

MODEL PENGANGGARAN DAN MANAJEMEN SEKOLAH ISLAM DI INDONESIA

Andi Masruroh

Sekolah Pascasarjana, Universitas Airlangga
Andi marur@gmail.com

ABSTRAK

Sistem pendidikan di Indonesia memiliki dua subsistem utama, satu di bawah pengelolaan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemdikbud), dan pendidikan madrasah dan pendidikan agama di bawah pengelolaan Kementerian Agama (Kemenag). Dari sekitar 233.517 sekolah dan madrasah negeri, sekitar 82% adalah sekolah negeri dan sisanya 18% adalah madrasah; dan dari 49.402.000 siswa dari lembaga-lembaga ini, 87% terdaftar di sekolah negeri dan 13% lainnya terdaftar di madrasah. Undang-undang dan peraturan Indonesia mengharuskan sekolah dan madrasah negeri diperlakukan sama. Selain itu, madrasah juga mengajarkan kurikulum nasional yang sama selain mata pelajaran agama Islam yang diatur oleh Kemenag. Penulis mencoba untuk mendefinisikan keadaan pendidikan Islam saat ini di Indonesia, masalah akademik yang dihadapi pemerintah dan mencari solusi yang mungkin untuk mereka melalui survei lapangan dan metode analisis data yang digunakan selama penyelidikan. Data yang ditemukan menunjukkan bahwa infrastruktur yang tidak memadai dari kontribusi pemerintah terhadap pendidikan umum termasuk pendidikan agama, dan terbatasnya kuota di universitas pedagogik menyebabkan kekurangan guru di daerah pedesaan. Pemerintah Indonesia membutuhkan reformasi pendidikan lebih lanjut di bidang pendidikan umum, pelatihan guru, dan pelatihan ulang guru yang berkualitas, dan biaya sekolah menantang sistem pendidikan nasional di negara ini.

Kata kunci: pembiayaan, Indonesia, pendidikan Islam, madrasah, pengelolaan proses belajar mengajar pendidikan

PENDAHULUAN

Madrasah memberikan kontribusi yang signifikan untuk memenuhi standar partisipasi kabupaten (APM/APK) dan target Indeks Pembangunan Manusia (IPM), dan mereka memberikan kontribusi yang signifikan untuk memenuhi Standar Pelayanan Minimal (SPM) kabupaten. Madrasah (MI) mengambil sekitar 11% dari pendaftaran sekolah dasar dan 22% dari pendaftaran sekolah menengah pertama (MTs). Namun dari jumlah tersebut, sebagian besar madrasah adalah swasta. Madrasah swasta biasanya diselenggarakan oleh yayasan keagamaan lokal (Yayasan) yang sering dikaitkan dengan salah satu dari dua organisasi Muslim terbesar—Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah. Madrasah dasar swasta mengambil 9,57% dari pendaftaran vs. 1,43% madrasah negeri; madrasah swasta mengambil 16,5% dari pendaftaran sekolah menengah pertama vs. 5,5% negara bagian. Sebagian besar peningkatan kualitas pendidikan memerlukan sejumlah pembiayaan, sementara sebagian besar keputusan tentang pembiayaan pendidikan berimplikasi pada pemerataan dan akses. Dalam konteks

pembangunan nasional, hasil kajian ini dimaksudkan untuk memberikan masukan bagi pengembangan peraturan pemerintah dan keputusan menteri untuk mengubah alokasi dan mekanisme pendanaan sekolah negeri dan pemerintah, yang akan menghasilkan kebijakan pendanaan yang lebih efektif dan pada gilirannya akan meningkatkan kualitas belajar mengajar madrasah (Sopwandin et al. 2019).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan beberapa metode analisis: analisis isi, analisis deskriptif, analisis statistik, analisis aritmatika, dan analisis eksplanatif. Data kualitatif dan kuantitatif dari sumber primer dan sekunder dikumpulkan dan dianalisis. Data kualitatif dikumpulkan dari wawancara dan diskusi kelompok terarah dengan pengelola dan pelaksana program di semua tingkat pemerintahan serta penerima manfaat. Data kuantitatif dikumpulkan dari dokumen pemerintah, catatan sekolah, dan berbagai database statistik lainnya. Data pemerintah pusat dilengkapi dengan analisis data yang dikumpulkan di lima kabupaten sampel di lima provinsi dan total 120 madrasah. Kajian ini

juga mencakup tinjauan dan analisis yang komprehensif terhadap undang-undang dan peraturan yang relevan dengan pengelolaan dan pendanaan sekolah. Lokasi sampel adalah: Kota Bukittinggi di Provinsi Sumatera Barat, Kota Malang di Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Banjar di Provinsi Kalimantan Selatan, Kota Gorontalo di Provinsi Gorontalo, dan Kabupaten Lombok Timur di Provinsi Nusa Tenggara Barat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tertuang dalam deklarasi Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BPKIP) tertanggal 22 Desember 1945, yang menyatakan bahwa ajaran adat di musala, mesjid, dan madrasah harus dilanjutkan dan ditingkatkan. BPKNIP mengeluarkan deklarasi lebih lanjut pada 27 Desember 1945 yang menyatakan bahwa madrasah dan pesantren harus mendapat perhatian dan dukungan material dari pemerintah karena madrasah dan pesantren adalah lembaga pendidikan yang berakar pada masyarakat Indonesia pada umumnya (Sopwandin et al. 2019). Namun dalam UU Sisdiknas yang pertama (UU No. 4 Tahun 1950 jo UU No. 12 Tahun 1954), pendidikan madrasah dan pesantren tidak diakui sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional, melainkan sistem tersendiri di bawah Kementerian Agama (Kemenag).

Alasan dikeluarkannya sistem pendidikan nasional saat itu adalah menurut pemerintah (Kemendikbud) bahwa pendidikan madrasah dan pesantren didominasi oleh muatan agama, menggunakan kurikulum yang tidak baku, tidak memiliki struktur yang seragam, dan manajemen tidak tunduk pada kontrol pemerintah. Murid madrasah atau pesantren dilarang pindah ke sekolah negeri. Sikap pemerintah yang diskriminatif ini diperkuat dengan keluarnya Keppres No. 34 Tahun 1972 dan Inpres No. 15 Tahun 1974. Saat itu umat Islam keberatan dengan kebijakan tersebut karena pendidikan madrasah dan pesantren telah dipraktikkan sejak masa kolonial (Shaturaev 2021b).

Reaksi keras umat Islam tersebut membuat pemerintah mengeluarkan kebijakan baru berupa Surat Keputusan Bersama tiga menteri (Menteri Agama, Mendikbud, dan Mendagri) tanggal 24 Maret 1975 (Universitas Gadjah Mada 1945). SKB ini mengakui keberadaan madrasah dan posisinya dalam sistem pendidikan nasional. SKB tersebut

menyatakan bahwa ada tiga jenjang pendidikan madrasah dengan komposisi kurikulum 70% mata pelajaran reguler dan 30% muatan agama. Tiga jenjang pendidikan madrasah diformalkan: madrasah ibtidaiyah (MI), madrasah tsanawiyah (MTs), dan madrasah aliyah (MA) yang setara dengan SD, SMP, dan SMA. SK tersebut juga mengizinkan siswa madrasah untuk pindah ke sekolah negeri. Integrasi penuh pendidikan madrasah ke dalam sistem pendidikan nasional dilengkapi dengan Undang-Undang No. 2 Tahun 1989 tentang Pendidikan Nasional dimana tujuh mata pelajaran Islam dijadikan sebagai bagian resmi dari kurikulum madrasah (Tang, Shen, Cheng 2010).

Beberapa instruksi operasional mengikuti pengesahan undang-undang tersebut. Pengintegrasian pendidikan madrasah ke dalam sistem pendidikan nasional ini dioperasionalkan berdasarkan beberapa peraturan pemerintah yang dikeluarkan antara tahun 1990 dan 1993 dan keputusan menteri dari Menteri Pendidikan Nasional dan Menteri Agama. UU No. 20/2003 menetapkan integrasi madrasah dalam sistem pendidikan nasional di era desentralisasi (Shaturaev 2021a).

Dasar Hukum Pengelolaan Pendidikan Madrasah Di Bawah Desentralisasi

Pendidikan merupakan salah satu dari 31 fungsi pemerintahan yang kewenangan pemerintah pusatnya didistribusikan kepada pemerintah daerah-provinsi dan kabupaten. Desentralisasi kewenangan dalam pendidikan adalah sebagai berikut: pemerintah pusat membuat kebijakan nasional dan menetapkan standar nasional pendidikan untuk menjamin mutu; pemerintah provinsi mengkoordinasikan pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan, dan menyediakan fasilitas pengelolaan dan penyelenggaraan antarkabupaten untuk jenjang pendidikan dasar dan menengah; pemerintah kabupaten mengelola dan menyelenggarakan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan nonformal, serta satuan pendidikan unggulan (keunggulan lokal) (Beatty et al. 2018). Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut, pemerintah daerah memiliki otonomi yang luas untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan secara langsung.

Urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah harus disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan infrastruktur, dan kepegawaian. Pemangku kepentingan di bidang pendidikan memiliki pandangan yang berbeda tentang pengelolaan pendidikan madrasah di bawah desentralisasi (Zuilkowski, Samanhudi, Indriana 2019). Undang-undang desentralisasi tidak secara jelas menyatakan apakah madrasah dan pendidikan agama didesentralisasikan atau dipusatkan.

Ketidakjelasan ini menimbulkan polemik yang sengit diperdebatkan di antara para pemangku kepentingan di lingkungan pemerintah dan masyarakat. Perdebatan di antara para pemangku kepentingan berkisar dari mereka yang meyakini bahwa madrasah dan pendidikan agama harus tetap tersentralisasi hingga mereka yang meyakini bahwa madrasah dan pendidikan agama harus didesentralisasikan. Dan ada orang yang bukan ini masalahnya; melainkan masalahnya adalah salah satu memastikan dana yang cukup untuk madrasah untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Persoalan tersebut belum terselesaikan, bahkan di tingkat parlemen, karena aspek politik begitu dominan (Bank Dunia 2018). Pembiayaan sisdiknas pendidikan merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat. Namun khusus untuk pendidikan dasar (kelas 1-9), pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya dana untuk menyelenggarakan pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia antara tujuh sampai dengan lima belas tahun tanpa memungut biaya apapun, baik satuan pendidikan tersebut diselenggarakan oleh pemerintah atau masyarakat. Untuk mendanai pendidikan ini, pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus mengalokasikan setidaknya 20% dari anggaran tahunan mereka (masing-masing APBN dan APBD) untuk membantu menutupi biaya investasi, operasional, dan personel (Sari 2019).

Terakhir, peraturan pemerintah terkait yang mengamankan atau mengizinkan persyaratan pendanaan dan pihak yang bertanggung jawab menyediakannya dicatat di kolom paling kanan. Untuk pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat, semua biaya administrasi pendidikan menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Ini mencakup investasi tanah, investasi non-tanah, biaya investasi sumber daya manusia, gaji dan

insentif, insentif profesional. Pemerintah daerah, pemangku kepentingan, dan pihak asing dapat mendukung pendanaan untuk investasi tanah, investasi nontanah, investasi sumber daya manusia, dan nonpersonalia atau sewa/wali; namun, siswa miskin dapat menerima bantuan dana dari pemerintah pusat. Untuk pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah, hampir seluruh biaya penyelenggaraan pendidikan meliputi biaya investasi tanah, biaya investasi nontanah, biaya investasi sumber daya manusia, gaji, dan insentif (kecuali insentif profesi) dan manfaat tambahan bagi pendidik dan tenaga kependidikan, dan tidak ada biaya operasional pegawai yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah (Indra 2016). Pemerintah pusat bertanggung jawab atas insentif profesional untuk pendidik dan untuk mendukung biaya lain termasuk investasi tanah, investasi non-tanah, investasi sumber daya manusia, dan operasi non-personil.

Pemangku kepentingan dan pihak asing dapat mendukung biaya pendanaan untuk investasi tanah, investasi non tanah, investasi sumber daya manusia, dan non pendidikan menjadi tanggung jawab orang tua/wali; namun, siswa miskin dapat menerima bantuan dana dari pemerintah daerah (Afkar et al. 2020). Untuk pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh masyarakat, biaya investasi tanah, investasi nontanah, investasi sumber daya manusia, gaji pokok dan tambahan, insentif fungsional, dan tunjangan tambahan menjadi tanggung jawab penyelenggara pendidikan, sedangkan insentif profesi bagi pendidik dan biaya operasional non-pegawai harus menjadi tanggung jawab pemerintah pusat (Shaturaev 2021b). Pemerintah pusat, pemerintah daerah, pemangku kepentingan, dan pihak asing dapat mendukung pendanaan biaya investasi tanah, investasi nontanah, investasi sumber daya manusia, biaya operasional kepegawaian, dan ketidaksponsoran orang tua/wali; namun, siswa miskin dapat menerima dukungan pendanaan dari pemerintah pusat atau daerah atau swasta/pengelola masyarakat (Bank Dunia 2020).

Pada tahun 2011 alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk pendidikan sebesar Rp 234 triliun atau 20,20% dari APBN (lihat Tabel 1 di bawah). Dari total anggaran pendidikan Rp 243 triliun, anggaran pendidikan yang dikelola Pemerintah Pusat Rp

84,175 triliun dan dana yang ditransfer ke daerah Rp 156,608 triliun. Anggaran pusat dialokasikan di antara kementerian dan lembaga lain sebagai berikut: Kemdikbud Rp 50,349 triliun, Kemenag Rp 26,263 triliun, kementerian/lembaga lain Rp 5,400 triliun, dan non kementerian/lembaga lain Rp 2,163 triliun (Bank Dunia 2020).

Dana pendidikan yang ditransfer ke daerah terdiri dari dana bagi hasil (DBH) pendidikan Rp 0,754 triliun, dana alokasi khusus (DAK) pendidikan Rp 10,041 triliun, dana alokasi umum (dana alokasi umum/DAU) untuk pendidikan Rp 104,106 triliun, tunjangan guru PNS daerah Rp 3,696 triliun, dana tambahan insentif profesi guru Rp 17,149 triliun, dana insentif daerah Rp 1,388 triliun, bantuan operasional sekolah (BOS) Rp 16,812 triliun, dan dana otsus pendidikan Rp 2,662 triliun (World Bank 2020). Anggaran yang dialokasikan untuk pendidikan yang dikelola Kemdikbud dan Kemenag dengan perbandingan 80:20. Proporsi 80:20 ini bukanlah formula standar melainkan dikembangkan setiap tahun oleh BAPPENAS yang pertama kali dibahas dan disepakati bersama oleh Kemdikbud dan Kemenag dan selanjutnya dibahas dan disepakati bersama oleh Kemenkeu dan DPR. Alokasi anggaran untuk pendidikan ini didasarkan pada perbandingan jumlah lembaga dan siswa sekolah yang dikelola oleh Kemdikbud atau di bawah pengawasan dan pembinaannya, dengan jumlah lembaga dan siswa pendidikan madrasah dan pendidikan agama yang dikelola oleh Kemenag. Termasuk dalam dana yang dialokasikan untuk anggaran Kemdikbud yang dikelola langsung oleh Kemdikbud adalah Dana Alokasi Khusus (DAK), yang selama ini terutama untuk pengadaan infrastruktur di Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP); DAK disalurkan melalui pemerintah kabupaten (Shaturaev 2021b). Dana Operasional Sekolah (BOS) disalurkan dari Kemdikbud langsung ke sekolah-sekolah. Kemdikbud juga menyalurkan bantuan dan suplemen dalam bentuk lain kepada pemerintah daerah. Namun yang dikecualikan dari alokasi Kemdikbud adalah dana untuk pendidikan yang termasuk dalam dana alokasi umum (DAU) yang ditransfer dari APBN ke pemerintah kabupaten; alokasi ini sebagian besar digunakan untuk guru sekolah umum sipil dan penyelenggara pendidikan) gaji

pokok, insentif yang melekat pada gaji pokok, dan insentif untuk guru pamong praja.

Alokasi Kemenag mencakup semua biaya untuk pendidikan madrasah dan pendidikan agama. Ini termasuk biaya personal untuk madrasah negeri di semua tingkatan (dasar, menengah, universitas), untuk gaji pokok bagi para guru dan administrator yang PNS, insentif yang melekat pada gaji pokok, insentif fungsional, insentif profesi, dan pengembangan profesional (dalam bentuk pendidikan, pelatihan, lokakarya, dll). Pembayaran BOS untuk madrasah tingkat pendidikan dasar baik negeri maupun swasta disalurkan melalui Kanwil Depag. Setelah memperhitungkan biaya-biaya tersebut, Kemenag memberikan berbagai bentuk dukungan keuangan kepada madrasah swasta dengan pertimbangan alokasinya (Bank Dunia 2018).

KESIMPULAN

Pendidikan telah dan akan terus memainkan peran penting dalam perkembangan manusia. Pertama, meningkatkan potensi internal individu, harga diri, dan harga diri. Kedua, itu membuat individu prospek yang lebih baik untuk pekerjaan. Ketiga dan yang paling penting, individu yang berpendidikan memberikan lebih banyak kembali kepada masyarakat.

Sayangnya, hasil pendidikan dan pelatihan kurang terkait langsung dengan pendapatan untuk pertumbuhan bisnis yang cepat, sehingga pemerintah cenderung memangkas anggaran pendidikan. Pada akhir sekolah dasar, murid-murid di Indonesia mampu mengidentifikasi atau mengingat informasi yang sederhana dan lebih jelas dan menyelesaikan tugas-tugas yang tidak rumit terkait dengan pelajaran agama mereka. Sumber pendanaan utama madrasah negeri maupun swasta adalah pemerintah dengan kontribusi yang lebih kecil dari masyarakat, meskipun proporsi pembiayaan dari masyarakat cenderung meningkat pada jenjang pendidikan yang lebih tinggi.

Proporsi pemerintah dan masyarakat untuk MI negeri adalah 96:4, MTs negeri 91:9, dan MA negeri 88:11. Proporsi pembiayaan pemerintah dan masyarakat untuk madrasah swasta untuk MI swasta adalah 75:25, MTs swasta 70:30, dan MA swasta 42:58. Walaupun analisis ini menunjukkan bahwa madrasah swasta sangat bergantung pada pemerintah

untuk pendanaan, analisis ini tidak membahas masalah kecukupan pendanaan. Fakta bahwa total dana untuk sekolah swasta sama sekali tidak mencukupi untuk memenuhi SPM ditunjukkan di tempat lain. Perlu dicatat bahwa orang tua dan masyarakat menutupi sebagian besar dana untuk madrasah swasta sebelum era BOS dan munculnya kebijakan pendidikan dasar gratis.

DAFTAR PUSTAKA

Afkar R., dkk. (2020). Revealing How Indonesia's Subnational Governments Spend Their Money on Education: Indonesia Subnational Education Public Expenditure Review 2020, World Bank, Washington, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10988/3381>

Beatty, A., dkk. (2018). Indonesia Got Schooled: 15 Years of Rising Enrolment and Flat Learning Profiles, RISE working paper, <https://riseprogramme.org/sites/default/files/2020>

Indra, h. (2016). Pendidikan Tinggi Islam dan Peradaban Indonesia. Al Tahrir: Jurnal Pemikiran Islam, Vol. 16 (1)

Rosser A., (2013) From User Fees to Fee Free: The Politics of Realising Universal Free Basic Education in Indonesia. Journal Development Studies. Vol. 49 (2)

Sari, V. A. (2019) Educational Assistance and Education Quality in Indonesia: The Role of Decentralization. Vol 45 (s1)

Shaturaev, J. (2021) A Comparative Analysis of Public Education System of Indonesia and Uzbekistan. Bioscience Biotechnology Research Communications. Vol. 14 (5).