

# ASURANSI PENDIDIKAN: ALTERNATIF PENDANAAN PENDIDIKAN

*Caroline Paskarina<sup>1</sup>*

## **Pengantar**

Investasi dalam bentuk sumber daya manusia yang berkualitas tampaknya sekarang telah menjadi mode. Di hampir semua daerah di Indonesia, bahkan juga di tingkat nasional dan global, peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui pendidikan, kesehatan, dan kemampuan ekonomi menjadi agenda strategis yang diprioritaskan. *Millenium Development Goals*, misalnya, menempatkan 6 (enam) agenda dari 8 (delapan) agenda yang langsung berkaitan dengan sumber daya manusia. Keenam agenda tersebut adalah pemberantasan kemiskinan dan kelaparan ekstrem; pendidikan dasar untuk semua; kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan; penurunan angka kematian anak; peningkatan kesehatan ibu; dan perang terhadap HIV/AIDS, malaria, serta penyakit lainnya.

Selain menjadi bagian dari agenda pembangunan abad ke-21, pembangunan kualitas sumber daya manusia juga menjadi kata kunci penting sebagaimana tergambar dalam konsep *human capital*. Manusia dipandang sebagai modal yang perlu dikelola secara optimal agar pembangunan dapat terjamin keberlanjutannya. Dalam konsepsi ini, pembangunan manusia melalui pendidikan dan kesehatan pada dasarnya merupakan bagian dari investasi untuk mempersiapkan sumber daya manusia yang memiliki intelektualitas dan kompetensi memadai untuk mengelola sumber daya-sumber daya lainnya, sehingga taraf hidup dan kesejahteraan meningkat.

Pentingnya mempersiapkan sumber daya manusia yang berkualitas bahkan menjadi bagian dari agenda konstitusi sebagaimana termuat dalam pasal 30 UUD 1945. Dalam Amandemen UUD 1945, jaminan terhadap hak memperoleh pendidikan diperkuat dengan kewajiban pemerintah untuk mengalokasikan minimal 20% dari anggarannya untuk pembiayaan pendidikan, di luar gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan. Jumlah ini tentunya tidak seberapa dibanding tugas berat untuk menyiapkan sumber daya manusia yang mampu berdaya saing dan produktif. Namun juga, bukan jumlah yang kecil bila dikaitkan dengan kapasitas keuangan Pemerintah dan pemerintah daerah yang sangat beragam.

---

<sup>1</sup> Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Padjadjaran, Staf Peneliti pada Puslit Kebijakan Publik dan Pengembangan Wilayah Lemlit Unpad.

Selama ini, pembiayaan pendidikan tidak hanya bersumber dari pemerintah. Dalam penyelenggaraan pendidikan, setidaknya terdapat 3 (tiga) sumber pembiayaan, yakni: anggaran pemerintah pusat dan pemerintah daerah (termasuk dari hibah dan pinjaman luar negeri); iuran siswa/keluarga siswa (disalurkan melalui sekolah ataupun dibelanjakan sendiri); dan sumbangan masyarakat (selain keluarga siswa). Dari ketiga sumber pembiayaan ini, peran keluarga siswa (orang tua) masih sangat dominan dalam menopang penyelenggaraan pendidikan<sup>2</sup>. Padahal, tidak semua anggota masyarakat memiliki kemampuan ekonomi yang memadai, sehingga berdampak pada tingginya angka putus sekolah. Kondisi ini juga terjadi di Jawa Barat, yang angka Rata-rata Lama Sekolah (RLS) pada tahun 2007 baru mencapai 7 tahun lebih. Hal ini berarti bahwa kebanyakan anak usia sekolah di Jawa Barat hanya mengenyam pendidikan hingga jenjang SMP, dan itupun tidak semuanya tamat.

Bila dikaitkan dengan paradigma pembangunan manusia dan *human capital*, tingginya angka putus sekolah ini tentunya sangat tidak kondusif dalam penciptaan sumber daya manusia yang berkualitas. Sebaliknya, makin banyak jumlah anak putus sekolah, maka beban negara dan pemerintah akan makin berat karena negara harus menyediakan jaring pengaman sosial yang lebih banyak untuk menopang masyarakat marginal tersebut. Tingkat pendidikan yang rendah umumnya akan berkorelasi pada lemahnya akses terhadap berbagai sumber daya, seperti lapangan pekerjaan yang layak, pelayanan kesehatan yang memadai, juga ketiadaan jaminan kesejahteraan di hari tua. Akibatnya, akan timbul lingkaran setan kemiskinan yang tidak terputuskan yang menyebabkan berapapun tingkat pertumbuhan ekonomi yang tercapai tidak akan mampu mewujudkan kesejahteraan yang merata.

Karena itu, wacana anggaran pembiayaan pendidikan sebenarnya punya makna yang lebih dalam dan komprehensif, tidak hanya terkait pembangunan pendidikan tapi juga investasi sosial. Penggunaan anggaran pendidikan dengan tepat akan menjadi langkah awal untuk memutus rantai kemiskinan. Isu pokok yang perlu segera dicari pemecahannya adalah bagaimana memanfaatkan sebaik mungkin alokasi anggaran pendidikan yang terbatas tersebut agar dapat menimbulkan efek pemerataan pendidikan seoptimal mungkin.

---

<sup>2</sup> Hasil penelitian Fatah (2000), Supriadi (2001), dan Balitbang Depdiknas menunjukkan bahwa proporsi sumber dana yang berasal dari orang tua atau wali siswa masih menjadi yang terbesar untuk menopang penyelenggaraan pendidikan. Sumber dana dari orang tua dan wali siswa masih berada pada proporsi 70% lebih dan besarnya bisa meningkat seiring peningkatan level pendidikan. Lihat lebih jauh dalam Nanang Fatah. 2003. *Konsep Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) dan Dewan Sekolah*. Bandung : C.V. Pustaka Bani Quraisy; Dedi Supriadi. 2004. *Satuan Biaya Pendidikan Dasar dan Menengah : Rujukan bagi Penetapan Kebijakan Pembiayaan Pendidikan pada Era Otonomi dan Manajemen Berbasis Sekolah*. Bandung : Rosdakarya; dan Pusat Penelitian Kebijakan Balitbang Depdiknas. 2004. *Studi Pembiayaan Pendidikan Dasar dan Menengah*. Jakarta.

## **Model Pendanaan Pendidikan**

Penyelenggaraan pelayanan pendidikan memiliki karakteristik yang unik karena pendidikan merupakan barang publik sekaligus barang privat. Disebut barang publik karena pendidikan berkaitan dengan hak konstitusional yang dijamin bagi setiap warga negara, sebaliknya, pendidikan juga adalah barang privat karena setiap orang memiliki kebebasan penuh untuk menentukan jenis pendidikan yang akan ditempuhnya. Karena dua sisi inilah, maka pembiayaan pendidikan pun tidak sepenuhnya bersumber dari anggaran publik, tetapi juga didukung oleh dana yang bersumber dari perorangan maupun swasta. Bahkan, pada praktiknya, penyelenggaraan pendidikan sesungguhnya lebih banyak ditopang oleh pendanaan yang bersumber dari perorangan (orang tua siswa) dan swasta (dalam bentuk penyelenggaraan pendidikan swasta).

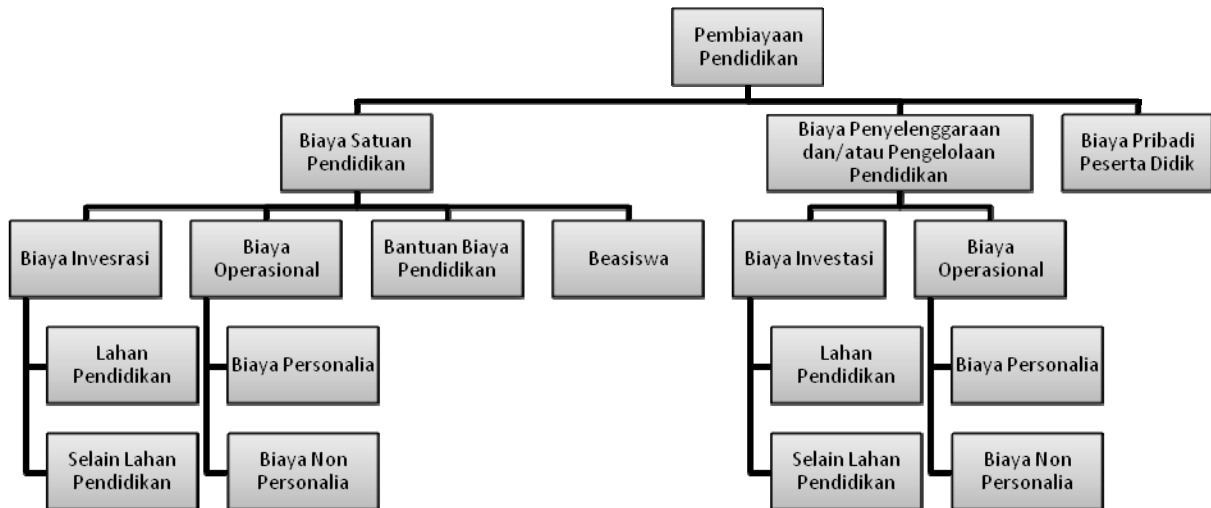
Sebagai barang publik, pelayanan pendidikan harus dapat menjangkau seluruh warga negara, apapun kondisi sosial dan ekonominya. Inilah yang disebut dengan dimensi *equity* dari penyelenggaraan pendidikan. Dimensi *equity* (keadilan) berfokus pada upaya untuk mendistribusikan sumber-sumber daya dan akses pendidikan secara merata untuk mencapai tujuan-tujuan moral dan sosial yang ditetapkan. Penyelenggaraan pendidikan juga berkaitan dengan dimensi *adequacy* (kecukupan), yang mengandung arti bahwa penyelenggaraan pendidikan berfokus pada upaya mendayagunakan sumber-sumber daya yang tersedia untuk menopang standar-standar yang telah ditetapkan, baik yang berupa standar profesi maupun standar publik, untuk menjamin tercapainya kualitas atau kompetensi yang diperlukan. Selain kedua dimensi tersebut, penyelenggaraan pendidikan juga terkait dengan dimensi *efficiency* (efisiensi), yang berfokus pada upaya menjamin akuntabilitas tenaga pendidik dan kinerja lembaga pendidikan. Ketiga dimensi inilah yang menjadi hasil (*outcome*) dari penyelenggaraan pendidikan.

Model pendanaan pendidikan seyogianya disusun dengan berbasis pada ketiga dimensi tersebut, karena pada dasarnya model pembiayaan pendidikan merupakan strategi untuk mengelola sumber-sumber daya yang tersedia, khususnya dana, untuk mencapai pendidikan yang merata, memenuhi standar, dan akuntabel. Dari sisi pendanaan pendidikan di daerah, idenya adalah bagaimana mencari sumber pembiayaan pendidikan yang memiliki dua karakteristik dasar. Pertama, cukup dan stabil bagi sektor pendidikan di daerah untuk memenuhi target 20% anggaran untuk pendidikan. Kedua, berada dalam kewenangan pemerintah daerah, sehingga memungkinkan dijadikan “kebijakan fiskal” di daerah (dinaikkan/diturunkan jika dianggap perlu).

PP No. 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan hanya mengatur secara rinci komponen pembiayaan pendidikan, sedangkan sumber pendanaannya hanya disebutkan secara umum berasal dari anggaran Pemerintah Pusat, anggaran pemerintah daerah, dan dari masyarakat (baik dari orang tua/wali siswa maupun dari pihak lain dalam bentuk sumbangan/hibah maupun biaya penyelenggaraan pendidikan yang diselenggarakan masyarakat).

### Skema 1

#### Pembiayaan Pendidikan menurut PP No. 48 Tahun 2008



Ketiga komponen pembiayaan tersebut menjadi tanggung jawab bersama Pemerintah Pusat, Daerah, dan masyarakat. Adapun skema penganggaran untuk pembiayaan pendidikan sebagaimana diatur dalam PP No. 48 Tahun 2008 adalah sebagai berikut:

Tabel 1

#### Skema Penganggaran Biaya Pendidikan

| No. | Pembiayaan  | Sumber Anggaran | Penempatan                              |
|-----|---|-----------------|---|
| 1   | Investasi lahan dan selain lahan yang menghasilkan aset fisik       | APBN/APBD       | Belanja modal dan/atau belanja barang   |
| 2   | Investasi SDM dan investasi lain yang tidak menghasilkan aset fisik | APBN/APBD       | Belanja pegawai dan/atau belanja barang |
| 3   | Operasional personalia  | APBN/APBD       | Belanja pegawai dan/atau bantuan sosial |
| 4   | Operasional non personalia  | APBN/APBD       | Belanja barang dan/atau bantuan sosial  |

\*) Keterangan: Pemerintah Pusat atau pemerintah daerah dapat memberikan atau menerima hibah dari pihak lain untuk mendanai investasi dan/atau biaya operasi satuan pendidikan

Konstitusi mengamanatkan anggaran minimal 20% adalah untuk pembiayaan pendidikan selain gaji pendidikan dan biaya pendidikan kedinasan, karena itu, prioritas pembiayaan pendidikan perlu diarahkan pada komponen biaya investasi, bantuan biaya pendidikan, dan beasiswa untuk menopang biaya pribadi yang bersumber dari peserta didik. Realisasi dari prioritas ini tidak mudah karena kemampuan pemerintah untuk memenuhi kewajiban 20% sangat relatif. Sekalipun terdapat sumber-sumber pendapatan daerah, namun kontribusi dari tiap sumber pendapatan tersebut terhadap total APBD masih berkisar pada rentang 1,4% hingga 7%<sup>3</sup>. Sementara itu, mekanisme alokasi dana pendidikan dari pusat ke daerah masih belum menemukan skema yang tepat, apalagi bila dikaitkan dengan kewenangan pusat yang terbatas dalam penyelenggaraan pendidikan. Kondisi ini menempatkan daerah sebagai ujung tombak dalam penyelenggaraan pendidikan, sehingga daerah (khususnya kabupaten/kota) perlu mencari formula penganggaran yang tepat untuk merealisasikan kewajiban minimal 20% tersebut. Di sinilah peran pemerintah provinsi sangat diperlukan untuk menjamin agar penyelenggaraan pendidikan memenuhi kriteria keadilan, kecukupan, dan efisiensi di seluruh kabupaten/kota yang termasuk dalam wilayahnya.

### **Asuransi Pendidikan**

Salahsatu alternatif pengelolaan biaya pendidikan yang dapat dikembangkan oleh pemerintah provinsi adalah asuransi pendidikan. Skema asuransi pendidikan merupakan bagian dari kebijakan asuransi sosial (*social insurance*) atau keamanan sosial (*social security*) yang menempatkan pelayanan pendidikan sebagai salahsatu jenis pelayanan dasar yang harus bisa diperoleh oleh setiap warga negara, terlepas dari apapun kondisi sosial-ekonominya. Pada awalnya, kebijakan jaminan sosial diterapkan sebagai upaya untuk menopang kelompok masyarakat yang lemah, yang tidak memiliki cukup kemampuan untuk bertahan di tengah persaingan industri. Kelompok ini sebagian besar adalah kaum buruh atau pekerja yang menanggung resiko tertinggi dari pekerjaannya, namun di sisi lain juga memperoleh bagian keuntungan terkecil dari sisi pendapatan. Kelompok yang jumlahnya merupakan bagian terbesar dari seluruh warga ini merupakan kelompok yang paling rentan terhadap fluktuasi pertumbuhan ekonomi. Manakala terjadi guncangan ekonomi, misalnya akibat kenaikan harga atau terkena musibah, maka mereka akan dengan mudah meluncur ke bawah garis kemiskinan.

Karena itu, skema asuransi sosial dibentuk untuk melindungi kelompok rentan ini agar bisa tetap bertahan hidup di tengah perubahan-perubahan sosial dan ekonomi. Skema

---

<sup>3</sup> Edy Priyono. 2004. "Pembiayaan Pendidikan di Era Otonomi Daerah: Masalah dan Prospek". *Makalah*.

asuransi sosial mencakup setiap program pemerintah yang ditandai dengan karakteristik sebagai berikut:

1. Manfaat, prasyarat, dan aspek-aspek lainnya dari program tersebut ditetapkan dengan tegas dalam peraturan perundang-undangan;
2. Ketentuan-ketentuan eksplisit disusun untuk menjamin kepastian pendapatan dan pembiayaan (misalnya, melalui *trust fund* atau dana perwalian);
3. Biaya-biaya tersebut diperoleh melalui pajak atau premi yang dibayar oleh peserta, meskipun bisa juga dicari alternatif sumber dana lainnya;
4. Program ini diarahkan untuk sejumlah orang yang telah ditentukan jumlahnya sebelumnya dan partisipasi bersifat wajib, atau program ini disubsidi oleh para individu yang dinilai memiliki kapasitas memadai untuk membantu pendanaannya.

Skema asuransi sosial seringkali juga dimaknai sebagai program untuk memindahkan resiko-resiko yang semula ditanggung oleh masyarakat kepada organisasi lain atau pemerintah yang secara normatif ditetapkan sebagai penyedia pelayanan. Program-program yang termasuk dalam skema asuransi sosial ini, antara lain: asuransi kesehatan, penyediaan pensiun, tunjangan bagi penganggur, dll.

Inti gagasan dari skema asuransi sosial adalah bagaimana negara (melalui pemerintah) dapat berperan untuk memberi jaminan standar pelayanan minimal untuk seluruh warganya. Permasalahan pendidikan yang terutama dihadapi oleh Jawa Barat adalah tingginya angka putus sekolah, yang ditandai terus menurunnya Angka Partisipasi Murni (APM) pada ketiga level pendidikan. APM jenjang SD/ sederajat pada tahun 2006 sebesar 94,21%. APM SLTP/ sederajat lebih rendah lagi, yaitu sekitar 62,13%, sedangkan jenjang SLTA/ sederajat hanya 37,84%. Artinya anak-anak yang lulus SD hanya sekitar 2/3 yang melanjutkan pendidikan tingkat SLTP dan hanya 1/3 yang melanjutkan kembali pada tingkat SLTA/ sederajat (Statistik Pembangunan Jabar, 2007).

Di antara Kabupaten-Kota di Jawa Barat, Kota Bekasi memiliki APM SLTA/ sederajat yang tertinggi, yaitu sekitar 2/3 anak usia 16-18 tahun telah bersekolah. Kota Bandung, Kota Sukabumi, Kota Cimahi, Kota Depok, Kota Cirebon dan Kota Banjar masing-masing sekitar 51%. Untuk Kabupaten Majalengka, Sumedang, Bogor, Sukabumi, Ciamis, Karawang dan Tasikmalaya umumnya hanya 1/3 atau kurang yang bersekolah. Bahkan di Kabupaten Cianjur hanya sekitar 20% yang bersekolah di tingkat SLTA. Umumnya mereka menjadi pengangguran terbuka, bekerja membantu orang atau menjadi setengah pengangguran.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa capaian pembangunan pendidikan di berbagai kabupaten/kota di Jawa Barat tidak merata karena kapasitas keuangan tiap kabupaten/kota

yang berbeda, juga perbedaan dalam komitmen politik para pemimpin daerahnya. Pemerintah provinsi harus dapat mengoreksi perbedaan capaian pembangunan pendidikan ini untuk meminimalkan kesenjangan antarkabupaten/kota. Mengacu pada kewenangan provinsi dalam bidang pendidikan, pemerintah provinsi dapat memfokuskan perannya pada perumusan kebijakan strategis untuk memfasilitasi Kab/Kota dengan *affirmative action*. Skema asuransi pendidikan diharapkan dapat menjadi alternatif *affirmative action* untuk mengoreksi kesenjangan capaian pendidikan antarkabupaten/kota.

Anggaran pendidikan di level provinsi dapat digunakan untuk mendanai asuransi pendidikan, atau bisa juga bersumber dari pajak yang dikelola provinsi. Skema asuransi pendidikan dapat dipadukan dengan sistem *earmarking* seperti yang diterapkan di Amerika Serikat dan negara-negara Eropa Barat. Sebagai contoh, di Amerika Serikat, selain dengan transfer dana dari Pusat ke Daerah, sektor pendidikan dibiayai dengan *property tax* (analog dengan Pajak Bumi dan Bangunan di Indonesia) yang merupakan pajak daerah. Jadi, tingginya rendahnya tarif *property tax* ditentukan oleh besar-kecilnya kebutuhan pendanaan pendidikan di daerah tersebut. Jika suatu daerah ingin pembangunan pendidikannya lebih baik dibandingkan daerah lain, secara sadar mereka tahu bahwa itu artinya mereka harus membayar *property tax* yang lebih tinggi.

Untuk penerapan di Jawa Barat, tentunya sumber pajak yang akan digunakan harus disesuaikan dengan kewenangan pajak yang dikelola provinsi sebagaimana diatur dalam UU No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Di antara jenis-jenis pajak yang dikelola provinsi, tampaknya Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor sangat potensial untuk digunakan dalam menopang berjalannya skema asuransi pendidikan. Pendapatan dari sektor pajak ini terus meningkat dengan pesat, tetapi di level kabupaten/kota seringkali muncul masalah karena banyak pengguna kendaraan membayar pajak ini ke daerah A tetapi lebih banyak menggunakan fasilitas transportasi di daerah B. Dengan menggunakan sebagian pendapatan dari pajak ini untuk asuransi pendidikan yang dikelola provinsi, maka permasalahan lintas kabupaten/kota ini dapat diminimalkan karena daerah memperoleh kompensasi dalam bentuk pelayanan pendidikan.

Penggunaan asuransi pendidikan juga dapat disesuaikan dengan prioritas pemmasalahan yang akan ditangani lebih dahulu. Misalnya untuk periode 2008-2013, prioritas adalah penanganan putus sekolah sampai tingkat SMA, maka skema asuransi pendidikan disusun untuk menangani kelompok sasaran daerah-daerah yang tingkat putus sekolahnya tinggi sebagai *pilot project*. Ketersediaan data yang akurat mengenai jumlah siswa menjadi sangat

penting untuk menunjang keberhasilan skema asuransi pendidikan, sehingga koordinasi dengan kabupaten/kota hingga ke level desa/kelurahan mutlak diperlukan.

Untuk jangka panjang, skema asuransi pendidikan dapat terus dikembangkan, namun pada prinsipnya, skema ini dapat menjadi alternatif untuk mengoptimalkan penggunaan anggaran pendidikan, khususnya untuk menjamin standar pelayanan minimal dalam penyelenggaraan pendidikan. Dengan demikian, ada kepastian bagi setiap anggota masyarakat apapun kemampuan sosial ekonominya untuk memperoleh pelayanan pendidikan, minimal hingga SMA misalnya, dengan standar yang telah diatur dalam perda tentunya. Dengan demikian, untuk menunjang penerapan skema asuransi pendidikan, sejumlah faktor perlu disiapkan, antara lain: *pertama*, perda yang mengatur ketentuan-ketentuan sumber pendanaan, manfaat, prasyarat, dan aspek-aspek lainnya dari program asuransi pendidikan, termasuk mekanisme kemitraan dengan pelaku usaha. Dana-dana *corporate social responsibility*, misalnya, dapat diintegrasikan dalam skema asuransi sosial (termasuk dalam asuransi pendidikan), sehingga lebih akuntabel dan jangkauan dampaknya lebih luas. *Kedua*, harus ada basis data yang aktual dan dapat diandalkan validitasnya sebagai dasar untuk menghitung besaran premi dan kompensasi pelayanan pendidikan yang akan diberikan. Basis data ini tidak hanya menyangkut kejelasan alokasi dana pendidikan yang tersedia, tapi juga jumlah anak-anak usia sekolah yang akan menjadi tanggungan dalam program asuransi pendidikan ini. Jangan sampai terjadi kesalahan target dalam pemberian asuransi pendidikan. *Ketiga*, mekanisme pengelolaan dan pertanggungjawaban yang transparan dan akuntabel dalam pengelolaan asuransi pendidikan, misalnya melalui audit rutin, sehingga kemungkinan penyimpangan atau kendala dapat segera diatasi.

Skema asuransi pendidikan yang disusun oleh provinsi pada dasarnya adalah untuk menjamin pelayanan minimal bagi seluruh daerah kabupaten/kota, sehingga bentuk maupun mekanismenya masih dapat dikembangkan, sehingga dalam jangka panjang bisa saja dikembangkan skema asuransi pendidikan sebagai *matching program* dengan yang dibuat kabupaten/kota. Namun, prinsipnya, provinsi wajib mengupayakan agar tidak terjadi kesenjangan dalam capaian pelayanan pendidikan di wilayahnya, terutama dalam capaian standar pelayanan minimal pendidikan, baik dari sisi fasilitas, ketersediaan SDM pendidik, dan kualitas *output* yang dihasilkan.

*Tepi Cikapundung, 27 September 2008*