



**OMBUDSMAN**  
REPUBLIK INDONESIA  
PERWAKILAN D.I YOGYAKARTA

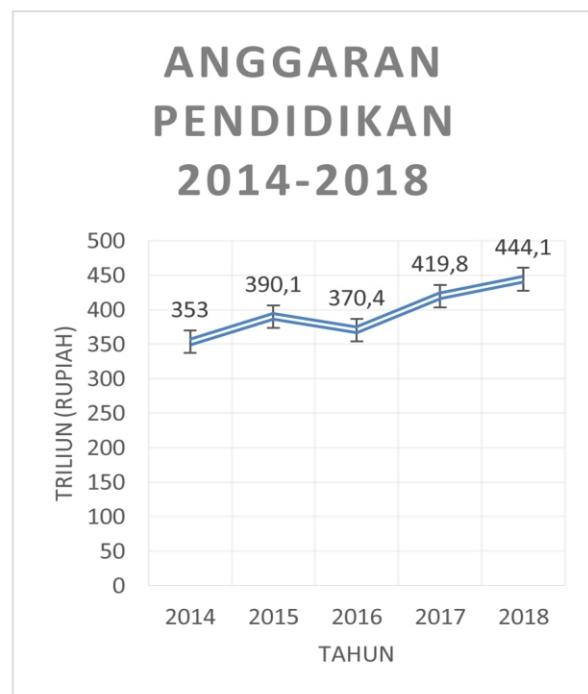


**OMBUDSMAN BRIEF  
ANGGARAN PENDIDIKAN 2014 - 2018**

**Tahun 2018**

## A. Latar Belakang

Sejak tahun 2008, sebesar 20% (dua puluh persen) APBN dialokasikan untuk anggaran pendidikan dengan tujuan meningkatkan kualitas pelayanan. Katadata.co.id mencatat, pada tahun 2018 dari total belanja negara Rp. 2.220,7 Triliun, sebesar Rp.444,1 Triliun dialokasikan untuk pendidikan yang berarti meningkat Rp 24,3 triliun naik 5,8% dari anggaran sebelumnya. Tingkat kenaikan anggaran pendidikan dari tahun ke tahun cukup signifikan, dapat dilihat pada grafik di bawah ini :



Selain bersumber dari APBN, dana pendidikan juga bersumber dari APBD. UU

Pemerintah DIY sebenarnya telah membuat kebijakan *unit cost* untuk menghitung kebutuhan biaya pendidikan di sekolah untuk seorang siswa setiap

No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pasal 49 ayat (1) mengatur bahwa dana pendidikan minimal dialokasikan sebesar 20 persen dari APBN dan APBD. Untuk itu pada tahun anggaran 2016-2017 pemerintah DIY mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar Rp 918 miliar dalam APBD, angka tersebut naik 300 miliar (32,68%) dari tahun sebelumnya.

Peningkatan jumlah anggaran di sektor pendidikan tersebut seharusnya berkorelasi positif dalam mengurangi intensitas pungutan di sekolah. Kenyataanya, berdasarkan data laporan yang masuk di Ombudsman RI Perwakilan DI Yogyakarta pada tahun 2017 pungutan dalam layanan pendidikan di Daerah Istimewa Yogyakarta masih mengemuka dan berulang terjadi bahkan pada Sekolah Negeri di jenjang pendidikan dasar. Pungutan juga kerap terjadi di sekolah jenjang pendidikan menengah, umum maupun kejuruan, baik negeri maupun swasta, antara lain SMKN 1 Pundong, SMKN 2 Kota Yogyakarta, SMAN 1 Prambanan, SMAN Babarsari, SMAN 1 Bambanglipuro, SMAN 1 Sewon, SMAN Tirtonirmolo, SMKN 1 Kasihan, SMKN 2 Kasihan, dan SMKN 3 Kasihan.

tahunnya. Penghitungan ini bertujuan sebagai pertimbangan dalam menentukan besaran dana partisipasi masyarakat yang diperlukan untuk menambah kekurangan

dana yang bersumber dari BOS, dana APBD dan BOSDA, dan lain-lain. Selain itu Pada tahun 2013, Pemerintah DIY mengeluarkan Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2013 tentang Pedoman Pendanaan Pendidikan. Perda ini antara lain dimaksudkan untuk mengendalikan pungutan yang dilakukan oleh sekolah-sekolah di DIY. Tetapi toch instrumen-instrumen tersebut tampaknya tidak cukup efektif mengurangi intensitas pungutan.

#### **B. Hasil Systemic Review :**

Terhadap efektivitas tiga instrumen di atas dalam mengurangi intensitas pungutan kemudian dilakukan review secara sistem, meliputi aspek perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi. Hasil Systemic sebagai berikut :

##### **1. Proses Penyusunan Perda DIY**

###### **Nomor 10 Tahun 2013**

- a. Misi penyusunan perda ini sebagai salah satu instrumen untuk mencegah praktik pungutan ilegal di sekolah tidak cukup jelas karena masih memberikan ruang untuk terjadinya pungutan.
- b. Sebagian besar sekolah di DIY tidak cukup memiliki informasi serta pengetahuan dan pemahaman mengenai keberadaan dan substansi Perda. Salah satu penyebabnya tidak ada informasi yang memadai mengenai proses penyusunan perda, dan setelah disahkan juga tidak cukup tersosialisasikan secara baik oleh Dinas Pendidikan padahal DPRD sebagai lembaga yang punya

fungsi legislasi merasa tanggung jawabnya hanya sampai pada perumusan, adapun sosialisasi menjadi tanggung jawab dinas.

##### **2. Implementasi Perda DIY No. 10 Tahun 2013**

- a. Ketidaktahuan Sekolah dan Komite atas keberadaan Perda DIY No.10 Tahun 2013
  - 1) Sebagian besar sekolah di DIY tidak cukup memiliki pengetahuan dan pemahaman mengenai keberadaan dan substansi Perda. Salah satu penyebabnya adalah etelah disahkan menjadi peraturan daerah ternyata tidak diikuti dengan sosialisasi yang memadai oleh Dinas Pendidikan sehingga. Penyebab lainnya adalah sekolah tidak memiliki sumberdaya yang cukup untuk mengikuti perkembangan dan keberadaan peraturan-peraturan baru tentang pendidikan yang begitu banyak.
  - 2) Beberapa sekolah di bawah kementerian agama bahkan merasa asing dengan keberadaan Perda DIY No.10 Tahun 2013 ini. Salah satu penyebabnya adalah karena sekolah-sekolah di bawah kemenag tidak pernah dapat anggaran dari pemerintah daerah, jadi tidak pernah

- bersinggungan dengan Perda. Dalam hal ini menjadi penting untuk memastikan apakah norma-norma yang terkandung dalam Perda tersebut dapat juga diterapkan serta mengikat sekolah-sekolah di bawah lingkungan kementerian agama?
- 3) Sebagian besar komite sekolah tidak mengetahui keberadaan Perda DIY No. 10 Tahun 2013 tentang Pedoman Pendanaan Pendidikan dan kebijakan unit cost. Sebagian besar komite sekolah hanya mengetahui tentang adanya kebijakan dana BOS, namun tidak memahaminya. Padahal salah satu isi Perda tersebut memberikan keleluasaan kepada komite sekolah untuk mengumpulkan dana partisipasi masyarakat melalui mekanisme sumbangan.
- b. Rendahnya Pemahaman Sekolah dan Komite Sekolah terkait Pungutan Kurangnya pemahaman sekolah mengenai peraturan perundangan membuat sekolah tidak mengetahui tentang batasan-batasan dalam sumbangan ataupun pungutan. Sekolah sering menyalahartikan pungutan sebagai sumbangan dengan memberikan label sumbangan pada dana partisipasi dari masyarakat, namun di dalamnya mengandung unsur pungutan karena sifatnya yang wajib dan dikaitkan dengan hak-hak siswa dalam memperoleh layanan pendidikan. Keterbatasan sekolah dalam memahami pungutan dan sumbangan tidak didukung oleh suatu produk petunjuk teknis dari pihak pemerintah kota/kabupaten. Meskipun seluruh sekolah dalam semua tingkatan tersebut memahami bahwa sekolah dilarang melakukan pungutan.
- c. Sekolah tidak memahami cara pengumpulan dana dengan mekanisme sumbangan sukarela dan kurang kreatif mencari sumber pendanaan pendidikan selain dari orang tua siswa.
- Tingkat pemahaman regulasi yang rendah juga mengakibatkan komite tidak memahami tentang pungutan dan sumbangan. Proses pendanaan melalui partisipasi orangtua/wali murid masih menggunakan cara terdahulu yang mengabaikan ketentuan regulasi. Tidak adanya acuan resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah terkait mekanisme sumbangan mengakibatkan komite sekolah sering melakukan kesalahan dalam pengumpulan dana dari partisipasi orangtua/wali murid.
- ### 3. Implementasi BOS dan BOSDa
- Ketidaktepatan waktu Pencairan Dana BOS ke sekolah

Sebagian besar sekolah mengalami kendala soal ketepatan waktu pencairan dana BOS. Untuk mengatasi keterlambatan tersebut sekolah harus mencari dana talangan dari iuran dikalangan guru dan karyawan sekolah maupun pihak lainnya.

b. SDM Pengelola Dana BOS di sekolah tidak sesuai dengan kompetensinya

Beberapa sekolah masih terkendala terkait ketersediaan dan keahlian petugas pengelola administrasi dana BOS di sekolah. Petugas pengelola dana BOS umumnya bukan seorang akuntan tapi guru kelas, sehingga ada rangkap pekerjaan dan tanggungjawabnya menjadi lebih berat.

c. Dana BOS dan BOSDa hanya untuk pelayanan pendidikan yang minimal.

1) Beberapa sekolah merasa masih kekurangan dana. meskipun sudah ada dana pemerintah, misalnya dari BOS, tetap sekolah masih merasa tidak dapat menyelenggarakan pelayanan maksimal. Sekolah merasa kebijakan larangan pungutan membuat ruang gerak sekolah terbatas dalam upaya pengembangan sekolah (pengembangan kualitas menurut versi masing2 sekolah berbeda-beda), dan untuk memenuhi ekspektasi orang tua,

sehingga larangan pungutan dianggap merugikan, akibatnya implementasi kebijakan larangan tersebut sulit dilakukan.

2) Ekspektasi dan keinginan orang tua murid agar anaknya memperoleh pelayanan pendidikan yang memadai, bukan Standar Sekolah Nasional yang dirasa masih minimal, menjadi salah satu pemicu terjadinya pungutan di sekolah, tanpa terkecuali pada sekolah-sekolah jenjang pendidikan dasar. Umumnya, ekspektasi orangtua siswa terhadap penyelenggaraan pelayanan pendidikan di sekolah memang cukup tinggi, meskipun tidak semua orang tua siswa memiliki ekspektasi yang sama seperti itu. Tetapi sekolah tetap berusaha memenuhi ekspektasi sebagian orang tua siswa tersebut dengan meningkatkan kualitas pelayanannya meskipun penyaluran dana BOS tidak cukup bisa untuk membiayainya. Untuk mengatasi hal tersebut sekolah meminta bantuan komite sekolah mencukupi pendanaan program dan kegiatannya melalui partisipasi orangtua/wali murid dalam bentuk sumbangan, meskipun setelah diteliti lebih lanjut

ternyata nominal dan jangka waktu pelunasannya ditentukan, dan ini harus dipeuhi oleh seluruh orang tua siswa, walau secara tidak resmi sekolah selalu memiliki kebijakan afirmatif untuk orangtua siswa yang benar-benar tidak mampu

#### 4. Implementasi Kebijakan Unit Cost

- a. Ketidaktahuan sekolah tentang Kebijakan Unit Cost dan Cara Penghitungannya
  - 1) Dinas Pendidikan Provinsi DIY belum membuat kebijakan tertulis mengenai penghitungan unit cost untuk SMA dan SMK. Kebijakan unit cost disampaikan secara lisan dalam sebuah forum pertemuan rapat konsultasi dengan kepala2 sekolah se DIY di kantor dikpora. Besarannya 3,5juta rupiah persiswa untuk SMA dan 4 juta rupiah SMK. Sekolah tidak memperoleh penjelasan tentang cara penghitungannya, dan Dinas Pendidikan juga belum pernah mengadakan pelatihan atau bimbingan khusus tentang cara penghitungan unit cost<sup>1</sup>.
  - 2) Ketidaktahuan sekolah tentang adanya kebijakan dan cara penghitungan *unit cost* dikarenakan sosialisasi yang kurang memadai dari

pemerintah provinsi ataupun kabupaten/kota. Dinas pendidikan juga belum menuangkan kebijakan penghitungan *unit cost* secara tertulis, melainkan hanya disampaikan lisan dalam forum-forum rapat kordinasi bersama sekolah. Akibatnya hampir semua sekolah tidak pernah menghitung kebutuhan siswa untuk menentukan *unit cost* mereka dalam satu tahun ajaran. Juga tidak ditemukan data yang dapat menjelaskan berapa kebutuhan pendanaan pendidikan yang ideal untuk tiap siswa dalam semua jenjang pendidikan setiap tahunnya.

#### 5. Temuan Lain

- a. Pembayaran bagi tenaga guru honorer sebagai salah satu alasan sebagian besar sekolah melakukan pungutan.  
Dengan jumlah tenaga guru yang terbatas, tambahan kegiatan dalam proses belajar mengajar menjadikan bertambahnya beban, padahal dana BOS membatasi peruntukan bagi insentif tambahan untuk hal tersebut, maka untuk memenuhi kebutuhan tersebut diperlukan sumber pendanaan lain

---

<sup>1</sup> SMA N 1 Bantul

di luar dana BOS<sup>2</sup>. Di sisi lain, untuk menutupi kekurangan dana dari BOS pusat, maka pemerintah daerah memberlakukan kebijakan pemberian bantuan APBD kepada pihak sekolah. Dana APBD yang diterima sekolah pada setiap tingkat pendidikannya berbeda, tergantung kemampuan dana APBD masing-masing pemerintah daerah. Kebijakan pemberian dana BOS Daerah bertujuan untuk meringankan beban orangtua/wali murid dalam pendanaan pendidikan.

## C. Kesimpulan

### 1. Latarbelakangi Sekolah Masih Melakukan Pungutan

- a. Ekspektasi sebagian orang tua terhadap sekolah untuk memenuhi kualitas pendidikan maksimal terhadap anak-anak mereka mendorong terjadinya pungutan.
- b. Sekolah merasa kebijakan larangan pungutan membuat ruang gerak sekolah terbatas dalam
- c. upaya pengembangan sekolah (pengembangan kualitas menurut versi masing2 sekolah berbeda-beda), dan untuk memenuhi ekspektasi orang tua, sehingga larangan pungutan dianggap merugikan, akibatnya implementasi

kebijakan larangan tersebut sulit dilakukan.

- d. Ketidaktahuan regulasi tentang pungutan, salah satu sebabnya karena kurangnya sosialisasi tentang regulasi dimaksud.
- e. Pembayaran bagi tenaga guru honorer sebagai salah satu alasan sebagian besar sekolah melakukan pungutan.
- f. Sekolah tidak memahami cara pengumpulan dana dengan mekanisme sumbangan sukarela dan kurang kreatif mencari sumber pendanaan pendidikan selain dari orang tua siswa.
- g. Pemangku kebijakan, khususnya Dinas Pendidikan tidak cukup optimal dalam melakukan pengawasan, sosialisasi, diseminasi dan internalisasi Perda 10 Tahun 2013, dan regulasi lainnya untuk mencegah pungutan.

### 2. Tingkat Pemahaman Pemangku Kebijakan

Pemangku kebijakan, terutama sekolah tidak dapat membedakan secara tegas antara pungutan dan sumbangan. Pengumpulan dana yang elama ini disebut sebagai sumbangan adalah bentuk pungutan.

<sup>2</sup> Keterangan Informan di SD N 1 Bantul, diambil pada tanggal?

### **3. Pungutan Sekolah Tidak Memiliki Dasar Hukum Kuat**

Pungutan sekolah yang selama ini dilakukan tidak memiliki dasar hukum pelaksanaan dan tidak ada landasan kewenangan untuk petugas sekolah maupun komite dalam melakukan pungutan, oleh karena itu pada dasarnya memenuhi kualifikasi sebagai pungutan tidak sah atau pungutan ilegal.

### **4. Dana BOS dan *Unit Cost* Tidak Cukup Berpengaruh Menekan Angka Pungutan**

a. Kebijakan penyaluran dana BOS/BOSDA (ABPD) memberikan manfaat minimalis bagi terselenggaranya layanan pendidikan, oleh karena itu penyaluran dana BOS menjadi tidak cukup efektif menekan angka pungutan. Sekolah cenderung mengikuti dan memenuhi ekspetasi sebagian orang tua untuk menaikkan kualitas pelayanan sekolah, meskipun beberapa orangtua siswa lainnya bisa saja tidak menyetujui atau tidak memiliki kemampuan ekonomi untuk memberikan partisipasi pendanaannya melalui pungutan.

b. Kebijakan pengitungan *Unit Cost* juga tidak cukup memberi pengaruh kepada sekolah untuk mengurangi intensitas atau bahkan menghentikan praktik pungutan. Itu

karena kebijakan penghitungan *unit cost* tidak dituangkan menjadi peraturan tertulis yang wajib/mengikat untuk dilaksanakan oleh semua sekolah.

### **5. Perda Nomor 10 Tahun 2013 Tidak Cukup Berpengaruh Menekan Angka Pungutan**

Perda Nomor 10 Tahun 2013 tidak cukup memberi pengaruh terhadap mencegah pungutan layanan pendidikan di DIY karena masih memberi ruang untuk terjadi pungutan. Sekolah juga tidak cukup memahami substansi normatif mengenai pelarangan pungutan dengan berbagai ekses di dalamnya. karena tidak ada proses sosialisasi dan internalisasi yang memadai, termasuk tidak ada pelaksanaan penjatuhan sanksi dan pemberian reward. Minimnya pengetahuan dan pemahaman mengenai Perda ini (dan regulasi lainnya) memberikan pengaruh dalam bentuk sikap kurang attensi terhadap pentingnya merancang sistem/mekanisme pengumpulan dana masyarakat, termasuk sumbangan sukarela. Umumnya penyelenggara dan Komite berpandangan bahwa penggalangan sumbangan sukarela sulit, dan lebih efektif melalui pungutan meskipun dibungkus dengan bahasa sumbangan, dll. Justru ditemukan instrumen lain yang relatif memberikan

pengaruh yaitu Surat Edaran Kepala Dinas Pendidikan No. 421/00104 Tanggal 4 Januari tahun 2018 tentang Larangan Pungutan Biaya Pendidikan untuk sekolah pada jenjang SMA/SMK/SLB Negeri se-DIY.

## **OMBUDSMAN BRIEF**

### **Executive Summary**

Pelarangan pungutan dalam Perda DIY No 10 Tahun 2013 seharusnya mendorong penggunaan mekanisme sumbangan sukarela sebagai opsi yang dapat ditempuh untuk mengakomodir keinginan orang tua siswa. Namun sejauh ini tidak ada norma dalam perda tersebut yang dapat menjadi payung hukum untuk membuat aturan teknis sumbangan sukarela. Pengawasan terhadap pelaksanaan perda juga kurang maksimal, ini membuat sekolah tidak secara serius menerapkannya

Terkait kebijakan dana BOS, terdapat permasalahan dalam penerapannya, sekolah masih merasa kekurangan dana untuk melaksanakan program-program sekolah yang telah direncanakan. Penentuan jumlah nominal perlu dipertimbangkan kebutuhan riil sekolah, tidak hanya kebutuhan minimal penyelenggaraan pendidikan, Lokasi sekolah bisa menjadi dasar pertimbangan juga sesuai tingkat kebutuhan antara sekolah yang berada di pusat kota berbeda dengan sekolah yang berada jauh dari pusat kota. Jumlah nominal dana yang masih kurang ini berpotensi membuat

sekolah berpikir untuk melakukan pungutan, guna mencukupi kebutuhannya. Unit cost dapat digunakan untuk mengetahui berapa sebenarnya kebutuhan dana setiap siswa dalam periode waktu tertentu. Sejauh ini penghitungan unit cost tidak melalui proses yang melibatkan masyarakat, ini berpotensi menimbulkan ketidakakuratan penghitungan, karena tidak mengetahui secara riil apa dan berapa kebutuhan siswa sebenarnya. Analisa yang dilakukan berdasarkan data lapangan, dokumen dan keterangan narasumber termasuk dari Aliansi Masyarakat Peduli Pendidikan Yogyakarta (AMPPY) menjadikan dasar argumentasi untuk menyarankan kepada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI, Pemerintah Provinsi DIY dan Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Provinsi DIY agar :

#### **1. Revisi Peraturan :**

- a. Perlu merevisi Peraturan Pemerintah RI Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan (PP Danadik), Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 44 Tahun 2012 dan peraturan terkait lainnya dengan menghilangkan opsi pungutan sebagai salah satu sumber pendanaan pendidikan di semua jenjang dan jenis sekolah termasuk swasta, sehingga satunya keran partisipasi masyarakat yang dibuka adalah melalui mekanisme sumbangan

- sukarela, ini sekaligus sebagai upaya menghidupkan dan menguatkan kembali budaya gotong royong.
- b. Merevisi Perda No. 10 Tahun 2013 tentang Pedoman Pendanaan Pendidikan dan peraturan terkait lainnya di Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan fokus perubahan pada:
- Menghilangkan opsi pungutan sebagai salah satu sumber pendanaan pendidikan di semua jenjang dan jenis sekolah termasuk swasta, dan menegaskan bahwa satu-satunya keran partisipasi masyarakat yang dibuka adalah melalui mekanisme sumbangan sukarela, ini sekaligus sebagai upaya menghidupkan dan menguatkan kembali budaya gotong royong.
  - Memberikan kewenangan yang jelas dan terukur kepada dinas pendidikan dalam melakukan pengawasan, monitoring dan evaluasi terhadap mekanisme pendanaan dan penggunaanya di sekolah,
- Membuat peraturan tertulis untuk mengatur mekanisme, alokasi serta item biaya pendidikan, dan mewajibkan sekolah menghitung serta menetapkan *unit cost* sebagai pedoman partisipasi pendanaan pendidikan oleh masyarakat/orangtua siswa melalui sumbangan sukarela.
  - 2. Membangun sistem integritas, transparansi dan akuntabilitas pendanaan pendidikan di setiap sekolah dengan melibatkan stakeholder dan partisipasi pengawasan dari masyarakat.
  - 3. Melakukan sosialisasi dan internalisasi Perda No. 10 Tahun 2013 tentang Pedoman Pendanaan Pendidikan sebelum maupun sesudah revisi, kepada sekolah-sekolah negeri maupun swasta di DIY.
  - 4. Menegakkan sanksi yang terdapat pada pasal Pasal 38 dalam Perda 10 tahun 2013 Tentang Pendanaan Pendidikan.



# OMBUDSMAN

REPUBLIK INDONESIA

137



OmbudsmanRI137 0821.3737.3737

[pengaduan@ombudsman.go.id](mailto:pengaduan@ombudsman.go.id)

Ombudsman Republik Indonesia  
JI.H.R.Rasuna Said Kav. C-19 Kuningan, Jakarta Selatan 12920  
Telp: (021) 5296 0894 / 5296 0895  
Fax: (021) 5296 09907 / 5296 0908