisik sekolah mencakup rehabilitasi gedung sekolah/ruang kelas. Pengadaan/rehabilitasi sumber dan sanitasi air bersih serta kamar mandi dan WC, pengadaan/perbaikan meubel ruangkelas, dan pembangunan/rehabilitasi rumah dinas penjaga/guru/kepala sekolah.

Alokasi dana per sekolah sebesar Rp 250.000.000,- (dua ratus limapuluh juta rupiah) disesuaikan dengan IKK kabupaten/kota yang bersangkutan. Dana ini minimal digunakan untuk merehabilitasi 5 (lima) ruang kelas. DAK berasal dari APBN sebesar 90% sedangkan dana dari kabupaten kota sebagai dana pendamping sebesar 10%.

b. Kategori II: Rehabilitasi dan Peningkatan Mutu

Penggunaan DAK kategori II diperuntukkan bagi kabupaten/kota yang memerlukan rehabilitasi sekolah dan peningkatan mutu yaitu dengan kondisi ruang kelasnya mengalami rusak sedang, dengan kegiatan meliputi:

- 1) Merehabilitasi fisik sekolah mencakup rehabilitasi gedung sekolah/ruang kelas, pengadaan/rehabilitasi sumber dan sanitasi air bersih serta kamir mandi dan WC, pengadaan/perbaiki meubelair ruang kelas dan pembangunan/rehabilitasi rumah dinas penjaga/guru/kepala sekolah.
- 2) Menyediakan sarana dan prasarana pendidikan dan sarana perpustakaan mencakup: alat peraga dan Kit multimedia interaktif, buku pengayaan, buku referensi, mesin ketik, dan alat teknologi informasi dan komunikasi (TIK)

Dalam hal terdapat sisa anggaran maka dapat digunakan untuk merenovasi/membangun satu ruang kelas yang digunakan sebagai TK-SD satu atap dan/atau penataan lingkungan sekolah (misalnya pembangunan pagar dan pintu gerbang, taman paving block halaman sekolah, tiang bendera)

Proporsi dana antara rehabilitasi fisik sekolah dengan dan penyediaan sarana dan prasarana pendidikan dan sarana perpustakaan ditetapkan 65:35. hal ini berlaku bagi kabupaten/kota dengan Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK)=1 dengan alokasi dana per sekolahnya Rp 250.000.000,- terdiri dari APBN 90% dan APBD 10%.

c. Kategori III Peningkatan Mutu

Penggunaan DAK kategori III diperuntukkan untuk kabupaten/kota atau sekolah yang tidak memerlukan lagi

program rehabilitasi sekolah, sehingga kegiatannya meliputi 2 komponen:

- 1) Membangun ruang perpustakaan dan mengadakan meublier perpustakaan
- 2) Pengadaan sarana pendidikan dan sarana perpustakaan mencakup: pengadaan alat peraga dan kit multimedia interaktif, buku pengayaan, buku referensi dan alat teknologi informasi dan komunikasi (TIK) serta alat elektronika

Proporsi dana antara membangun ruang perpustakaan dan pengadaan meublair dengan penyediaan sarana pendidikan dan sarana perpustakaan ditetapkan 35:65. Berlaku bagi kabupaten/kota dengan Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK)=1 dengan alokasi dana per sekolah Rp 250.000.000,-. Adapun dana berasal dari APBN 90% dan APBD 10%

Berkaitan dengan penggunaan dana DAK terdapat beberapa kegiatan yang tidak dapat dibiayai DAK bidang pendidikan. Hal tersebut meliputi:

- 1) Administrasi Kegiatan
 - 2) Penyiapan kegiatan fisik
 - 3) Penelitian
 - 4) Pelatihan
 - 5) Perjalanan pegawai daerah
 - 6) Lain-lain biaya umum sejenis
3. Pelaporan, Pengawasan dan sangsi

Kepala sekolah/madrasah menyampaikan laporan pelaksanaan dan penggunaan DAK kepada bupati atau walikota u.p. Kepala Dinas Pendidikan atau Kantor

Departemen Agama Kabupaten atau Kota. Selanjutnya Bupati/Walikota menyampaikan laporan triwulan kepada Menteri Pendidikan Nasional c.q Direktur Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah, dengan tembusan Gubernur, Sekjen Depdiknas, Direktur Pembinaan Taman Kanak-Kanak dan Sekolah Dasar.

Pengawasan fungsional/pemeriksaan tentang pelaksanaan kegiatan dan administrasi keuangan DAK bidang pendidikan dilaksanakan oleh Inspektorat Jenderal Departemen Pendidikan Nasional dan Inspektorat Daerah. Pengawasan fungsional/pemeriksaan oleh Inspektorat Jenderal dilakukan berbasis sampel.

Mengenai sangsi maka setiap orang atau sekelompok orang di setiap tingkat pelaksana (kabupaten atau kota, sekolah, masyarakat) yang melakukan tindakan penyalahgunaan dan/atau penyimpangan pelaksanaan kegiatan dan administrasi keuangan sebagaimana tertuang dalam petunjuk teknis akan ditindak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sangsi administrasi diberikan kepada pengelola atau kepala sekolah yang melanggar administrasi, sedangkan sangsi hukum diberikan kepada pengelola/ kepala sekolah/ komite sekolah/ masyarakat yang melakukan pelanggaran hukum. sangsi tersebut juga berlaku bagi Pengelola DAK kabupaten/kota atau Pemerintah kabupaten/kota.

BAB III

GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

A. Kota Semarang

1. Demografi

Jumlah penduduk di kota Semarang 1.647.618 orang. Dari jumlah tersebut 146.568 berusia 7-12 tahun (11,16 %), 77.663 berusia 13-15 tahun (21,90 %), dan 77.431 berusia 16-18 tahun (5,98 %). Berdasarkan data tahun 2008 penduduk kota Semarang ini bertambah 1,45% per tahun dengan angka kelahiran sebesar 1,67% dan angka kematian 0,06%. Angka migrasi ke luar diperkirakan sebesar 1,91% per tahun dan migrasi ke dalam sebesar 2,69% per tahun. Menurut catatan terakhir pada tahun 2008 kepadatan penduduk adalah 3.744 per Km², dengan kecamatan Semarang Selatan sebagai kecamatan terpadat (14.457 per Km²) dan kecamatan Mijen sebagai kecamatan terjarang (760 per Km²).

NO.	KOMPONEN	JUMLAH	PERSENTASE
1.	Penduduk seluruh	1.647.618	
2.	Penduduk 7-12 tahun	146.568	11,16 %
3.	Penduduk 13-15 tahun	77.663	21,90 %
4.	Penduduk 16-18 tahun	77.431	5,98%
5.	Tingkat pendidikan penduduk		
	a. tidak/belum pernah		

	sekolah	74.030	5,37%
	b. tidak/belum tamat SD	53	
	c. tamat SD	25.997	
	d. tamat SMP	20.003	
	e. tamat SMU	10.230	
	f. tamat SMK	1.690	
	g. tamat Diploma I/II	-	
	h. tamat Diploma III/Sarmud	46.894	3,40%
	i. tamat Sarjana	47.315	3,43%
	j. tidak terjawab	135.104	
6.	Tingkat kepandaian membaca :		
	a. dapat membaca, menulis	1.304.163	
	b. buta huruf	74.030	
7.	Angkatan kerja :	600.748	
	a. bekerja	599.532	31,08%
	b. mencari pekerjaan		

		172.432	12,51%
8.	Bukan angkatan kerja :		
		777.445	
	a. bersekolah	334.656	24,28%
	b. mengurus RT	212.315	15,41%
	c. lainnya	230.474	16,72%
9.	Penduduk miskin :		
	a. kota	92.715	
	b. desa/kelurahan	370.820	

Sumber: Dinas Pendidikan Kota Semarang 2007/2008

2. TINGKAT SD (SD DAN MI)

Berdasarkan data yang ada pada tahun 2007/2008, jumlah SD dan MI sebanyak 750, siswa baru tingkat I sebesar 30.191, siswa seluruhnya sebesar 155.526 dan lulusan sebesar 24.657. Untuk menampung sejumlah siswa tersebut tersedia ruang kelas sebanyak 4.367, dengan rincian 2.299 memiliki kondisi baik, 1.037 kondisi rusak ringan, dan 1.049 kondisi rusak berat dengan jumlah kelas sebesar 4.580, sehingga terdapat shift sebesar 213.

NO.	KOMPONEN	SD +			PERSENTASE
		SD	MI	MI	
1.	Sekolah	641	78	719	
2.	Siswa baru tingkat I	24.041	2.386	26.427	
3.	Siswa	142.281	12.473	154.854	
4.	Lulusan	22.465	1.766	24.231	
5.	Ruang kelas				
		4.028	516	4.544	
	a. baik				
		2.587	323	2.910	
	b. rusak ringan				
		1.131	141	1.272	
	c. rusak berat				
		310	52	363	
6.	Kelas				
		4.408	509	4.917	
7.	Guru				
		6.926	684	7.610	
	a. layak mengajar				
		5.615	504	6.119	74,34%
	b. semi layak				
		961	55	1.016	19,06%
	c. tidak layak				
		350	125	475	6,59%
8.	Fasilitas				
	a. perpustakaan				
		486	30	516	
	b. lapangan olah raga				
	c. UKS				

Sumber: Dinas Pendidikan Kota Semarang 2007/2008

Bila dilihat dari status sekolah, jumlah sekolah negeri lebih banyak di SD, jika dibandingkan dengan MI. sebaliknya jumlah madrasah swasta lebih banyak di MI dibandingkan dengan SD. Hal ini disebabkan karena MI lebih banyak dibangun oleh yayasan swasta sedangkan SD lebih banyak dibangun oleh pemerintah melalui program bantuan pembangunan sekolah dasar yang lebih dikenal dengan SD Inpres.

3. Kinerja Pendidikan Dasar

Kinerja pendidikan dasar dimulai dengan kinerja dipandang dari sudut pemerataan pendidikan, dilanjutkan dengan peningkatan mutu pendidikan, relevansi pendidikan dan diakhiri dengan efisiensi internal pendidikan. Untuk pemerataan pendidikan, peningkatan mutu, dan efisiensi internal, kinerja yang dilihat adalah menurut jenjang pendidikan, yaitu tingkat SD, SMP dan SM, sedangkan untuk relevansi yang dilihat hanyalah SD, SMA dan SMK.

a. pemerataan pendidikan

Berdasarkan APK yang ada ternyata APK tertinggi terdapat di tingkat SD, yaitu 102, 61% dan yang terendah ditingkat SM/MA yaitu 89,35%. Tingginya APK adalah akibat banyaknya siswa usia di luar usia sekolah yang berada di jenjang tersebut. Bila dilihat per jenis kelamin, ternyata masih ada perbedaan jender dilihat dari APK pada tingkat SD/MI dibandingkan dengan tingkat SM/MA. dengan demikian dapat dikatakan bahwa tingkat SD mempunyai kinerja yang lebih baik dibandingkan dengan tingkat SMP/MTS dan tingkat SM/MA.

Indikator Pemerataan Pendidikan Dasar dan Menengah
Tahun 2007/2008

NO	INDIKATOR	SD+MI	SMP+MTS	SM+MA
1.	APK :			88,63
	a. laki-laki	105,65	92,34	
	b. perempuan	106,33	91,39	86,78
	c. kota	104,94	93,34	90,58
	d. desa	-	-	-
2.	APM			61,77
		86,82	65,76	
3.	Perbandingan antarjenjang	-	4,01	1,19
4.	Rasio :			
	a. siswa/persekolah	215	370	408
	b. siswa/kelas	31	37	34
	c. siswa/guru	20	15	12
	d. kelas/ruang kelas	1,08	0,98	0,97
	e. kelas/guru	0,65	0,41	0,37
5.	Angka melanjutkan	-		

			97,03	106,90
6.	Tingkat pelayanan sekolah	198	81	72
7.	Kepadatan penduduk	407 Km2	214 Km2	102 Km2

Sumber: Dinas Pendidikan Kota Semarang 2007/2008

Disamping APK, indikator APM juga lazim digunakan untuk mengukur tingkat partisipasi sekolah usia sekolah di tingkat pendidikan tertentu adalah APM. APM dan APK adalah indikator untuk melihat daya serap penduduk usia sekolah di setiap jenjang pendidikan. Namun jika dibandingkan APK, APM merupakan indikator yang dianggap memiliki daya serap yang lebih baik karena APM melihat partisipasi penduduk kelompok usia standar pada jenjang pendidikan yang sesuai dengan standar tersebut. Nilai APM tidak mungkin melebihi 100 karena jumlah siswa (pembilang) merupakan bagian dari jumlah penduduk usia tertentu (penyebut).

Dari tabel di atas, nilai APM tertinggi terdapat di tingkat SD, yaitu 86,82% dan yang terendah di tingkat SM/MA yaitu 61,77%. Berdasarkan APM dapat diketahui bahwa pada tingkat SD/MI anak usia sekolah yang bersekolah lebih banyak dibandingkan dengan tingkat lainnya. Hal itu juga menunjukkan kinerja yang paling baik terdapat di tingkat SD/MI.

Bila sekolah antar jenjang dibandingkan, maka makin tinggi, sekolah makin kurang, hal itu ditunjukkan dengan jumlah tingkat SMP berbanding tingkat SD sebesar 4,01 dan tingkat SM berbanding tingkat SMP sebesar 1,19. makin sedikitnya jumlah sekolah pada jenjang yang makin tinggi

menunjukkan makin kurangnya jumlah sekolah yang diperlukan di daerah tersebut.

Indikator berikutnya membicarakan tentang rasio siswa per sekolah, siswa per kelas, siswa per guru, kelas per ruang, dan kelas per guru. Rasio siswa per sekolah terpadat terdapat di tingkat SM/MA dengan angka 424 dan terjarang terdapat di tingkat SD/MI dengan angka 207. hal itu menunjukkan bahwa sekolah di daerah ini sangat heterogen.

1. Pemerataan tingkat SD (SD dan MI)

Berdasarkan APK yang ada ternyata porsi APK terbesar adalah SD, yaitu 97,14%, jika dibandingkan dengan MI yaitu 8,51%. Hal yang sama juga terjadi pada APM. Bila dilihat per jenis kelamin ternyata masih ada perbedaan jender baik di SD maupun MI. untuk desa dan kota ternyata juga terjadi perbedaan, yaitu kota lebih baik dibandingkan dengan desa, baik untuk SD maupun MI. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa SD mempunyai kinerja yang lebih baik dibandingkan dengan MI. di daerah ini anak yang bersekolah di SD lebih banyak dibandingkan dengan MI sesuai dengan jumlah sekolah yang ada.

Indikator Pemerataan SD dan MI
Tahun 2007/2008

NO	INDIKATOR	SD	MI	SD + MI	LAINNYA
1.	APK :	97,14	8,51	105,65	-
	a. laki-laki	97,52	8,80	106,33	-
	b. perempuan	96,74	8,20	104,94	-

	c. kota				
	d. desa				
2.	APM	81,91	7,19	89,10	-
3.	Rasio				
	a. siswa /per sekolah	222	160	215	-
	b. siswa / kelas	32	24	31	-
	c. siswa / guru	20	18	20	-
	d. kelas / ruang kelas	1,09	0,99	1,08	-
	e. kelas /guru	0,63	0,75	0,65	-
4.	Tingkat pelayanan sekolah	-	-	198	-
.5.	Kepadatan penduduk	-	-	407	Km2
6.	Persentase desa tertinggal	-	-	-	persen

Sumber: Dinas Pendidikan Kota Semarang 2007/2008

Rasio siswa per sekolah terpadat tidak ada. Ini disebabkan berhasilnya Keluarga Berencana (KB). Siswa per kelas yang pada saat pembangunan sekolah sebenarnya diisi dengan 40 anak, ternyata pada kenyataannya juga sangat bervariasi. Rasio siswa per kelas di SD adalah 34 dan MI 34. halinimenunjukan telah dukupnya SD dan MI yang ada.

Rasio siswa per guru juga bervariasi. Besarnya rasio siswa per guru ini menunjukkan cukupnya guru di SD dan MI.

ruang kelas yang paling sering digunakan adalah di MI. hal itu berarti bahwa pada MI masih memerlukan ruang kelas tambahan jika diharapkan jumlah kelas sama dengan jumlah ruang kelas, sehingga kemudian tidak ada ruang kelas yang digunakan lebih dari sekali. Selain itu, sesuai dengan jumlah sekolah, maka tingkat pelayanan sekolah di SD juga lebih tinggi jika dibandingkan dengan MI.

Berdasarkan tabel di atas, dengan melihat pencapaian setiap indikator untuk setiap jenjang pendidikan, maka dapat dikatakan bahwa SD mempunyai kinerja yang lebih unggul dibandingkan dengan MI. kinerja yang lebih unggul ini diambil dari banyaknya nilai yang lebih tinggi pada SD. Oleh karena itu agar kinerja SD sebanding dengan MI, maka diperlukan penanganan lebih lanjut untuk MI.

Dengan melihat tabel di atas, dapat disimpulkan bahwa kepadatan penduduk usia sekolah dan banyaknya desa tertinggal tidak mempengaruhi pencapaian indikator pemerataan. Hal itu ditunjukkan masih tingginya angka partisipasi bersekolah.

Selanjutnya dapat diketahui bahwa terdapat hubungan antara angka partisipasi dengan keadaan sekolah. Bila APK tingkat SD rendah, ternyata rasio siswa per kelas juga rendah, yaitu 34. Hal itu menunjukkan bahwa minat bersekolah di tingkat SD juga berkurang. Hal itu juga terlihat dari rendahnya siswa per sekolah, sedangkan TPS ternyata rendah yang berarti kesempatan belajar cukup tinggi.

Bila dikaitkan dengan tingkat kesulitan ke sekolah yang terdapat pada tabel, dapat diketahui bahwa terdapat hubungan antara angka partisipasi dengan keadaan daerah. APK tingkat SD rendah, hal itu disebabkan karena kesulitan ke sekolah yang berarti di daerah itu merupakan daerah

sulit, sehingga anak tidak bersekolah. Selain itu bila dilihat dari desa tertinggal ternyata hampir sebagian sekolah tersebut terdapat di desa tertinggal. Ditambah lagi kepadatan anak usia 7-12 tahun memang cukup besar. Kondisi ini menunjukkan bahwa pembangunan pendidikan tidak dapat dipisahkan dengan kondisi daerah. Bila hanya dilihat dari pendidikan semata, maka akan sulit dilakukan pemecahannya tanpa mengikutsertakan faktor di luar pendidikan yang mempengaruhi.

Berdasarkan mutu masukan, dapat diketahui bahwa 78,60% siswa baru tingkat I SD yang berasal dari TK atau sejenis lebih besar jika dibandingkan dengan MI. berdasarkan indikator mutu proses yaitu angka mengulang, angka putus sekolah, dan angka lulusan, ternyata angka mengulang terbesar terdapat pada SD, yaitu sebesar 4,40%, angka putus sekolah terbesar terdapat pada MI, yaitu 0,51%, dan ternyata angka lulusan tertinggi terdapat pada SD yaitu 99,96%. Dengan melihat ketiga indikator mutu proses ini dapat dikatakan bahwa kinerja terbaik adalah pada SD.

Bila dilihat dari mutu SDM (guru), maka persentase guru yang layak mengajar di SD lebih besar daripada MI. mutu guru juga menunjukkan kinerja sekolah. Indikator berikutnya adalah tentang mutu prasarana dan sarana pendidikan. Ruang kelas dengan kondisi baik lebih banyak terdapat pada SD, yaitu sebesar 52,93% sedangkan kondisi rusak berat yang paling banyak terdapat pada SD yaitu sebesar 24,78%. Banyaknya ruang kelas yang rusak berat ini menunjukkan mutu prasarana yang buruk dan berakibat secara tidak langsung akan menurunkan mutu sekolah. Indikator mutu prasarana lainnya adalah ketersediaan fasilitas sekolah yang ada. Jumlah SD/MI sangat kurang.

Indikator mutu yang ditunjukkan dari biaya dilihat dari angka partisipasi pemerintah pusat, daerah, dan orang tua siswa. Dari ketiga angka partisipasi dalam hal biaya tersebut, angka partisipasi terbesar adalah orang tua siswa dan pemerintah daerah pada tingkat SD dan MI. Berdasarkan tabel ternyata partisipasi pemerintah daerah paling banyak jika dibandingkan dengan partisipasi lainnya.

Berdasarkan indikator mutu yang terdapat pada tabel, dengan melihat pencapaian pada setiap indikator untuk SD dan MI, maka dapat dikatakan bahwa SD mempunyai kinerja mutu yang lebih unggul dibandingkan dengan MA. Kinerja yang lebih unggul ini diambil dari banyaknya nilai yang lebih tinggi dalam hal mutu pada tingkat tersebut.

Indikator Mutu Pendidikan Tingkat SD
Tahun 2007/2008

NO	INDIKATOR	SD+MI	SM+MA
1.	Persentase lulusan TK/RA/BA	78,60	17,05
2.	Angka mengulang	4,40	3,26
3.	Angka putus sekolah	0,06	0,51
4.	Angka lulusan	99,96	99,91
5.	Angka kelayakan mengajar		
	a. layak	75,28	65,02
	b. semi layak	19,91	10,56

	c. tidak layak		24,42
6.	Persentase kondisiruang kelas		
	a. baik	52,93	45,20
	b. rusak ringan	22,29	38,38
	c. rusak berat	24,78	16,41
7.	Persentase fasilitas sekolah		
	a. perpustakaan	59,71	30,39
	b. lapangan OR		
	c. UKS		
	d. laboratorium		
8.	Angka partisipasi		
	a. pemerintah pusat		
	b. orang tua		100
	c. pemerintah daerah	100	
9.	Satuan biaya	1.000.308,98	140.596,66

B. Kabupaten Jembrana (Bali)

1. Demografi

Jumlah penduduk di Kabupaten Jembrana adalah 253.403 orang. Dari jumlah tersebut 25.393 orang berusia 7-12 tahun (10,02 %), 12.314 berusia 13-15 tahun (4,86%), dan 12.659 orang berusia 16-18 tahun (5,00%).

Berdasarkan data tahun 2006 penduduk Kabupaten Jembrana bertambah 1,00% per tahun dengan angka kelahiran sebesar 0,10% dan angka kematian 0,05%. Angka migrasi ke luar diperkirakan sebesar 0,10% per tahun dan migrasi ke dalam sebesar 0,21% per tahun. Kepadatan penduduk adalah 301 per Km² dengan Kecamatan Negara sebagai kecamatan terpadat (548 per Km²) dan Kecamatan Pekutatan dan Kecamatan Melaya sebagai kecamatan terjarang (248 per Km²).

Kedadaan Demografi

NO	KOMPONEN	JUMLAH
1.	Penduduk seluruh	253.403
2.	Penduduk 13-15 tahun	12.298
3.	Penduduk 7-12 tahun	25.393
4.	Penduduk 16-18 tahun	12.661
5.	Tingkat pendidikan penduduk	
	a. tidak/belum pernah sekolah	31.173

	b. tidak/belum tamat SD	53.552
	c. tamat SD	73.364
	d. tamat SLTP	33.096
	e. tamat SMU	28.119
	f. tamat SMK	10.047
	g. tamat Diploma I/II	3.159
	h. tamat Diploma III/Sarjana Muda	1.071
	i. tamat sarjana	4.812
	j. tidak terjawab	15.010
6.	Tingkat kepandaian membaca	
	a. dapat membaca, menulis	134.524
	b. buta huruf	210
7.	Angkatan kerja	
	a. bekerja	133.631
	b. mencari pekerjaan	3.458
8.	Bukan angkatan kerja	
	a. bersekolah	

		52.250
	b. mengurus RT	24.613
	c. lainnya	12.063
9.	Penduduk miskin/KK	9.146
	a. kota	4.092
	b. desa	5.054

Sumber: Dinas Pendidikan Kabupaten Jembrana 2006/2007

Di kabupaten/kota Jembrana penduduk miskin diperkirakan sebanyak 3,89% dari penduduk seluruhnya.

2. Pendidikan

Kemajuan pendidikan di Kabupaten Jembrana cukup menggembarakan. Pelaksanaan program pembangunan pendidikan di daerah ini telah menyebabkan makin berkembangnya suasana belajar mengajar di berbagai jenis dan jenjang pendidikan. Dengan dilaksanakannya program pembangunan, pelayanan pendidikan telah dapat menjangkau daerah terpencil, daerah dengan penduduk miskin, dan daerah jarang dengan dibangunnya sekolah di daerah tersebut.

Berdasarkan data tahun 2006, jumlah SD dan MI sebanyak 194 buah. Siswa baru tingkat I sebesar 5.468 orang, siswa seluhnya sebanyak 28.534 orang dan lulusan sebesar 4.251 orang. Untuk menampung sejumlah siswa tersebut tersedia ruang kelas sebanyak 1.237 buah dengan rincian 962 memiliki kondisi baik, 222 kondisi rusak ringan, dan 53 kondisi

rusak berat. Dengan jumlah kelas sebesar 1.232, guru yang mengajar di SD dan MI sebanyak 1.502 diantaranya yaitu sebanyak 1.437 orang (95,67%) adalah layak mengajar, 2 orang semi layak (0,13%), dan 63 orang (4,19%) tidak layak mengajar.

Data Pokok SD dan MI

NO	KOMPONEN	SD	MI	SD+MI
1.	Sekolah	185	9	194
2.	Siswa baru tk. I	5.137	331	5.468
3.	Siswa	26.995	1.539	28.534
4.	Lulusan	4.019	232	4.251
5.	Ruang kelas			
	a. baik	921	41	962
	b. rusak ringan	204	18	222
	c. rusak berat	50	3	53
6.	Kelas/Rombel	1.173	59	1.232
7.	Guru			
	a. layak mengajar	1.361	76	1.437
	b. semi layak	2	0	2
	c. tidak layak			

		39	24	63
8.	Fasilitas			
	a. perpustakaan	ada	ada	Ada
	b. lapangan olah raga			
	c. UKS	ada	ada	Ada

Sumber: Dinas Pendidikan Kabupaten Jembrana 2006/2007

Pada tabel tersebut digambarkan pula bahwa jumlah SD lebih besar jika dibandingkan dengan MI, hal ini terlihat dari semua data yang ada. Di masing-masing sekolah terdapat ruang perpustakaan, dan masing-masing sekolah dasar memiliki ruang UKS.

Bila dilihat menurut status sekolah, jumlah sekolah negeri lebih banyak di SD jika dibandingkan dengan MI. sebaliknya jumlah madrasah swasta lebih banyak di MI Tsanawiyah Negeri jika dibandingkan dengan MI negeri. Hal ini disebabkan MI swasta telah menjadi sekolah negeri.

2. Kinerja Pendidikan Dasar

A. pemerataan pendidikan

Berdasarkan APK yang ada ternyata APK tertinggi terdapat di tingkat SD yaitu 112,37% dan yang terendah ditingkat SMU yaitu 68,77%. Tingginya APK adalah akibat adanya penambahan jumlah penduduk usia sekolah. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tingkat SLTP mempunyai kinerja yang lebih baik dibandingkan dengan tingkat SD dan tingkat SM. Di daerah ini anak yang bersekolah di tingkat SD paling banyak dibandingkan dengan tingkat lainnya.

Indikator Pemerataan Pendidikan Dasar Tahun 2006

NO	INDIKATOR	SD+MI
1.	APK	112,37
2.	APM	100,11
3.	Perbandingan antar jenjang	
4.	Rasio	
	a. siswa /sekolah	146
	b. siswa/kelas	23
	c. siswa/guru	19
	d. kelas/ruang kelas	23
	e. kelas/sekolah	6
5.	Angka melanjutkan	99,59
6.	Tingkat pelayanan sekolah	24
7.	Kepadatan penduduk	85 Km ²

Data Dinas Pendidikan Kabupaten Jembrana 2006/2007

Jika ditelusuri dari nilai APM, angka partisipasi usia sekolah pada satuan pendidikan dasar (SD) di Kab. Jembrana relatif tetap tinggi. Berdasarkan nilai APM tersebut juga dapat diketahui bahwa pada tingkat anak usia sekolah yang bersekolah lebih banyak dibandingkan dengan tingkat lainnya. Angka APM ini menunjukkan bahwa kinerja yang paling baik dalam hal pemerataan pendidikan memang terdapat di tingkat SD.

Rasio siswa per sekolah terpadat tertinggi di tingkat SLTP dengan angka 452 dan terjarang terdapat di tingkat SD

sebesar 146. hal itu menunjukkan bahwa sekolah di daerah ini sangat heterogen. Rasio siswa per guru juga bervariasi dengan rasio terbesar terdapat pada tingkat SD yaitu 19 dan terendah terdapat pada SM yaitu 14. Besarnya rasio siswa per guru ini menunjukkan kurangnya guru di tingkat tersebut. Sebaliknya, rasio terkecil menunjukkan cukupnya guru di tingkat tersebut.

Ruang kelas yang paling sering digunakan adalah pada tingkat SLTP. Hal itu berarti bahwa pada tingkat tersebut masih memerlukan ruang kelas tambahan jika diharapkan jumlah kelas sama dengan jumlah ruang kelas sehingga tidak ada ruang kelas yang digunakan lebih dari sekali. Sebaliknya terdapat ruang kelas yang tidak digunakan, ini terlihat pada rasio yang terdapat di tingkat SD.

Sejalan dengan perbandingan antara sekolah di tingkat SLTP dan SD yang cukup tinggi, maka angka melanjutkan ke tingkat SLTP juga cukup tinggi yaitu 99,59%. Diharapkan bila jumlah tingkat SLTP ditingkatkan, maka angka melanjutkan juga akan meningkat. Sebaliknya, angka melanjutkan ke tingkat SM lebih kecil yaitu 89,90%. Salah satu sebab rendahnya angka melanjutkan ini karena perbandingan sekolah tingkat SM dan SLTP juga rendah.

Berdasarkan indikator dan dengan melihat pencapaian setiap indikator untuk setiap jenjang pendidikan, maka dapat dikatakan bahwa tingkat SM mempunyai kinerja yang lebih unggul dibandingkan dengan tingkat SD dan tingkat SLTP. Kinerja yang lebih unggul ini diambil dari banyaknya nilai yang lebih tinggi pada tingkat tersebut.

Indikator Pemerataan SD dan MI
Tahun 2006

NO	INDIKATOR	SD	MI	SD+MI	LAINNYA
1.	APK	106,31	6,06	112,37	
2.	APM	95,04	5,07	100,11	
3.	Rasio				
	a. siswa/sekolah	146	171	317	
	b. siswa/kelas	23	26	49	
	c. siswa/guru	19	15	34	
	d. siswa/ruang kelas	23	25	48	
	e. kelas/sekolah	6	7	13	
4.	Tingkat pelayanan sekolah				
5.	Kepadatan penduduk				Km2
6	Persentase desa tertinggal				persen

Sumber: Dinas Pendidikan Kabupaten Jember 2006/2007

Berdasarkan indikator dan dengan melihat pencapaian setiap indikator untuk setiap jenjang pendidikan, maka dapat dikatakan bahwa SD mempunyai kinerja yang lebih unggul dibandingkan dengan MI. Kinerja yang lebih unggul

ini diambil dari banyaknya nilai yang lebih tinggi pada SD. Oleh karena itu, agar kinerja SD sebanding dengan MI, maka diperlukan penanganan lebih lanjut untuk MI.

Dengan melihat indikator di atas, dapat disimpulkan bahwa kepadatan penduduk usia sekolah dan banyaknya desa tertinggal tidak mempengaruhi pencapaian indikator pemerataan. Hal itu ditunjukkan dengan masih tingginya angka partisipasi bersekolah.

Selanjutnya bila dilihat dari indikator dapat diketahui bahwa terdapat hubungan antara angka partisipasi dengan keadaan sekolah. Bila APK tingkat SD rendah, ternyata rasio siswa per kelas juga rendah. Hal itu menunjukkan bahwa minat bersekolah di tingkat SD berkurang. Hal itu juga terlihat dari rendah siswa per sekolah, serta TPS ternyata rendah yang berarti kesempatan belajar cukup tinggi.

Bila dikaitkan dengan tingkat kesulitan ke sekolah, dapat diketahui bahwa terdapat hubungan antara angka partisipasi dengan keadaan daerah. APK tingkat SD rendah, hal itu disebabkan karena kesulitan ke sekolah yang berarti di daerah itu merupakan daerah sulit sehingga anak tidak bersekolah. Selain itu bila dilihat dari desa tertinggal ternyata hampir sebagian sekolah tersebut terdapat di desa tertinggal. Kepadatan anak usia 7-12 tahun memang cukup besar. Kondisi ini menunjukkan bahwa pembangunan pendidikan tidak dapat dipisahkan dengan kondisi daerah. Bila hanya dilihat dari pendidikan semata, maka akan sulit dilakukan pemecahannya tanpa mengikutsertakan faktor di luar pendidikan yang mempengaruhi.

b. Mutu Pendidikan SD dan MI

Berdasarkan mutu masukan, dapat diketahui bahwa 35,64% siswa baru tingkat I SD yang berasal dari TK atau sejenis lebih besar jika dibandingkan dengan MI 2,86%. Berdasarkan indikator mutu proses yaitu angka mengulang, angka putus sekolah dan angka lulusan, ternyata angka mengulang terbesar terdapat pada SD yaitu sebesar 3,25%, angka putus sekolah terbesar terdapat pada SD yaitu sebesar 0,05%, dan ternyata angka tertinggi terdapat pada SM yaitu sebesar 2,21%.

Bila dilihat dari mutu SDM (guru), maka persentase guru yang layak mengajar di SD lebih besar daripada MI. mutu guru juga menunjukkan kinerja sekolah.

Banyaknya ruang kelas yang rusak berat menunjukkan mutu prasarana yang buruk dan berakibat secara tidak langsung akan menurunkan mutu sekolah.

Indikator mutu prasarana lainnya adalah ketersediaan fasilitas sekolah yang ada. Umumnya SD memiliki perpustakaan, lapangan olah raga dan ruang UKS. Dengan demikian bila setiap sekolah diharuskan memiliki ketiga fasilitas tersebut, maka SD memiliki angka terbesar yaitu 100%.

Indikator mutu yang ditunjukkan dari biaya dilihat dari angka partisipasi pemerintah pusat, pemerintah daerah dan orang tua siswa. Dari ketiga angka partisipasi dalam hal biaya tersebut, angka partisipasi terbesar adalah SLTP pada Pemkab dengan persentase sebesar 64,20%. Pada tingkat pusat partisipasi pemerintah pusat lebih rendah terdapat di SMA sebesar 8,53%, demikian juga partisipasi orang tua terbesar siswa sebesar 12,46%. Berdasarkan tabel, ternyata partisipasi pemerintah daerah paling tinggi jika dibandingkan dengan partisipasi lainnya.

Indikator Mutu Pendidikan Tingkat SD
Tahun 2006

NO	INDIKATOR	SD	MI
1.	Persentase lulusan TK/RA/BA		
2.	Angka mengulang	3,38	0,22
3.	Angka putus sekolah	0,05	0,00
4.	Angka lulusan	91,72	97,48
5.	Angka kelayakan mengajar		
	a. layak	97,08	76,00
	b. semi layak	0,21	16,00
	c. tidak layak	2,71	8,00
6.	Persentase kondisi ruang kelas		
	a. baik	78,38	66,13
	b. rusak ringan	17,36	29,03
	c. rusak berat	4,26	4,84
7.	Persentase fasilitas sekolah		
	a. perpustakaan		
	b. lapangan OR		
	c. UKS		

	d. laboratorium		
8.	Angka partisipasi		
	a. pemerintah pusat		
	b. orang tua		
	c. pemda		
9.	Satuan biaya		

Sumber: Dinas Pendidikan Kabupaten Jembrana 2006/2007

c. Efisiensi Internal Pendidikan SD dan MI

Berdasarkan tabel, diketahui bahwa jumlah keluaran yang terbaik yaitu dalam arti mendekati angka 100 adalah MI. jumlah tahun-siswa yang seharusnya 6114 untuk tingkat MI, ternyata hanya sebesar 6248 untuk SD dan sebesar 1000 untuk MI. jumlah putus sekolah yang terbaik yaitu mendekati 0% adalah MI sebesar 0. selanjutnya jumlah mengulang yang mendekati 0% atau yang lebih baik adalah MI sebesar 0,22%.

Efisiensi Internal Pendidikan SD dan MI Tahun 2006

NO	KOMPONEN	SD	MI
1.	Jumlah keluaran	994	996
2.	Jumlah tahun-siswa	6.194	6.648
3.	Jumlah putus sekolah	12	0
4.	Jumlah mengulang	210	260
5.	Lama belajar		
	a. lulusan	6,21	6,25
	b. putus sekolah	3,30	0
	c. kohort	6,18	0
6.	Tahun- siswa terbuang		
	a. jumlah	520	662
	b. mengulang	510	662

	c. putus sekolah	11	0
7.	Tahun-masukan	6,23	0,96
8.	Rasio keluaran / masukan	6,27	0,96

Sumber: Dinas Pendidikan Kabupaten Jembrana 2006/2007

Untuk melihat lebih efisien SD atau MI, dapat dilihat dari rata-rata lama belajar siswa. Untuk tingkat SD seharusnya lama belajar sampai lulus atau disebut rata-rata lama belajar lulusan adalah 6 tahun, yang berarti tidak ada siswa yang mengulang atau putus sekolah. Rata-rata lama belajar lulusan ini penting untuk menentukan efisien tidaknya sekolah.

BAB IV
ANALISIS TEMUAN LAPANGAN

I. ANALISIS UMUM

A. Regulasi Jaminan Pemenuhan Hak Atas Pendidikan Dasar yang belum optimal.

Regulasi dalam upaya pemenuhan hak atas pendidikan dasar khususnya bagi mereka yang kurang mampu terus digulirkan, namun sampai dengan saat ini pemenuhan hak atas pendidikan dasar yang menjadi tanggung jawab pemerintah belum juga terpenuhi dan dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat di Indonesia. Pemenuhan hak atas pendidikan dasar melalui program wajib belajar yang diselenggarakan untuk memberikan pelayanan pendidikan dasar seluas-luasnya kepada Warga Negara Indonesia tanpa membedakan latar belakang agama, suku, sosial, budaya dan ekonomi sepertinya terus mengalami pembenahan dan perbaikan sampai dengan akhirnya dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar.

Dalam tatanan konsep dan perencanaan jelas hal tersebut menggambarkan kekurangsiapan dan kurang tanggapnya pemerintah dalam kaitannya dengan peran dan tanggung jawabnya dalam upaya pemenuhan hak atas pendidikan dasar tanpa memungut biaya sebagaimana diatur dalam Pasal 34 Undang-Undang No 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional. Rentang waktu lima tahun sejak diundangkannya UU No 20 Tahun 2003 yang menjamin terselenggaranya program wajib belajar dengan dikeluarkannya PP No 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar jelas menggambarkan betapa hak yang mendasar dan fundamental serta dijamin dalam konstitusi

tersebut tidak segera direspon dan dibuatkan konsep guna pelaksanaan lebih lanjut dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP).

Tidak dapat dipungkiri bahwa pelaksanaan program wajib belajar yang memungkinkan mereka yang berusia 7 sampai dengan 15 tahun mengenyam pendidikan dasar tanpa dipungut biaya bukan tanpa biaya tetapi biaya tersebut menjadi beban dan tanggung jawab Pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Masalahnya sampai dengan dikeluarkannya PP 47 Tahun 2008 Tentang Program wajib belajar tidak dijelaskan biaya mana yang ditanggung dan dibebankan oleh pemerintah dan biaya mana yang tetap menjadi beban dan tanggung jawab orang tua atau wali dari peserta didik.

Penjelasan tentang komponen biaya merupakan hal yang penting terlebih-lebih dalam kaitannya dengan pemerataan kesempatan mengenyam pendidikan bagi seluruh lapisan masyarakat, tentunya masalah biaya merupakan hal penting guna terselenggaranya program wajib belajar secara optimal dan efektif. Dalam Pasal 9 PP No 47 Tahun 2008 disebutkan tentang adanya penjaminan dari pemerintah maupun pemerintah daerah guna terselenggaranya program wajib belajar tanpa memungut biaya, namun biaya apa saja yang ditanggung dan menjadi beban pemerintah maupun pemerintah daerah tidak dijelaskan lebih lanjut. Hal tersebut juga tidak dijelaskan dalam bagian penjelasan pasal tersebut. Padahal Salah satu alasan rendahnya partisipasi pendidikan khususnya pada kelompok miskin adalah tingginya biaya pendidikan baik biaya langsung maupun tidak langsung. Biaya langsung meliputi antara lain iuran sekolah, buku, seragam, dan alat tulis, sementara biaya tak langsung meliputi antara lain biaya transportasi, kursus, uang saku dan biaya lain.

Namun ada Peraturan Pemerintah (PP) lain yang mengatur tentang pendanaan pendidikan yakni PP Nomor 48/2008 tentang Pendanaan Pendidikan. Pada pasal 2 ayat (1) PP Ini disebutkan bahwa pendanaan pendidikan menjadi tanggungjawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat. Disebutkan dalam ayat berikutnya yakni ayat (2) bahwa yang dimaksud dengan masyarakat adalah:

- a. penyelenggara atau satuan pendidikan yang didirikan masyarakat;
- b. peserta didik, orang tua atau wali peserta didik; dan
- c. pihak lain selain yang dimaksud dalam huruf a dan b yang mempunyai perhatian dan peranan dalam bidang pendidikan.

Pada PP 48/2008 tersebut juga dijelaskan tentang Komponen biaya pendidikan, biaya satuan pendidikan, biaya penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan dan biaya personalia. Biaya-biaya tersebut dapat dibebankan kepada masyarakat sebagaimana tercantum dalam pasal 2 PP tersebut. Pada PP 48/2008 ini tidak disebutkan pengecualian pembebanan pendidikan kepada masyarakat (orang tua/walimurid) untuk pendidikan dasar (pada satuan pendidikan dasar). Hal ini kontradiktif dengan ketentuan di dalam Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya di mana setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan dasar secara gratis. Dan di sisi lain, adalah kewajiban negara memenuhi hak-hak warga negara tersebut dengan langkah-langkah (legislatif) dan memenuhi prinsip *Progressive Realization* dalam konsep Hak Asasi Manusia.

Jika kita mengacu pada Bantuan Operasional Pendidikan (BOS) sebagaimana telah di bahas pada bab sebelumnya jelas bahwa program BOS tidak memenuhi semua komponen biaya pendidikan dimaksud, baik biaya langsung maupun tak langsung. Berdasarkan Petunjuk Teknis Penggunaan Dana BOS maka yang dapat dibiayai oleh BOS meliputi: Uang formulir pendaftaran, buku pelajaran pokok dan buku penunjang untuk perpustakaan, biaya peningkatan mutu guru (MGMP, MKS, Pelatihan dll), biaya pemeliharaan, ujian sekolah, ulangan umum bersama dan ulangan umum harian, honor guru dan tenaga kependidikan honorer, kegiatan kesiswaan remedial, pengayaan, ekstrakurikuler. Jelas hal tersebut tidak mencakup biaya langsung berupa seragam sekolah, maupun biaya tidak langsung berupa, transport, uang saku, dll.

Permasalahan lain terkait dengan ketentuan Pasal 9 Ayat 4 PP No 47 Tahun 2008 yang menyebutkan bahwa "Warga Negara Indonesia usia wajib belajar yang orang tua/walinya tidak mampu membiayai pendidikan, Pemerintah dan/atau pemerintah daerah wajib memberikan bantuan biaya pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan". Hal tersebut sebenarnya agak kontradiksi dengan digulirkannya Program BOS dimana hal tersebut merupakan pengalihan dari program sebelumnya yaitu Program Kompensasi Pengurangan Subsidi bahan Bakar Minyak (PKPS-BBM) dalam bentuk beasiswa bagi siswa miskin yang dikenal dengan Bantuan Khusus Murid (BKM) dimana jumlah siswa miskin ditentukan oleh pemerintah pusat berdasarkan indeks kemiskinan yang pada tahun ajaran 2004/2005, BKM diberikan kepada 20% siswa SD dan 24% siswa SMP, dengan nilai beasiswa Rp 60.000,- per semester per siswa tingkat SD dan Rp 120.000,- per semester per siswa SMP. Pada Tahun 2005 maka Program BKM digantikan dengan Program BOS dimana dana yang dialokasikan dari Anggaran

Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tidak diberikan kepada siswa miskin tetapi diberikan kepada sekolah dan dikelola sekolah dengan kewajiban sekolah untuk membebaskan murid-murid atau mereka yang kurang mampu dari biaya pendidikan. Namun sekali lagi biaya yang dibebaskan tersebut adalah biaya operasional yang tidak melingkupi seluruh biaya pendidikan baik, biaya langsung maupun tidak langsung.

Dari hasil FGD dan Wawancara di dua kota yaitu Kota Semarang dan Kabupaten Jembrana, terungkap bahwa sejak adanya Program BOS tidak ada lagi bentuk beasiswa yang diberikan oleh pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, kecuali program beasiswa yang dikelola sendiri oleh masyarakat dalam bentuk orang tua asuh. Program itupun belum tentu dapat memenuhi semua kebutuhan akan beasiswa yang dibutuhkan rakyat miskin.

B. Permasalahan Bantuan Operasional Pendidikan (BOS).

1. Alokasi Anggaran.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa lahirnya program BOS *block grant* dilatarbelakangi oleh adanya kekhawatiran bahwa peningkatan harga BBM, yang akan mengakibatkan turunnya daya beli masyarakat, juga akan berdampak terhadap akses masyarakat miskin untuk mendapatkan pendidikan serta menghambat pencapaian Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar (Wajardiknas) sembilan tahun. Oleh karenanya pemerintah pusat melalui Program BOS memberikan bantuan dana berupa kepada sekolah sebesar Rp 235.000,- per tahun per siswa SD dan Rp 324.500,- per tahun per siswa SMP. Dana tersebut dapat digunakan guna keperluan operasional sekolah, khususnya untuk biaya operasional non personel

sesuai dengan aturan yang ditetapkan dalam buku petunjuk pelaksanaan program.

Berdasarkan hal tersebut jelas bahwa Program BOS merupakan subsidi umum yang diberikan kepada semua sekolah yang mau menerimanya sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam buku petunjuk pelaksanaan baik sekolah yang jumlah penerimaan dari peserta didik lebih kecil dari penerimaan yang diterima dari Program BOS, maupun sekolah yang jumlah penerimaan dari peserta didik lebih besar dari penerimaan yang diterima dari program BOS. Untuk sekolah yang terakhir dibebani dengan kewajiban untuk membebaskan iuran sekolah bagi siswa miskin, apabila sekolah tersebut terdapat siswa miskin.

Dengan demikian sebenarnya subsidi umum dalam rangka Program BOS dapat dinikmati baik oleh siswa miskin maupun tidak miskin. Masalahnya alokasi dana BOS diberikan berdasarkan jumlah siswa yang dimiliki. Hal ini tentunya kurang adil bagi sekolah yang mempunyai jumlah siswa sedikit, tetapi memiliki jumlah guru honorer banyak terkait terbatasnya Guru PNS yang ada, serta memiliki banyak siswa miskin. Sedikitnya jumlah siswa bukannya penyelenggaraan sekolah tidak efisien dengan tidak dilakukannya *regrouping*, tetapi lebih kepada usaha untuk memberikan pemerataan di bidang memperoleh hak atas pendidikan. Hal ini disebabkan sekolah dasar selayaknya mudah dijangkau oleh siswanya sehingga tidak perlu mengeluarkan tenaga dan biaya yang banyak guna menjangkau lokasi sekolah yang ada.

2. Penyaluran dan Pemanfaatan Dana

Pada umumnya penyaluran dana telah dilakukan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan dalam juklak. Dana BOS disalurkan langsung ke rekening sekolah dan diterima secara

utuh. Masalahnya dalam hal terjadi keterlambatan dana, hal ini akan mengganggu jalannya operasional sekolah termasuk pembayaran terhadap gaji guru honorer.

Permasalahan muncul terkait dengan penggunaan dana BOS, dimana tidak ada petunjuk pelaksanaan tentang alokasi dana BOS sehingga masing-masing sekolah memiliki alokasi yang berbeda-beda dalam hal penggunaan dana BOS, sebagai gambaran akan dijelaskan beberapa alokasi dana BOS yang menjadi laporan dalam lokasi penelitian yang terdiri dari SD Muktihardjo Lor 01 Semarang, dan SD Negeri lima Baler Bale Agung Jembrana-Bali.

Laporan Penggunaan Dana BOS
SD Negeri Muktihardjo Lor 01, Genuk, Semarang
Periode Juli s.d. September 2007

	Uraian Kegiatan/Penggunaan Dana	Jumlah
	Gaji honorer	6.200.000
	ATK	198.500
	Buku tulis, Kapur, Pensil, Bahan Praktikum	84.000
	Foto Copy	315.200
	Computer (cetak,tinta,perangkat)	104.900
	Langganan Telpon	303.550
	Pengambilan Sampah	150.000
	Alat Olahraga	170.000
	Sosialisai UU Guru, Advokasi kurikulum, Supervisi, pembuatan program dan harian	624.000
D.	Lomba Mapel	150.000
L.	Kegiatan Pramuka	400.000
2.	Keagamaan	63.500
3.	Buku Penunjang (LKS Agama dan Pegangan Guru)	365.500

4.	Subsidi (alat Sekolah)	18.500
5.	Biaya Perawatan Ringan (Rehab)	122.100
5.	Transport	1.370.000
7.	Konsumsi	875.750
8.	Langganan Koran	47.000
9	Belanja Dapur	77.900
10.	Belanja Peralatan Kelas	132.600
11	Mengembalikan Pinjaman Koperasi	3.000.000
12	Kegiatan HUT RI	644.200
13	Membeli Umbul-Umbul, Bendera, Bambu	100.000
14	Kegiatan Kecamatan (Paguyuban, Kegiatan Sosial)	1.126.500
	Total	6.643.700

Sumber: Laporan SD Negeri Muktihardjo Lor 01, Genuk,
Semarang

Rincian Penggunaan Dana BOS
SD Negeri 5 Baler Bale Agung, Jembrana-Bali
Periode 1 Juli s.d. Sept 07

Uraian Kegiatan/Penggunaan Dana	Jumlah
Honor Guru Abdi	405.000
ATK	372.200
Bahan Habis Pakai	
a. Kebutuhan siswa	3.209.000
b. Kebutuhan Kelas	828.000
Langganan Daya dan Jasa	495.000
Kegiatan Belajar Mengajar	866.000
Penyelenggara Peprpustakaan	8.367.000
Pengelolaan Bos	325.000
Peningkatan Mutu Personal	675.000

	Pengadaan Alat/Media	100.000
.	Subsidi Siswa Tdk Mampu	1.625.000
.	Beli alat listrik/ongkos tukang	1.657.000
.	Pemasangan Trali (Kantor)	1.140.000
.	Pas Foto siswa Kls 1 s.d.6	350.000
.	Peringatan Hari Nasional	1.266.000
.	Pengadaan Almari Kls 1 s.d. 6	4.800.000
	Total	25.687.500

Sumber: Laporan SD Negeri 5 Baler Bale Agung, Jembrana-Bali

Berdasarkan hal tersebut diatas jelas terdapat perbedaan mata anggaran dalam penggunaan dana yang Berasal dari Program BOS dengan tidak didasarkan pada adanya prioritas anggaran dalam penggunaannya. Hal tersebut menyebabkan dana dapat digunakan secara bebas sesuai dengan kebijaksanaan kepala sekolah sepanjang mengenai operasional sekolah. Ketiadaan mata anggaran yang pasti bagi kegiatan operasional sekolah menyebabkan pengelolaan dana operasioanal sekolah juga jega bersifat insidental sesuai dengan kebutuhan sekolah dan dana yang tersedia.

Berdasarkan 11 jenis penggunaan dana BOS sebagaimana tercantum dalam Buku Panduan BOS maka dapat terlihat tidak semua biaya operasional sekolah tercantum dalam 11 jenis penggunaan dana BOS yang diizinkan, antara lain dapat dilihat dari mata anggaran berupa Peringatan Hari Nasional, yang menyedot angaran cukup besar yaitu Rp 644.200 untuk SD Muktihardjo Lor 01, dan Rp 1.266.000 untuk SD 5 Baler Bale Agung Jembrana-Bali. Hal lain yang juga tidak termasuk ke dalam jenis anggaran yang di mungkinkan adalah: Pengambilan Sampah, Transport, Konsumsi, Belanja Dapur, Pengembalian

Pinjaman Koperasi, Kegiatan Kecamatan (Paguyuban, Kegiatan Sosial), untuk SD Muktihardjo Lor 01.

Sedangkan untuk SD Negeri 05 Baler Bale Agung Jembrana-Bali hal yang tidak termasuk ke 11 jenis penggunaan dana BOS adalah pengelolaan BOS. Untuk transport bagi Guru PNS sebenarnya masih diizinkan sepanjang tidak dalam rangka melaksanakan kewajiban kegiatan belajar mengajar masalahnya dalam laporan penggunaan dana BOS SD Muktihardjo Lor 01 tidak dijelaskan transport yang mana yang menggunakan dana BOS.

3. Pengelolaan BOS

Dalam pengelolaan BOS terdapat masalah dengan tenaga pengelola yang bertumpu pada Kepala Sekolah. Dengan adanya Program BOS maka sekolah diwajibkan untuk menyusun Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS) dan pengaturan pengambilan serta penggunaan dana. Masalahnya tidak semua sekolah memiliki tenaga khusus yang mengurus masalah administrasi sehingga fungsi dan tugas tersebut seringkali dirangkap oleh kepala sekolah dan guru, yang tentunya menambah beban kerja dan sedikit banyak mengganggu tugas pokok sebagai tenaga pendidik.

4. Transparansi dan Akuntabilitas Publik

Berdasarkan hasil FGD dan Wawancara di Kota Semarang dan Jembrana Bali terungkap bahwa laporan pertanggungjawaban penggunaan dana hanya disampaikan kepada Dinas Pendidikan Kabupaten Kota tanpa disampaikan kepada orang tua murid. Hal tersebut jelas mengabaikan unsur transparansi dan akuntabilitas publik yang seringkali menimbulkan masalah akibat adanya perbedaan persepsi antara pihak sekolah dengan orang tua murid. Dalam persepsi pihak sekolah Dana

Operasioanal hanya digunakan bagi pembaiyaan kegiatan operasional yang merupakan komponen biaya langsung diluar buku dan seragam, sementara dalam pengertian atau persepsi orang tua murid, Dana BOS mencakup semua komponen biaya operasioanal terkait dengan penyelenggaraan program belajar mengajar sehingga tidak ingin dibebani oleh biaya apapun termasuk biaya buku dan seragam sekolah.

C. Permasalahan Dana Alokasi Khusus (DAK)

1. Alokasi Jumlah Sekolah/Madrasah Penerima Dana DAK

Sebagaimana diketahui Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan membantu pendanaan kegiatan khusus yang merupakan bagian dari program prioritas nasional dan merupakan urusan daerah. DAK bidang pendidikan dialokasikan untuk menunjang pelaksanaan Wajib Belajar (Wajar) Pendidikan Dasar 9 (Sembilan) tahun yang bermutu. Kegiatannya diarahkan untuk rehabilitasi ruang kelas dan pembangunan atau rehabilitasi perpustakaan sekolah dasar.

Permasalahan muncul dalam kaitannya dengan penentuan alokasi Dana DAK bagi sekolah yang layak untuk menerima bantuan tersebut. Seperti diketahui dana DAK digunakan dalam tiga ketegori, yaitu kategori I (rehabilitasi), kategori II Rehabilitasi dan Peningkatan Mutu dan kategori III, Peningkatan Mutu. Ketiga kategori tersebut tidaklah disusun berdasarkan prioritas tetapi berjalan secara bersamaan alias paralel. Mengenai sekolah yang berhak menerima DAK dilakukan melalui pemetaan (*school mapping*) yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam hal ini adalah Pemerintah Propinsi dalam menentukan sebaran lokasi dan alokasi setiap

kabupaten kota. Sedangkan penetapan nama-nama sekolah/madrasah penerima DAK dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam bentuk Surat Keputusan Bupati atau Walikota. Hal ini menimbulkan masalah ketika kriteria atau alasan Bupati atau Walikota dalam menentukan sekolah/madrasah penerima DAK tidak dijelaskan atau disosialisasikan kepada sekolah/madrasah yang ada di lingkungannya hingga menimbulkan pertanyaan bagaimana prosedur dan mekanisme untuk mendapatkan dana DAK.

Berdasarkan hasil FGD dan Wawancara serta survai langsung ke lokasi pada sekolah yang berada di kota Semarang-Jawa Tengah dengan Jembrana-Bali ternyata terdapat kondisi yang berbeda. Secara umum kondisi fisik bangunan sekolah dasar maupun Madrasah Ibtidaiyah di Jembrana berada dalam kondisi baik sehingga dana DAK yang diperoleh digunakan untuk penambahan ruang kelas ataupun peningkatan mutu sarana dan prasarana pendidikan atau masuk kategori II. Sedangkan di Kota Semarang dana DAK digunakan untuk rehabilitasi fisik seperti perbaikan kondisi ruang kelas yang memang kurang layak, bahkan ketika tim peneliti berkunjung ke SDN Muktihardjo Lor 01 Semarang terdapat beberapa ruang kelas yang belum dikeramik, akibat renovasi yang belum selesai pada Program DAK sebelumnya dan beberapa ruang kelas masih pada kondisi semula, belum ditinggikan sehingga apabila musim hujan berakibat ruang kelas tergenang air hingga mengganggu proses belajar mengajar dan sebagian murid diliburkan.

Di SDN Muktihardjo Lor 01 tersebut juga terdapat beberapa ruang kelas yang dindingnya retak, bahkan menurut kepala sekolah Ibu Suyati, ketika awal ditugaskan menjadi Kepala Sekolah tersebut, Plafon salah satu ruang kelas sempat ambruk. Beruntung ketika plafon tersebut ambruk

siswa sedang istirahat sehingga tidak menimbulkan korban jiwa. Menurut informasi Kepala Sekolah ketika itu, sebelum ambruknya plafon, ia sudah sempat melaporkan tentang rapuhnya kondisi plafon kepada Dinas pendidikan setempat tetapi tidak kunjung mendapatkan dana guna melakukan perbaikan. Ketika plafon ambruk barulah bantuan turun yang disebut berasal dari dana kontigensi. Masalahnya apakah yang dimaksud dana kontigensi baru turun apabila telah terjadi masalah, misalnya dengan rubuhnya atau ambruknya suatu bangunan yang dapat memakan korban, termasuk korban jiwa.

2. Dana Pendamping dari Pemda.

Permasalahan lain terkait dengan Pemberian Dana DAK adalah adanya kewajiban bagi Pemda untuk memberikan dana pendamping yang berasal dari APBD sebesar minimal 10% (sepuluh persen). Dalam hal kondisi keuangan Pemda memungkinkan hal ini tidak menjadi masalah. Masalahnya adalah jika Dana APBD Pemda tidak dapat memenuhi kewajiban pemberian dana pendamping sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, tentunya hal ini akan menghambat realisasi pemberian dana DAK ke sekolah/madrasah. Permasalahan lain yang dialami Pemda adalah terlambatnya proses pembahasan dan Pengesahan APBD oleh anggota dewan. Hal tersebut tentunya juga menghambat proses realisasi program bantuan Dana DAK.

D. Insentif Bagi Guru

Peningkatan mutu dan proses belajar-mengajar tentunya tidak terlepas dari kontribusi serta kinerja guru dalam penyampaian materi kepada siswa sesuai dengan kurikulum yang ditetapkan. Upaya dan jerih payah guru dalam menunjang

proses belajar-mengajar tentunya tidak dapat dilepaskan dari renumerasi atau penghasilan yang diterimanya. Berdasarkan FGD dan Wawancara dengan para guru yang terlibat dalam objek penelitian baik di Kota Semarang maupun Kabupaten Jembrana terungkap bahwa selain dari penghasilan yang mereka terima selama ini sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), ternyata para guru juga menerima insentif dari pemerintah daerahnya masing-masing yang besarnya bervariasi antara satu daerah dengan daerah yang lainnya. Secara umum perbedaan ini kerap menjadi masalah, terkait dengan unsur diskriminasi yang ada dengan tugas dan beban kerja yang sama.

Tidak dapat dipungkiri bahwa tingkat kesejahteraan guru selain berpengaruh langsung terhadap proses belajar mengajar, juga berpengaruh terhadap beban biaya yang harus dipikul oleh orang tua/wali murid. Apabila tingkat kesejahteraan guru minim tentunya guru akan berusaha mencari tambahan di luar jam mengajar yang tidak jarang membebani orang tua atau wali murid. Dana tambahan di luar gaji tersebut misalnya dapat berupa keuntungan dari penjualan buku-buku atau seragam di sekolah dan atau berupa adanya pelajaran tambahan diluar jam sekolah dengan memungut biaya yang meskipun suka rela tetapi terkesan wajib. Mengapa hal tersebut terkesan wajib, disebabkan kegiatan tersebut diadakan disekolah tentunya secara psikologis akan menimbulkan rasa rendah diri atau kurang percaya diri bagi siswa yang tidak ikut program tambahan tersebut, karena ketiadaan biaya.

Sebagai gambaran untuk Kota Semarang, para guru selain mendapat gaji sebagai PNS juga mendapat insentif yang berasal dari Pemda yang besarnya Rp 300.000,- bagi guru dan Rp 500.000,- bagi guru yang menjabat sebagai kepala

sekolah. Dasar Perhitungan Insentif yang berbeda terjadi pada Kabupaten Jembrana. Pada daerah ini pemberian insentif tidak diberikan secara merata tetapi berdasarkan kinerja yang dihitung berdasarkan jam mengajar. Insentif diberikan sebesar 7.500,- per jam ngajar, dengan rata-rata mengajar seorang guru adalah 24 jam maka insentif yang diterima rata-rata adalah Rp. $7.500 \times 24 = \text{Rp } 180.000$. Berdasarkan hal tersebut jelas terdapat variasi pemberian insentif terhadap tenaga guru PNS yang ada. Masalah lain terkait dengan Insentif bagi guru dengan status PNS di bawah Departemen Agama, khusus bagi guru Madrasah. Guru yang bersangkutan tidak mendapatkan insentif dari pemerintah daerah, mengingat statusnya yang bukan pegawai pemda. Hal tersebut akibat tidak ikutnya urusan agama menjadi bagian dari program otonomi daerah (termasuk urusan yang tidak didesentralisasikan).

II. ANALISIS KHUSUS

A. Aksesibilitas Fisik.

1. Sebaran Sekolah Dasar

Secara umum baik di Kota Semarang maupun Kabupaten Jembrana tidaklah sulit guna menjangkau Sekolah Dasar (SD). Umumnya setiap kelurahan memiliki satu sekolah dasar dan setiap kecamatan memiliki satu Sekolah Menengah Tingkat Pertama (SMP). Untuk Kota Semarang misalnya di kelurahan Sompok terdapat 4 SD yang terdapat dalam 1 kompleks sekolah yaitu SD Sompok 01,02,03 dan 04. Sedangkan di Jembrana Bali juga terdapat hal yang sama dimana dalam satu kelurahan terdapat 1 sampai dengan 9 SD termasuk Madrasah Ibtidaiyah (MI). Dengan demikian tidaklah sulit untuk menjangkau SD/MI

terdekat dari lingkungan dimana siswa tinggal. Berdasarkan FGD dengan para orang tua murid diperoleh keterangan bahwa umumnya sekolah dapat ditempuh dengan berjalan kaki sekitar 5-10 menit, kecuali bagi mereka yang memilih lokasi sekolah favorit yang letaknya berada di luar lingkungan tempat tinggal atau mereka yang memilih sekolah yang letaknya dekat dengan tempat dimana orang tuanya bekerja. Kalaupun pilihannya diluar lingkungan tempat tinggalnya tetap masih mudah dijangkau dengan mobil, motor atau angkot, dengan waktu tempuh sekitar 10-15 menit.

Terdapat beberapa alasan dalam hal orang tua melakukan pemilihan sekolah bagi putra-putrinya, di antaranya karena-

- a. Faktor Keamanan, bahwa orang tua akan merasa nyaman dan aman jika anaknya disekolahkan di lingkungan yang terjamin keamanannya, misalnya tidak memilih sekolah yang lokasinya di pinggir jalan dengan lalu lintas yang padat, tetapi lebih memilih sekolah yang berada pada kompleks perumahan
- b. Faktor Jarak, semakin dekat letak sekolah dengan lingkungan rumah maka semakin besar peluang untuk dipilih
- c. Faktor Sekolah Negeri, umumnya orang tua akan memprioritaskan sekolah negeri untuk dijadikan pilihan, dengan alasan pertimbangan biaya (karena di Negeri gratis).
- d. Faktor fasilitas sekolah dan mutu pendidikan, beberapa orang tua yang memiliki kemampuan lebih besar akan memilih sekolah yang terbaik bagi anaknya meskipun lokasinya lebih jauh dari sekolah yang ada.

Secara geografis sekolah dasar di Kota Semarang terbagi dalam tiga kelompok yaitu: Daerah Perbukitan, Daerah tengah atau kota dan daerah pesisir.

Untuk daerah perbukitan, seringkali siswa mencari sekolah di luar lingkungan kelurahan atau kecamatan dikarenakan secara lokasi sebih dekat dengan cara menyeberang sungai dari pada menempuh jalur darat yang memutar lebih jauh. Sedangkan untuk daerah kota permasalahan terdapat pada sekolah yang berada di tengah kota yang kekurangan murid akibat trend lokasi perumahan yang terletak di pinggiran kota sedangkan di tengah kota cenderung diperuntukkan bagi kawasan industri. Sedangkan Sekolah Dasar di daerah pesisir cenderung tidak ada masalah hanya saja gedungnya sering terkena banjir pasang air laut (Banjir Rob) sehingga usaha sekolah adalah meninggikan lantai agar tidak terkena banjir, tetapi hal ini menimbulkan permasalahan baru dimana semakin tinggi lantai maka jarak dengan atap/plafond semakin dekat.

2. Gedung Sekolah

Kondisi gedung atau bangunan Sekolah dasar negeri di Kota Semarang berdasarkan hasil FGD⁸ umumnya terbagi dalam 3 kondisi, yaitu:

- a. Memprihatinkan, Khususnya SDN yang terletak di Kaligawe Kecamatan Genuk dan juga daerah Gebanganom, umumnya sekolah ini terletak di Kecamatan Semarang Utara, Contoh SDN Muktihardjo 01.02 dan 03, dengan kondisi bangunan masih semi rehab, fasilitas kelas luring memadai, dan langganan banjir.

⁸ Hasil diskusi kelompok terfokus dengan Dinas Pendidikan Kota Semarang dan Provinsi Jawa Tengah, Hotel Metro Semarang, 26 Agustus 2008.

- b. Elite, Sekolah ini yang masuk dalam kategori SSN (Sekolah Standar Nasional), diantaranya terletak di Sompok dan Peleburan, di daerah Kecamatan Semarang Selatan, Contoh SDN Sompok, 01,02,03 dan 04. Dimana kondisi bangunan terawat dan baik, rapi, fasilitas indoor dan outdoor yang nyaman bagi kegiatan belajar mengajar.
- c. Biasa/Normal, yaitu SDN yang tidak termasuk dua kategori tersebut diatas.

Berdasarkan Buku Laporan Profil Pendidikan Kota Semarang Tahun 2007 terungkap bahwa terdapat 24,78% gedung sekolah SD yang kondisinya rusak berat, sedangkan berkaitan dengan fasilitas lainnya belum semua sekolah SD juga memiliki perpustakaan, demikian juga lapangan olah raga dan ruang UKS.

Kondisi yang berbeda terjadi pada Sekolah Dasar Negeri di Kabupaten Jembrana Bali. Di Kabupaten Jembrana-Bali berdasarkan hasil FGD maupun survey ke lapangan umumnya kondisi bangunan berada pada kondisi baik dan berkeramik dengan bangunan permanent, bahkan di SD Pendem terlihat bangunan masih baru dan di setiap pintu kelas terdapat relief ukir-ukiran khas Bali. Berdasarkan keterangan nara sumber dalam FGD terungkap bahwa walaupun ada bangunan yang rusak itu pernah terjadi karena rapuh di dalam karena termakan rayap, jadi kondisi rusaknya bangunan tidak terlihat dari luar. Kondisi demikianpun segera mendapat dana untuk dilakukan perbaikan, sehingga di Jembrana belum ada cerita bangunan sekolah roboh karena kurang terawat akibat ketiadaan dana. Berdasarkan Buku Laporan Profil Pendidikan Kabupaten Jembrana Tahun 2007 terungkap bahwa kondisi ruang kelas yang rusak berat hanya 4,26%. Angka

tersebut tentunya jauh jika dibandingkan kota Semarang yang mencapai 24,78%. Mengenai perpustakaan, Lapangan Olahraga dan UKS kondisinya sama seperti di Kota Semarang masih ada SD yang belum memiliki.

Kondisi gedung yang terawat dan baik di Kabupaten Jembrana-Bali, tidaklah terjadi sejak dahulu tetapi perbaikan kondisi gedung sekolah dasar dimulai Pada Tahun 2002, sejalan dengan dirintisnya program pendidikan gratis di kabupaten Jembrana. Pada tahun tersebut berdasarkan hasil FGD dengan Kepala Perencanaan Bappeda Kabupaten Jembrana dilaporkan 90% gedung sekolah di Kabupaten Jembrana rusak berat. Kondisi tersebut berangsur-angsur berubah sejalan dengan dikeluarkannya Perda No 6 Tahun 2002 Mengenai Perencanaan Strategik Kabupaten Jembrana. Sekolah-sekolah yang tidak efisien, baik dari segi jarak antara sekolah yang satu dengan sekolah yang lain yang saling berdekatan maupun sekolah yang siswanya sedikit, dilakukan Proses Regrouping. Hasilnya cukup signifikan dan berhasil menghemat anggaran hingga 37 milyar. Dana yang dihemat tersebut selain digunakan untuk merealisasikan program pendidikan gratis juga digunakan untuk membangun dan merehabilitasi gedung sekolah, hingga kondisinya berbalik dalam jangka waktu 2 tahun. Dalam jangka waktu 2 tahun gedung sekolah yang tadinya 90% rusak berat berbalik menjadi 90% gedung sekolah berada dalam kondisi baik.

3. Sarana dan Prasarana Pendidikan

Untuk sarana dan prasarana penunjang pendidikan selain perpustakaan kondisinya kurang lebih sama baik di Kota Semarang maupun di Jembrana-Bali. Perpustakaanpun tidak semua sekolah dasar baik di Semarang maupun Jembrana memiliki Perpustakaan Permanen. Di kota Semarang

misalnya Dari 9 SD yang dijadikan Sampel penelitian hanya 6 yang memiliki Perpustakaan Permanen. Selebihnya adalah koleksi bahan pustaka yang diletakkan di ruangan tertentu. Hal yang sama juga terdapat pada SDN di Jembrana-Bali, dimana tidak didapatinya ruang perpustakaan tersendiri seperti yang terdapat pada SDN 5 Baler Bale Agung, yang menumpang di ruang guru dan kepala sekolah. Selain Perpustakaan idealnya sebuah sekolah memiliki Laboraturium yang terdiri dari:

- a. Laboraturium Ilmu Pengetahuan Alam (IPA)
- b. Laboratorium Bahasa
- c. Laboratorium Matematika
- d. Laboratorium Ilmu Pengetahuan Soasial (IPS)
- e. Laboratorium Komputer

Berdasarkan hasil FGD maupun kunjungan langsung di lapangan Hanya satu SDN yang ada baik Di Kota Semarang yang memiliki fasilitas tersebut secara lengkap yaitu SDN Peleburan 04 dan 05, bahkan SDN 01-04 Sompok yang rencananya akan di jadikan Sekolah Standar Nasional (SSN) hanya memiliki Laboraturium IPA, itu pun dalam kondisi rusak.

Kondisi di Kabupaten Jembrana juga tidak jauh berbeda. Berdasarkan Hasil FGD dan kunjungan Lapangan pada SDN maupun MI yang ada di sana tidak satupun memiliki laboratorium tersebut secara lengkap, Termasuk SDN 4 Pendem yang merupakan SDN Inti di Kabupaten Jembrana-Bali.

Hal lain terkait dengan sarana dan prasarana adalah penyediaan buku-buku untuk proses belajar-mengajar. Terkait dengan masalah buku hal ini dikeluhkan oleh pihak sekolah baik di Kota Semarang maupun Kabupaten Jembrana-Bali. Di SDN Sompok misalnya, Pemerintah Kota pernah memberikan buku secara gratis pada Tahun 1994, namun sesuai kurikulum buku

tersebut hanya dapat digunakan sampai dengan Tahun 2003, Sedangkan sejak tahun 2003 sampai dengan sekarang belum ada lagi bantuan buku dari Pemerintah Kota. Kondisi yang kurang lebih sama juga terjadi Di Jembrana-Bali. Di Jembrana terdapat alokasi anggaran yang disebut dengan BOS Buku, yang diterima oleh pihak sekolah dalam bentuk buku, bukan dana tetapi hanya untuk mata pelajaran yang diikuti dalam Ujian Nasional (UN) yaitu Metematika, IPA dan Bahasa. Hal tersebut juga baru turun sebanyak dua kali yaitu pada Tahun 2006 dan Tahun 2007.

Mengenai ketersediaan buku yang dimiliki oleh pihak sekolah baik di Kota Semarang maupun pada Kabupaten Jembrana berada pada kondisi yang sama yaitu tidak semua mata pelajaran tersedia buku sesuai dengan jumlah siswa. Alhasil siswa harus bergantian menggunakan buku yang tersedia.

Di kota Semarang kekurangan jumlah buku atau apabila buku yang ada sudah tidak sesuai dengan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) maka pihak sekolah bekerjasama dengan pihak penerbit menyediakan buku-buku dimaksud dimana siswa dapat membelinya dengan cara mengangsur. Sedangkan di Jembrana tetap mempraktekkan penggunaan buku secara bergantian apabila terjadi kekurangan buku, dan untuk buku yang tidak sesuai dengan KTSP maka guru-guru berkreasi dengan meminta siswa tetap menggunakan buku yang ada dengan membuka halaman yang berbeda dengan buku yang sesuai dengan kurikulum. Sedangkan untuk bagian yang tidak ada atau berbeda pada buku yang lama maka guru-guru akan meenjelaskan secara tersendiri.

B. Aksesibilitas Ekonomi

1. Pemerataan Pendidikan

Salah satu indikator untuk menilai apakah pendidikan dapat dijangkau oleh semua lapisan masyarakat adalah dengan melihat Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM) pada lokasi yang menjadi sampel penelitian. Berdasarkan Profil pendidikan di Kota Semarang maupun Kabupaten Jembrana, sebagaimana diuraikan pada bab sebelumnya terungkap bahwa untuk tingkat Sekolah Dasar (SD dan MI) terungkap bahwa APK lebih dari 100%. Di Kota Semarang APK untuk SD dan MI mencapai pada Tahun 2007/2008 sebesar 105,61%. Sedangkan untuk Kabupaten Jembrana, Berdasarkan Tahun 2006/2007 sebesar 112,37%. Tingginya APK pada jenjang tersebut disebabkan terdapatnya anak diluar usia sekolah yang terdaftar dan masuk pada jenjang tersebut. Idealnya untuk menempuh jenjang Sekolah dasar, usia anak minimal 7 tahun. Namun demikian dalam kenyataannya pada Kota Semarang dan Kabupaten Jembrana, terdapat anak diluar usia sekolah yaitu usia 6 tahun yang telah masuk dan terdaftar sebagai siswa, sehingga hal inilah yang menyebabkan APK untuk tingkat sekolah dasar melebihi angka 100%.

Selanjutnya, berdasarkan data yang terdapat dalam profil pendidikan Kota Semarang dan Kab. Jembrana, terungkap nilai APM Kota Semarang Tahun 2006 untuk satuan pendidikan SD/MI sebesar 86,82 % sedangkan Kab. Jembrana, angka APM Tahun 2006 sebesar 95,04 % untuk SD dan 5,07 % untuk MI. Nilai APM ternyata lebih kecil daripada nilai APK. Lebih kecilnya nilai APM dibandingkan APK karena APM hanya menghitung prosentase siswa dengan usia yang berkaitan dengan jenjang pendidikannya dari jumlah penduduk pada usia yang sama. Jika dibandingkan, nilai APM Kab.

Jembrana ternyata lebih tinggi daripada nilai APM Kota Semarang. Angka ini tentu tidak terlalu mengherankan karena Kabupaten Jembrana memang telah menjadi *pilot project* untuk program wajib belajar sejak jaman Orde Baru (1970-an). Prestasi Kabupaten Jembrana terus mencuat dan mencuri perhatian publik (nasional dan dunia) sejak dipimpin oleh Bupati I Gede Winasa. Di bawah kepemimpinan I Gede Winasa, Kab. Jembrana menjadi model penyelenggaraan pendidikan dasar gratis di Indonesia.

Berdasarkan Hasil FGD di Kota Semarang dan Kabupaten Jembrana terungkap bahwa tidak pernah dialami adanya siswa yang putus sekolah disebabkan karena ketiadaan ekonomi untuk membayar SPP tetapi lebih disebabkan karena faktor internal siswa atau orang tua. Hal-hal yang menyebabkan seorang siswa putus sekolah antara lain adalah:

- a. Keinginan untuk membantu pekerjaan atau meringankan perekonomian orang tua.
- b. Adanya problem keluarga seperti kondisi orang tua yang sering terjadi konflik
- c. Lemahnya kemampuan IQ dan keterbatasan fisik lainnya (misalnya *low vision*) pada siswa sehingga ada faktor malu untuk melanjutkan sekolah akibat sering tidak naik kelas.

Tidak adanya siswa yang putus sekolah karena ketidakmampuan membayar biaya operasional sekolah disebabkan adanya program pemerintah melalui Bantuan Operasional Pendidikan (BOS) dan bantuan dari pemerintah Kota atau Kabupaten dalam bentuk Bantuan Pembiayaan Pendidikan (BPP) di kota Semarang dan Insentif bagi guru berdasarkan kinerja di Kabupaten Jembrana. Untuk Kota Semarang Program sekolah gratis belum bias diterapkan di luar Program Reguler.

Berdasarkan Hasil FGD dan kunjungan langsung ke sekolah terungkap bahwa untuk SDN 01 s.d.04 Sompok di Semarang memberlakukan 3 program pendidikan, yaitu kelas reguler, kelas akselerasi dan kelas unggulan. Kelas akselerasi adalah kelas yang dalam proses belajar-mengajar dilakukan pemadatan materi pelajaran, sehingga untuk kelas 3,4,dan 5 yang seharusnya di tempuh dalam jangka waktu 3 tahun dapat dipadatkan menjadi 2 tahun. Sedangkan kelas unggulan adalah kelas yang siswanya terdiri dari siswa yang mendapat peringkat 10 besar dikelasnya untuk kemudian dipilih dan dijadikan satu kelas yaitu kelas unggulan. Baik kelas akselerasi selain diadakan tes kesehatan, faktor kondisi ekonomi orang tua juga turut menentukan, dimana untuk kelas akselerasi dikenakan biaya Rp 200.000,- per bulan, sedangkan untuk kelas unggulan dikenakan biaya Rp 160.000,- per bulan.

2. Mutu Pendidikan

Tidak dapat dipungkiri bahwa faktor biaya secara langsung terkait dengan mutu pendidikan. Selain Biaya hal yang terkait dengan mutu pendidikan adalah mutu masukan (input), mutu proses, mutu SDN dan fasilitas. Terkait dengan digulirkannya sekolah gratis tentunya menimbulkan pertanyaan apakah biaya yang disediakan pemerintah baik pusat maupun daerah dapat meningkatkan mutu pendidikan? Secara umum dari hasil FGD di Kota Semarang maupun Di Kabupaten Jembrana terungkap bahwa dengan program sekolah gratis dan hanya mengandalkan dana dari pemerintah, baik pusat maupun daerah adalah sulit untuk mempertahankan mutu yang telah ada maupun meningkatkan mutu pendidikan. Dalam prakteknya pihak sekolah tetap meminta bantuan kepada Komite Sekolah guna meningkatkan mutu pendidikan, meskipun

sifatnya sukerela. Bagi yang tidak mampu pun dapat diberikan pembebasan biaya. Keluhan orang tua dari hasil FGD umumnya terkait dengan biaya pengadaan atau penyediaan buku dan seragam bagi anak-anaknya. Bagi sebagian orang tua yang kurang mampu hal ini masih terasa berat.

Bagi Sekolah Dasar di Kota Semarang, dengan digulirkannya sekolah gratis menimbulkan kegamangan bagi pihak sekolah. Hal ini terjadi karena program sekolah gratis di kota Semarang baru digulirkan tahun lalu yaitu tepatnya Pada Tahun 2007.

Sedangkan untuk Kabupaten Jembrana nampaknya sudah cukup mapan dengan program sekolah gratis yang digulirkan sejak Tahun 2002. Bagi sekolah yang biaya operasionalnya lebih rendah sebelum diadakannya Program BOS tentunya hal ini tidak menjadi masalah, tetapi bagi sekolah-sekolah yang biaya operasioanalnya lebih tinggi dari sebelum digulirkannya Program BOS tentunya hal ini menjadi kendala tersendiri. Tidak dapat dipungkiri bagi sekolah-sekolah favorit yang memiliki prestasi tingkat nasional seperti SDN Sompok 01-04 Semarang tidaklah mungkin mengandalkan BOS guna menutupi Biaya Operasional Pendidikan yang ada. Dengan sejumlah fasilitas yang ada dan banyaknya program ekstrakurikuler yang harus dibiayai tentunya hal ini menjadi tantangan sendiri bagi pihak sekolah. Pertanyaan yang muncul adalah apakah pihak sekolah sama sekali tidak boleh menarik biaya sama sekali dari siswa atau masih diperkenankan sepanjang bersifat sukarela? Hal ini belum terjawab bagi sekolah yang ada di Kota Semarang.

Berbeda dengan Kota Semarang, untuk Kabupaten Jembrana program sekolah gratis telah digulirkan sejak lama dengan berbagai aturan yang telah jelas dikeluarkan oleh pihak Pemerintahan Daerah. Di Jembrana, pihak sekolah sama sekali

dilarang untuk memungut biaya operasional pendidikan maupun fasilitas seperti uang gedung kepada siswa yang sifatnya wajib. Jika hal ini terjadi, ada ancaman berupa sanksi mutasi atau sanksi administratif lainnya yang dapat dikenakan kepada guru atau pihak sekolah yang menyimpang dari aturan Pemda. Namun demikian mengingat anggaran yang disediakan hanya cukup untuk membiayai kegiatan operasional sekolah, maka guna peningkatan mutu pendidikan atau fasilitas sekolah, pihak sekolah tetap melibatkan pihak komite sekolah. Ini dilakukan untuk menanggulangi permasalahan yang ada, bersifat suka rela dan dapat bagi mereka yang kurang mampu akan dibebaskan pungutan.

Bentuk lain perolehan dana yaitu dengan melibatkan alumni yang telah "berhasil" dan memiliki kedudukan mapan guna memberikan sumbangan sukerala, misalnya dalam bentuk perangkat atau unit computer. Adapun untuk kegiatan yang bersifat ekstrakurikuler ataupun pelajaran tambahan pihak sekolah memberikan kebebasan kepada siswanya apakah akan mengikuti program tersebut atau tidak. Dari hasil wawancara terungkap bahwa siswa yang mengikuti program pelajaran tambahan di luar jam sekolah memiliki prestasi lebih di banding rekan-rekannya yang tidak ikut.

Fakta lain yang terungkap adalah untuk sekolah-sekolah yang hanya mengandalkan bantuan dari pemerintah baik pusat maupun daerah, kurang dapat berprestasi di bidang akademik baik daerah maupun tingkat nasional. SD Muktihardjo Lor 1,2 dan 3 misalnya yang berada pada lingkungan dengan penghasilan minim di Kota Semarang tidak terlihat prestasi akademiknya baik di tingkat daerah, provinsi apalagi tingkat nasional. Berbeda dengan SDN 01-04 Sompok dengan berbagai prestasi akademik baik siswa maupun gurunya di tingkat daerah maupun nasional, antara lain juara 1 Guru

Berprestasi Tingkat Provinsi Jawa Tengah Tahun 2006/2007, bahkan Juara II Tingkat Nasional Tahun 2007. Sedangkan siswanya memperoleh Juara 1 siswa teladan Tingkat Kota dan Juara 4 untuk Tingkat nasional. Hal ini menjadikan SDN 01-04 Sompok diusulkan sebagai Sekolah Standar Nasional (SSN).

Demikian pula Di Kabupaten Jembrana, untuk sekolah Madrasah Ibtidaiyah, yang umumnya berada didaerah pesisir dengan tingkat pengasilan orang tua siswa yang minim belum bisa berprestasi dan bersaing dengan Sekolah Dasar (SD) yang umumnya terlertak di perkotaan dengan status orang tua siswa yang umumnya berada dalam kondisi mampu. SD Negeri 4 Pendem misalnya yang berada di lingkungan perkotaan memiliki banyak prestasi, antara lain:

- a. Juara I lomba computer tingkat SD sekabupaten Jembrana Tahun 2008;
- b. Juara I Siswi Teladan Sekabupaten Jembrana tingkat SD Tahun 2005;
- c. Juara I Siswi Teladan sekabupaten Jembrana tingkat SD Tahun 2006;
- d. Juara I olimpiade IPA tingkat SD tahun sekabupaten Jembrana Tahun 2005 dan Peljaran IPA tahun 2006

Permasalahan lain terkait dengan mutu pendidikan adalah kurangnya guru untuk bidang studi yang relevan atau dibutuhkan oleh pihak sekolah. Berdasarkan hasil FGD, baik di kota Semarang maupun Kabupaten Jembrana terungkap bahwa dengan digulirkannya sekolah gratis maka pihak sekolah tidak diperkenankan membebaskan biaya operasional pendidikan kepada siswa. Hal ini berimplikasi pada terserapnya Anggaran Biaya Operasional Pendidikan (BOS) untuk membayar tanaga akademik maupun penunjang akademik. Untuk tingkat Sekolah Dasar Negeri (SDN) pada umumnya hanya

tersedia tiga kategori guru bidang studi yaitu. Guru kelas, guru agama dan guru olahraga.

Berdasarkan hal tersebut guru kelas harus merangkap dan mengajar berbagai bidang studi atau mata pelajaran sesuai dengan kurikulum yang ditetapkan. Masalahnya selain bidang studi atau mata pelajaran agama dan olahraga terdapat mata pelajaran yang memerlukan keahlian khusus, seperti mata pelajaran Bahasa Inggris. Hal ini akan menimbulkan kesulitan dalam hal kurangnya guru yang memenuhi kualifikasi yang dibutuhkan, sehingga karena alasan mendesak terpaksa mengangkat guru honorer atau guru abdi yang gajinya dialokasikan dari Dana BOS. Dengan diserapnya dana BOS untuk tenaga guru honorer atau guru abdi maka akan mengurangi alokasi anggaran biaya operasional yang lainnya, misalnya penyediaan buku dan alat peraga.

Keadaan yang cukup memprihatinkan terdapat pada Madrasah Ibtidaiyah (MI), dimana sebagian besar gurunya berlatar belakang pendidikan agama atau Sarjana Agama. Karena ketiadaan guru kelas yang memiliki latar belakang pendidikan umum maka terpaksa mereka yang berlatar belakang khusus sebagai guru agama merangkap menjadi guru kelas dengan kewajiban mengajar berbagai mata pelajaran yang tidak secara spesifik merupakan bidang atau masuk dalam ruang lingkup keahlian yang dimiliki.

C. Non Diskriminasi

Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga Negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Dalam kaitannya dengan hal tersebut maka pemerintah mencanangkan program wajib belajar yang wajib diikuti oleh seluruh Warga Negara Indonesia tanpa terkecuali atas tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah.

Sehubungan dengan hak Warga Negara untuk memperoleh pendidikan sebagaimana dijamin dalam konstitusi, maka dapat dinikmati dan diakses oleh seluruh warga Negara tanpa membedakan-bedakan suku, ras, agama, jenis kelamin, kondisi ekonomi maupun keterbatasan kemampuan fisik ataupun mental alias tanpa adanya unsur diskriminasi. Dalam Pasal 28I angka (2) UUD 1945, secara jelas menjamin adanya perlindungan atas perlakuan diskriminatif dengan alasan apapun. Ketentuan tersebut menyebutkan bahwa "Setiap orang berhak dan bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

1. Diskriminasi Gender.

Pendidikan merupakan hak setiap warga Negara. Dengan demikian pendidikan hendaknya tidak dibenarkan adanya unsure diskriminasi, termasuk diskriminasi gender atau jenis kelamin. Namun demikian untuk kota Semarang masih terlihat bahwa Angka Partisipasi Kasar (APK) untuk tingkat

SD dan MI masih lebih banyak laki-laki yaitu 106,33% sedangkan perempuan 104,94%. Namun demikian berdasarkan data Dinas Pendidikan Kota Semarang Tahun 2007/2008 untuk tingkat Sekolah Menengah baik SMP/MTs dan SMA/MA terdapat kondisi yang sebaliknya dimana APK perempuan lebih tinggi dari laki-laki yaitu untuk SMP/MTs, APK laki-laki sebesar 91,39 persen sedangkan untuk perempuan 93,34%. Sedangkan untuk tingkat SMA/MA, APK laki-laki 86,78% sedangkan APK Perempuan sebesar 90,58%.

Hal yang berbeda terdapat pada Kabupaten Jembrana dimana umumnya hampir semua tingkatan sekolah mulai dari Sekolah Dasar sampai dengan sekolah menengah didominasi oleh laki-laki, kecuali untuk tingkat MTs dan MA. Berdasarkan data Dinas Pendidikan Kabupaten Jembrana Periode 2006/2007, didapatkan data sebagai berikut:

- a. Tingkat Sekolah Dasar (SD), jumlah siswa SD sebanyak 26.995, dengan jumlah siswa laki-laki 14.008 dan jumlah siswa perempuan 12.987.
- b. Tingkat Madrasah Ibtidaiyah (MI), jumlah siswa MI 1.539, dengan jumlah siswa laki-laki 797 dan siswa perempuan 742.
- c. Tingkat Sekolah Menengah Pertama (SMP), jumlah siswa SMP 10.838, dengan jumlah siswa laki-laki 5.694 dan siswa perempuan 5.144.
- d. Tingkat Madrasah Tsanawiyah (MTs), jumlah siswa 1.065, dengan jumlah siswa laki-laki 515 dan jumlah siswa perempuan 550.
- e. Tingkat Sekolah Menengah Atas (SMA), jumlah siswa 5.695, dengan jumlah siswa laki-laki 3.115 dan siswa perempuan 2.544.
- f. Tingkat Madrasah Aliyah (MA), jumlah siswa 603, dengan jumlah siswa laki-laki 231 dan siswa perempuan 372.

Berdasarkan hasil FGD dengan pihak sekolah diketahui bahwa dominannya siswa laki-laki dibanding siswa perempuan disebabkan masih terdapatnya pandangan dimasyarakat untuk lebih mendahulukan atau memprioritaskan laki-laki dibanding perempuan dalam hal mengenyam pendidikan.

2. Diskriminasi (Kemampuan) Ekonomi.

Dengan digulirkannya program sekolah gratis khususnya untuk tingkat pendidikan dasar, maka secara umum dari hasil FGD di Kota Semarang dan Kabupaten Jember tidak terlihat adanya diskriminasi di bidang kemampuan ekonomi, artinya dengan dibebaskannya biaya pendidikan termasuk uang gedung maka semua golongan masyarakat baik mereka yang kurang mampu atau mereka yang berkecukupan secara ekonomi dapat mengenyam pendidikan dasar.

Namun demikian sebagaimana telah disebutkan sebelumnya komponen biaya pendidikan tidak hanya menyangkut biaya operasional sekolah maupun biaya perbaikan atau pengadaan fasilitas fisik tetapi terdapat biaya-biaya lain yang harus di pikul oleh masyarakat seperti biaya pengadaan buku yang tidak tersedia atau jumlahnya kurang guna memenuhi kebutuhan semua siswa, biaya perlengkapan sekolah seperti buku-buku, tas, sepatu dll. Disamping itu guna meningkatkan kualitas atau mutu peserta didik maka diluar kegiatan reguler juga terdapat program-program pelajaran tambahan seperti kursus atau kegiatan ekstra kurikuler yang menjadi beban orang tua. Belum lagi biaya tidak langsung seperti uang saku bagi siswa.

Berdasarkan hasil FGD juga terungkap bahwa mereka yang berprestasi umumnya adalah mereka yang memiliki dana untuk mengikuti program pelajaran tambahan di luar program reguler. Untuk Kota Semarang misalnya, mereka yang

berprestasi umumnya adalah mereka yang mengikuti program kelas unggulan. Dimana untuk mengikuti program tersebut dikenakan biaya sebesar Rp 160.000,-. Biaya tersebut tentunya cukup besar bagi mereka yang termasuk dalam golongan kurang mampu. Sehingga meskipun secara akademik siswa yang bersangkutan mampu untuk mengikuti program tersebut tetapi secara ekonomi mengakibatkan siswa yang bersangkutan tidak mungkin mengikuti program tersebut. Demikian pula di Jembrana Bali terdapat pelajaran tambahan di luar jam sekolah yang sifatnya sukarela dengan biaya tertentu. Hanya bedanya di Jembrana-Bali tidak ada kelas khusus seperti yang terdapat di Kota Semarang.

Masalah lain adalah terkait dengan keuntungan bagi mereka yang memiliki kemampuan ekonomi cukup untuk mendapatkan pendidikan lebih baik dengan mendaftar pada sekolah-sekolah favorit atau memiliki kutu yang baik disebabkan sekolah tersebut berstatus sebagai sekolah standar nasional. Hal ini disebabkan tidak ada persyaratan khusus dalam hal rekrutmen masuk sekolah dasar kecuali masalah usia yaitu 7 tahun dan kedekatan lokasi. Namun demikian berdasarkan hasil FGD dengan pihak sekolah terungkap bahwa siswa yang bersekolah di lokasi sekolah favorit tidak hanya mereka yang tempat tinggalnya berdekatan dengan lokasi sekolah dimaksud tetapi juga terdapat siswa yang tempat tinggalnya cukup jauh. Karena kemampuan ekonomi tentunya faktor jarak yang tentunya memakan biaya transportasi bukanlah masalah bagi mereka.

3. Diskriminasi terhadap siswa *diffable*.

Siswa *diffable* atau siswa yang mengalami *diffrenciated Ability* atau siswa yang tidak normal baik disebabkan keterbatasan fisik maupun keterbatasan mental masih mengalami kendala dalam memperoleh pendidikan secara layak.

Hal tersebut disebabkan kurang memadainya sekolah yang disediakan khusus bagi mereka. Hal ini terungkap khususnya dari hasil FGD dengan Dinas pendidikan setempat, baik Di Kota Semarang maupun Di kabupaten Jembrana di mana hanya tersedia 1 Sekolah Dasar Luar Biasa (SDLB Negeri)⁹. Hal ini tentunya menyulitkan bagi orang tua yang lokasinya jauh dengan SDLB Negeri yang ada untuk menyekolahkan anaknya.

Dikarenakan lokasinya yang jauh dan jika pun namun biayanya tidak terjangkau karena bukan milik pemerintah, maka orang tua seringkali memaksakan anaknya untuk tetap bersekolah di sekolah umum. Pihak sekolah pun tidak memberikan perlakuan khusus terhadap mereka yang memiliki kendala dalam masalah fisik maupun mental dengan siswa normal pada umumnya, hal ini tentunya menimbulkan kesulitan bagi siswa yang bersangkutan untuk mengikuti pelajaran khususnya mereka yang mengalami keterbelakangan mental. Alhasil karena kesulitan tersebut kerap terjadi para siswa dengan kebutuhan khusus tersebut tidak naik kelas. Beberapa di antara mereka akhirnya mengundurkan diri dari kegiatan belajar-mengajar di sekolah.

Menurut keterangan dari Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Tengah pada saat FGD, dikemukakan bahwa Di Jawa Tengah terdapat program Inklusi. Sekolah yang menyelenggarakan program tersebut maka anak berkebutuhan khusus/diffable dapat bersekolah dengan anak normal. Sekolah yang mengikuti program inklusi akan diberikan guru Bantu untuk membantu pelaksanaan program belajar mengajar, dengan honorarium berasal dari Pemerintah Provinsi. Anak-anak yang

⁹ SDLB merupakan sekolah dasar yang menampung penyandang cacat dengan beberapa jenis kelainan dalam satu atap. Sementara selain SDLB ada juga SLB (Sekolah Luar Biasa) yang diperuntukkan bagi penyandang cacat dengan satu jenis kelainan tertentu yang pada umumnya dikelola oleh pihak swasta.

berkebutuhan khusus diberikan beasiswa dan sekolah diberikan sarana Bantu untuk menunjang belajar-mengajar. Misalnya untuk anak tuna netra disediakan buku braile. Jika ada ulangan atau ujian maka yang menerjemahkan adalah guru Bantu tersebut untuk kemudian diserahkan kepada guru umum. Sayangnya sekolah yang mengikuti program inklusi ini tidak banyak yaitu hanya 49 sekolah di Jawa Tengah, dimana dua di antaranya berada Di Kota Semarang.

Hal lain adalah kurangnya sosialisasi kepada masyarakat akan keberadaan sekolah Inklusi tersebut, ditandai dengan hasil FGD dengan pihak sekolah dan orang tua yang menyatakan bahwa anak diffable umumnya dimasukkan ke dalam sekolah umum dan mendapatkan pendidikan sebagaimana siswa pada umumnya dengan tidak mendapatkan perlakuan khusus sesuai dengan keterbatasan yang dimiliki. Kendala lain terkait dengan siswa diffable berasal dari orang tua mereka sendiri. Orang tua merasa malu jika anaknya yang memiliki kekurangan diketahui orang lain dengan menyekolahkan anak tersebut di tempat khusus seperti SDLB. Akibat rasa malu tersebut, anak dipaksakan untuk tetap bersekolah di tempat sekolah umum.

BAB V
SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

1. Regulasi Berkaitan Dengan Hak Atas Pendidikan Dasar
 - a. Kurang responsifnya regulasi terkait dengan program wajib belajar, terbukti baru lima tahun sejak digulirkannya program wajib belajar berdasarkan Undang-Undang No 20 Tahun 2003, baru dikeluarkan Peraturan Pemerintah No 47 Tahun 2008 Tentang Wajib Belajar yang merupakan aturan pelaksanaan dari Undang-Undang tersebut.
 - b. Biaya pendidikan terdiri dari biaya langsung maupun tidak langsung. Biaya langsung terdiri dari iuran sekolah, buku, seragam, dan alat tulis. Sedangkan biaya tidak langsung meliputi biaya transportasi, kursus, uang saku dan lain-lain. Masalahnya Sejak digulirkannya program wajib belajar sampai dengan dikeluarkannya PP No 47 Tahun 2008 tidak dijelaskan komponen biaya apa saja yang menjadi beban dan tanggung jawab pemerintah baik pusat maupun daerah dan komponen biaya mana yang tetap menjadi beban masyarakat. Pada PP 48/2008 tentang Pendanaan Pendidikan, justru bertentangan dengan muatan dalam Kovenan Internasional Hak Ekosob karena dalam PP tersebut masih membebankan sebagian biaya pendidikan kepada masyarakat tanpa pengecualian bagi pendidikan dasar yang seharusnya gratis. Seharusnya komponen biaya program wajib belajar ditanggung oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah.

- c. Terdapat kontradiksi kebijakan antara ketentuan PP No 47 Tahun 2008, Pasal 9, bahwa bagi siswa yang orang tuanya kurang mampu diberikan bantuan biaya pendidikan oleh pemerintah. Program Bantuan Operasional Pendidikan (BOS) yang notabene subsidi umum yang dapat dinikmati baik siswa yang orang tuanya mampu maupun kurang mampu. BOS merupakan pengalihan Program Kompensasi Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS-BM) dalam bentuk beasiswa bagi siswa miskin yang dikenal dengan Bantuan Khusus Murid (BKM). Masalahnya BOS tidak menghapus seluruh komponen biaya pendidikan, kecuali biaya operasional sedangkan kekurangannya masih menjadi beban orang tua/wali murid yang bersangkutan, misalnya biaya buku-buku, alat tulis dan seragam.
2. Pelaksanaan Hak Atas Pendidikan bagi siswa kurang mampu.
 - a. Terkait dengan Program Bantuan Operasional Pendidikan (BOS).
 - 1). Jumlah Anggaran yang diterima sekolah dari Program BOS didasarkan oleh jumlah siswa yang ada. Hal tersebut menjadi tidak adil jika dikaitkan dengan upaya pemerataan pendidikan terkait dengan lokasi atau daerah terpencil, dimana terdapat sekolah yang siswanya sedikit. Sedikitnya siswa tentunya juga akan mempengaruhi jumlah penerimaan BOS, padahal daerah terpencil umumnya terjadi kekurangan guru PNS sehingga harus mengambil guru honor yang gajinya dialokasikan dari program BOS.
 - 2). Keterlambatan penyaluran dana BOS ke sekolah menghambat proses belajar-mengajar. Selain itu tidak adanya petunjuk pelaksanaan tentang proporsi penggunaan dana BOS berakibat pada terjadinya perbedaan tiap

sekolah dalam menetapkan mata anggaran dan proporsi tiap anggaran yang ditetapkan dari dana BOS.

3). Pengelolaan Dana BOS termasuk pertanggungjawabannya oleh pihak sekolah, cenderung membebani kepala sekolah dan guru. Hal tersebut mengingat tidak setiap sekolah memiliki tenaga administrasi guna mengurus hal tersebut.

3). Pelaporan Dana BOS kurang transparan, sehingga tidak diketahui oleh seluruh orang tua/wali murid yang ada.

b. Terkait dengan Dana Alokasi Khusus (DAK)

1). Dana Alokasi Khusus (DAK) dialokasikan untuk tiga kategori, yakni kategori I untuk rehabilitasi, Kategori II untuk rehabilitasi dan peningkatan mutu dan kategori III untuk Peningkatan Mutu. Masalahnya Setiap kabupaten kota mendapat dana DAK didasarkan pada Pemetaan (*School mapping*) yang dilakukan pemerintah daerah. Pihak sekolah tidak mengetahui apakah sekolahnya termasuk yang berhak atas DAK, sehingga menimbulkan permasalahan bagaimana prosedur dan mekanisme untuk mendapatkan dana DAK. Permasalahan lain, dari 3 kategori penerima dana DAK tidak terdapat adanya prioritas. Hal ini menyebabkan terdapat Kabupaten/Kota yang masih sibuk dengan rehabilitasi sekolah (kategori I) seperti di Kota Semarang, sementara di Kabupaten Jembrana, mengingat kondisi fisik gedung yang umumnya baik maka Dana DAK digunakan untuk Rehabilitasi dan Peningkatan Mutu (kategori II).

2) Terkait dengan penyediaan dana pendamping sebesar 10% dari Pemda atas Dana DAK yang dikucurkan Pemerintah pusat, hal ini menjadi kendala dalam hal anggaran Pemda belum tersedia guna memenuhi kebutuhan dana pendamping.

c. Insentif Bagi Guru.

Terdapat insentif yang berbeda dari guru, diluar gaji sebagai PNS pada setiap Kabupaten/kota, padahal setiap guru umumnya memiliki tugas dan beban kerja yang sama. Hal ini tentunya mengandung unsure diskriminatif yang dapat mempengaruhi kinerja seorang guru.

d. Aksesibilitas Fisik

1). Secara umum sebarang sekolah dasar baik di Kota Semarang maupun Kabupaten Jembrana cukup terjangkau dan dapat ditempuh dengan berjalan kaki sekitar 5-10 menit.

2). Kondisi gedung sekolah di kabupaten Jembrana jauh lebih baik di banding di Kota Semarang. Untuk Jembrana kondisi gedung yang rusak berat hanya 4,26%, sedangkan untuk kota Semarang 24,78%.

3). Untuk sarana dan prasarana pendidikan selian perpustakaan dan UKS, baik di Kota Semarang maupun Kabupaten Jembrana kondisinya sama. Di Kota Semarang Maupun Kabupaten Jembrana umumnya masih minim sarana dan prasarana berupa laboratorium dan alat peraga. Termasuk sarana dan prasarana yang masih kurang adalah buku-buku mata pelajaran sesuai dengan kurikulum yang ada.

c. Aksesibilitas Ekonomi

1) Untuk tingkat SD dan MI di Kota Semarang maupun Kabupaten Jembrana, Angka Partisipasi Kasar mencapai lebih dari 100%. Dengan demikian secara umum pendidikan dasar yang ada dapat dijangkau oleh semua lapisan masyarakat. APK yang lebih dari 100% menggambarkan melebihi dari target yang ada untuk anak usia sekolah yaitu minimal 7 tahun tetapi banyak Sekolah Dasar yang menerima anak usia 6 tahun.

2) terkait dengan mutu pendidikan maka bagi mereka yang memiliki kemampuan ekonomi lebih tentunya lebih dapat memperoleh dan mengakses mutu pendidikan yang lebih

baik. Hal tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa siswa yang orang tua/walinya berkecukupan dapat menjangkau sekolah yang jauh dengan mutu yang baik karena tersedianya sarana dan biaya transportasi. Selain itu mereka yang berkecukupan secara ekonomi juga dapat mengikuti program khusus seperti kelas unggulan ataupun kelas akselerasi dengan biaya yang lebih besar daripada kelas reguler. Mereka yang berkecukupan secara ekonomi juga dapat membiayai kursus-kursus ataupun pelajaran tambahan yang tidak dapat dijangkau oleh mereka yang berpenghasilan rendah.

d. Non Diskriminasi

1) Masih adanya pandangan yang bias gender di kalangan masyarakat sehingga umumnya jumlah laki-laki yang bersekolah lebih banyak dibanding perempuan.

2) Pendidikan yang bermutu belum dapat dinikmati oleh semua lapisan masyarakat. Hal tersebut disebabkan adanya biaya tambahan diluar Program Sekolah Reguler yang disediakan dan dibiayai oleh pemerintah.

3) Terhadap siswa Diffable atau kurang normal/cacat belum mendapat fasilitas yang memadai guna memperoleh hak-haknya atas pendidikan termasuk pendidikan dasar, dengan minimnya SDLB Negeri yang terjangkau yang disediakan oleh pemerintah.

B. Saran

1. Perlu adanya perbaikan ataupun perubahan peraturan perundang-undangan guna menjamin hak-hak masyarakat atas pendidikan khususnya pendidikan dasar yang menjadi tanggung jawab negara. PP 48/2008 tentang Pendanaan Pendidikan yang masih membebankan sebagian biaya

pendidikan kepada masyarakat (orang tua/walimurid) perlu diberikan pengecualian bagi satuan pendidikan dasar untuk memenuhi pendidikan dasar gratis bagi seluruh warga negara.

2. Perlu adanya kejelasan tentang alokasi dan proporsi mata anggaran terkait dengan pengucuran dana BOS di setiap sekolah dan perlu adanya subsidi khusus bagi sekolah terpencil dengan siswa sedikit dan atau guru PNSnya sedikit. Selain itu pengelolaan dana BOS juga harus transparan serta disediakan tenaga khusus dengan anggaran pemerintah terkait pengelolaan dana BOS di sekolah-sekolah.
3. Dana Alokasi Khusus (DAK) hendaknya diberikan berdasarkan prioritas sesuai dengan kategori yang ada, yaitu prioritas 1 adalah rehabilitasi gedung sekolah baru dilanjutkan dengan peningkatan mutu sarana dan prasarana pendidikan. Selain itu pemerintah diharapkan lebih transparan dalam mengucurkan DAK sehingga dapat diketahui dan diakses bagi setiap sekolah yang memerlukan. Terkait dengan dana pendamping DAK sebaiknya ada toleransi atau tidak diwajibkan bagi memang pemerintah daerah tidak mampu atau PAD-nya masih minim.
4. Perlu adanya program penyuluhan dan penyadaran masyarakat oleh dinas terkait bekerja sama dengan Lembaga Swadaya Masyarakat yang ada guna menghilangkan pandangan yang bias gender serta penyediaan program khusus yang dapat diakses oleh anak usia sekolah yang kurang normal atau cacat sehingga dapat memperoleh haknya dalam mengenyam pendidikan, khususnya pendidikan dasar.